

Leegstand en kraken



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

LEEGSTAND EN KRAKEN

- eindrapport -

Dr. P.H. Renooy

Amsterdam, november 2008
RegioPlan publicatienr. 1728

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan Beleids-
onderzoek in opdracht van de ministeries van
VROM en Economische Zaken.

VOORWOORD

In opdracht van de ministeries van VROM en EZ hebben we in de maanden mei en juni een onderzoek verricht naar leegstand van verschillende soorten vastgoed en het kraken daarvan. In de nazomer is daar nog een ronde consultaties van gemeenten aan toegevoegd. Aan het onderzoek lag een kleine zestig zogenaamde kennisvragen ten grondslag, vooral gericht op het vergaren van feitelijke kennis.

Voor het onderzoek is met een groot aantal verschillende partijen gesprekken gevoerd, variërend van krakers tot vastgoedeigenaren, gemeenten, politie, woningcorporaties enzovoorts. De korte looptijd was er oorzaak van dat niet altijd alle gewenste respondenten bereikbaar waren. Desondanks hebben veel betrokkenen bereidwillig medewerking verleend aan het onderzoek. Het gaat in totaal om meer dan honderd respondenten. Graag willen we hen van harte bedanken voor hun vaak buitengewoon behulpzame medewerking.

Het rapport is uiteindelijk opgesteld door ondergetekende, maar kon slechts tot stand komen door de inbreng van veel collega's, te weten Janet Meesters van Holland Van Gijzen die het juridische deel voor haar rekening heeft genomen, Peter Bont die de Belgische leegstandtaks heeft beschreven, Janneke Stouten die veel kraakinformatie sprak, Ad Schreijenberg, die vele rondjes langs de gemeenten maakte, Maikel Groenewoud, die de enorme bestanden aan leegstaande kantoren bewerkte, Elske Oranje, Roland Oude Ophuis en anderen voor hand-en-spandiensten en tips.

Rudolf Bak van CB Richard Ellis bedank ik graag in het bijzonder voor de bereidheid zijn data beschikbaar te stellen.

Amsterdam, november 2008

Piet Renooy

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Leegstand: woningen	1
2 Leegstand: kantoren	7
2.1 Omvang en kenmerken.....	7
2.2 Oorzaken leegstand kantoren.....	10
2.3 Transformatie?	14
3 Leegstand: bedrijfsruimten en bedrijventerreinen	19
4 Leegstand in en boven winkels	23
4.1 Leegstand in winkels.....	23
4.2 Wonen boven winkels	24
5 Leegstandbeleid gemeenten	27
5.1 Leegstandbeleid.....	27
5.2 Tijdelijke verhuur	28
5.3 Melden en vorderen	32
5.4 Antikraak	36
6 Leegstandheffingen	39
6.1 Inleiding.....	39
6.2 Leegstandtaks in België.....	39
6.3 Gemeenten in Vlaanderen en Brussel	44
6.4 Ervaringen Verenigd Koninkrijk.....	48
6.5 Situatie in Nederland.....	49
6.6 Mogelijkheden met OZB	51
6.7 Resumerend, de Vlaamse leegstandtaks	51
7 Kraken: signalen uit de praktijk	53
7.1 Kraakpanden en meldingen	53
7.2 Ontruiming: uitgangspunten.....	58
7.3 Excessen en overlast.....	64
7.4 Eigenaren.....	66
7.5 Krakkers.....	67
Bijlagen	69
Bijlage 1 Verantwoording.....	71
Bijlage 2 Informanten	73
Bijlage 3 Leegstand: juridisch kader	75
Bijlage 4 Kraken: juridisch kader	85

SAMENVATTING

Synthese

Met regelmaat wordt vanuit de landelijke en lokale politiek aandacht gevraagd voor het verschijnsel leegstand van woningen en bedrijfspanden, in het bijzonder kantoren. Op dit moment is echter nog onvoldoende bekend wat de omvang is van de leegstand in verschillende categorieën vastgoed en wat daarvan de oorzaken zijn. Een recent rapport van het Atelier Rijksbouwmeester constateert na uitgebreid onderzoek: "In Nederland bestaat geen geografisch of typologisch dekkend overzicht van leegstand. De aanwezige informatie is onvolledig, slecht toegankelijk en niet uitwisselbaar."¹

Behalve aan overzicht, is eveneens behoefte aan meer informatie over de mogelijkheden om eventuele leegstand te voorkomen of te bestrijden. Om dit inzicht te verkrijgen, is tussen 24 april en 24 juli een onderzoek uitgevoerd, gericht op het verzamelen van een groot aantal feiten op het terrein van leegstand en kraken. Eind augustus - begin september is daaraan nog een consultatieronde langs Nederlandse gemeenten toegevoegd.

Aan het onderzoek liggen een kleine zestig vragen ten grondslag, die in de tekst zijn terug te vinden. In de bijlagen is een verantwoording van de onderzoeksaanpak opgenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat van substantiële en structurele leegstand sprake is in de kantorensector. Bij bedrijfsruimten, woningen en winkels is de leegstand beperkt. Wel is sprake van sterke veroudering van bedrijventerreinen.

De voornaamste oorzaak van de leegstand in de kantorensector is het feit dat het aanbod van kantoorruimte veel groter is dan de vraag. Nieuwe kantoren worden nog steeds aangeboden en vinden eveneens aftrek, mede omdat de huurprijs vaak niet veel hoger is dan in de oude panden. Panden met een slechtere 'marktpositie', zoals verouderde kantoren of kantoren op minder gewenste locaties, blijven leeg; meer dan 3,1 miljoen m² al langer dan drie jaar.

Transformatie van deze panden naar nieuwe vormen van gebruik, zoals wonen of hotelfunctie, blijft in veel gevallen uit. De redenen daarvoor zijn verschillend. Een belangrijke reden is dat de eigenaar/belegger vaak geen groot belang heeft bij een transformatie. Het uitblijven van huurpenningen weegt klaarblijkelijk niet zo zwaar dat naar alternatief gebruik wordt gezocht. Redenen daarvoor zijn weer dat alternatief gebruik in de meeste gevallen betekent dat de marktwaarde van het pand daalt en de investeringen om het pand te transformeren hoog zijn. Daar komt bij dat veel leegstaande panden op locaties staan waar andere functies niet direct voor de hand liggen.

¹ Atelier Rijksbouwmeester, *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*. Den Haag 2008, p. 47.

In het kader van het bestrijden van leegstand van kantoren passeren diverse maatregelen regelmatig als beleidssuggesties de revue. Het melden van leegstand wordt genoemd, eventueel teneinde over te gaan tot het vorderen van de lege ruimten en als drukmiddel komen ook vormen van leegstandheffingen aan de orde.

Beleid dat zich baseert op deze maatregelen zal worden geconfronteerd met een groot aantal knelpunten. Zo zal het sluitend omschrijven van leegstand en het vervolgens aantonen daarvan op veel praktische bezwaren stuiten. In België worden tegen het opnemen van panden op de leegstandlijst (inventaris) met succes veel bezwaarschriften ingediend, die veelal gegrond werden verklaard. In Nederland bestaat geen registratie van leegstand.

Na het constateren van de leegstand is bij woningen vorderen een optie. In geval van het vorderen van woningen constateerden gemeenten echter dat zij daarmee zelf met het probleem werden geconfronteerd om het vastgoed te beheren. Van die mogelijkheid wordt daarom in de sfeer van woningen niet meer gebruikgemaakt. Het lijkt niet aannemelijk dat vorderen van kantoorruimte wel succesvol zal zijn, nog afgezien van de onrust die het teweeg zal brengen bij eigenaren en investeerders.

De andere mogelijkheid is het opleggen van een heffing, een leegstandtaks. Deze heffing levert in België veel administratieve lasten op voor zowel de burger/eigenaar als voor de (lokale) overheid. Het effect is bovendien onduidelijk, maar in ieder geval niet ondubbelzinnig positief. Een regeling als de leegstandtaks is tevens gevoelig voor fraude. Tot slot verwachten deskundigen dat van een leegstandheffing (of een heffing gebruikersdeel OZB) voor eigenaren alleen een betekenisvolle financiële dwang zal uitgaan wanneer de heffing hoog is. Dat zal echter weer leiden tot meer bezwaarschriften en dus tot nog hogere perceptiekosten en administratieve lasten.

Teneinde de oorzaak van leegstand daadwerkelijk aan te pakken, lijkt het ingrijpen in de markt noodzakelijk. Sturing van het nieuwe aanbod, teneinde de gestage aanwas van kantoorruimte te beteugelen, is daarvoor een effectief instrument. Die sturing is het meest effectief wanneer die bovenlokaal wordt ingezet om beleidsconcurrentie tussen gemeenten te voorkomen. Deze vorm van regie op de markt is succesvol opgepakt in de regio Amsterdam. Daar leidt het tot een daadwerkelijke afname van het nieuwe aanbod.

Gecombineerd met een actief beleid om daar waar mogelijk lege kantoorruimte om te zetten in een andere functie betekent dat het leegstandprobleem langzaam, maar structureel wordt aangepakt. Dit beleid kan tevens rekenen op brede steun uit de politiek en de vastgoedwereld.

Een bovenlokale beïnvloeding van vraag en aanbod kan ook bij andere categorieën vastgoed, zoals bedrijventerreinen, een reële aanpak zijn, zoals bijvoorbeeld in de regio rond Zaanstad.

Zoals opgemerkt, is er landelijk gezien nauwelijks sprake van grote leegstand onder woningen. Er is, mede daarom, bij de grotere Nederlandse gemeenten (G31) nergens sprake van een geformaliseerd leegstandbeleid. Wel wordt beleid gevoerd gericht op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de

woonruimte (Huisvestingswet) en wordt volop gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de Leegstandwet geeft tot tijdelijke verhuur. Ook wordt in een aantal gemeenten gebruikgemaakt van antikraakbureaus om leegstaande gemeentelijke gebouwen tijdelijk te laten gebruiken.

Over het kraken van woon-, kantoor- en bedrijfsruimte is in Nederland geen systematische informatie voorhanden. Uit de informatie vergaard in een aantal grote en middelgrote gemeenten blijkt dat, met uitzondering van in Amsterdam, er ook op lokaal niveau weinig aandacht is voor het fenomeen. Incidenten doen zich nog voor (Nijmegen, Leiden), maar over het algemeen lijkt het lokaal bestuur geen problemen te ervaren van krakers. In Amsterdam, waar zich naar schatting maximaal zo'n tweeduizend krakers ophouden, wordt met enige regelmaat een ronde ontruiming met assistentie van de ME uitgevoerd. Daarbij ondervindt de politie vaak bij één van de te ontruimen panden heftige tegenstand. In die tegenstand herkennen politie en justitie een verharding.

Bij het overgrote deel van de gekraakte panden wordt echter een oplossing gevonden zonder ontruiming met grote politie inzet. Het betreft dan ofwel afspraken tussen eigenaar en krakers of ontruiming met behulp van deurwaarder en/of wijkpolitie.

Bijna de helft van de ontruiming in Amsterdam vindt plaats op basis van een civielrechtelijke uitspraak. De andere helft vindt zijn basis in de art. 429 sexies Sr en 138 Sr.

Vanuit gemeente, politie en justitie (de 'kraakdriehoek') wordt aangegeven dat, mits de eigenaar daadwerkelijk een plan heeft met het gekraakte object, hij praktisch altijd door de rechter in het gelijk wordt gesteld, ook wanneer het pand langer dan een jaar leegstond toen het werd gekraakt. Het huidig instrumentarium wordt door genoemde partijen daarom ook als voldoende gezien. Vanuit de gemeente Amsterdam wordt daarbij benadrukt dat in alle gevallen alleen (direct) wordt ontruimd wanneer er direct een (nieuwe) bestemming is voor het pand. Het voldoen aan deze voorwaarde is overigens geen wettelijke vereiste in alle gevallen. Voor de eigenaar levert een kraak van een van zijn panden veel nadeel op. Het pand wordt vaak verwaarloosd, het is moeilijk te verkopen en de procedures kosten veel tijd en geld.

Samenvatting op onderdelen

Leegstand: cijfers

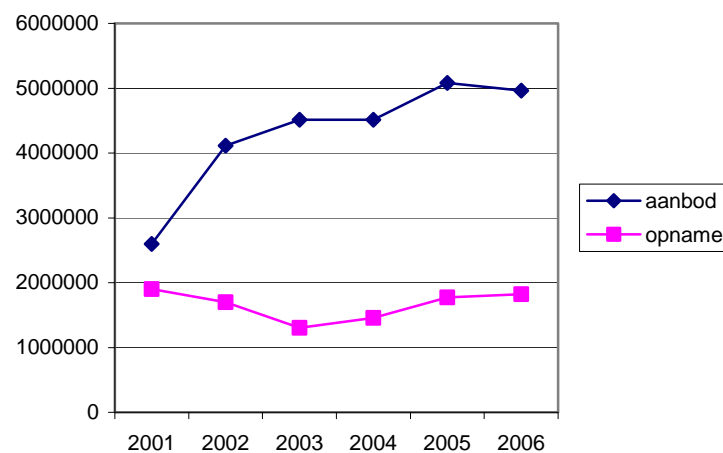
De leegstand in Nederland bedraagt per type ruimte in 2007:

Kantoorruimtes	4,5 mln. m ² , wv 3,1 mln langer dan 3 jaar
Woningen	313.000 (in 2006)
Winkels	2 mln. m ²
Bedrijfsruimten	11 mln. m ²
Bedrijventerreinen	28.000 ha verouderd, 6.000 ha bouwrijp
Wonen boven winkels	Ca. 40.000 woningen mogelijk

De leegstand van kantoren (het betreft hier een minimumschatting) is aanzienlijk. Circa tien procent van de hele voorraad staat leeg, zeven procent zelfs al meer dan drie jaar. Het betreft vooral oudere panden op kantoorlocaties of bedrijventerreinen.

De belangrijkste reden van de leegstand van kantoren is het grote verschil tussen vraag en aanbod: al jaren wordt er veel meer aangeboden (nieuw gebouwd) dan opgenomen door de markt.

Figuur 1 Ontwikkeling aanbod en opname kantoren



Bron: Bak, 2007

Daarnaast blijken panden zich te bevinden op slechte locaties of verouderd te zijn. Bovendien blijkt het nieuw ontwikkelen van kantoren nog steeds lucratief, zowel voor ontwikkelaar, eventuele belegger/eigenaar, huurder als gemeente.

De hoeveelheid leegstaande woningen, gemeten door het CBS, is ongeveer

gelijk aan 4,5 procent van de woningvoorraad. Dat is slechts weinig meer dan een geaccepteerde frictieleegstand van 3,5 procent. Oorzaken voor leegstand zijn divers: bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing, renovatie, frictie, sloop, erf-niskwesties, tweede woning et cetera. Landelijk is geen beeld van de typen woningen die leegstaan, noch van de duur van de leegstand. Lokaal zijn voor beide kenmerken grote verschillen waar te nemen.

De leegstand in winkels loopt terug en concentreert zich op incurante locaties. De elf miljoen vierkante meters bedrijfsruimten die volgens DTZ leegstaan, betreft 4,5 procent van de voorraad en dat is minder dan de geaccepteerde frictieleegstand.

De potentie van de ruimten boven winkels is moeilijk te meten, maar wordt geschat op veertigduizend woningen.

Leegstand: wet en beleid

De wet

De Leegstandwet bevat het primaire instrumentarium om leegstand tegen te gaan. Ook in de Huisvestingswet (Hvw) komt het tegengaan van leegstand aan de orde, zij het vanuit een geheel andere invalshoek, namelijk een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling. Met de Leegstandwet heeft de wetgever aan eigenaren van woningen en gebouwen een oplossing willen bieden voor het probleem van leegstand van (onder meer) voor sloop bestemde panden en de daarmee gepaard gaande risico's zoals kraak, verval en vandalisme. Het college van B en W kan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, aan een eigenaar van een woning of gebouw een vergunning verlenen voor tijdelijke verhuur van ten minste zes maanden en maximaal 24 maanden (met een verlengingsmogelijkheid tot in totaal vijf jaar).

Uit art. 8 van de Huisvestingswet volgt dat de gemeenteraad in de gemeentelijke huisvestingsverordening kan bepalen dat de leegstand van woonruimten in daarbij aangegeven gevallen door de eigenaar aan het college van B en W dient te worden gemeld, zodra die leegstand langer duurt dan een termijn van ten minste twee maanden.

Art.12 van de Huisvestingswet bepaalt dat de gemeenteraad in de gemeentelijke huisvestingsverordening kan bepalen dat voor bepaalde categorieën woonruimten voorrang wordt gegeven aan bepaalde categorieën personen. Zodra een woonruimte die is aangewezen voor de voordrachtsregeling leeg komt te staan, moet de eigenaar van deze woning dit melden bij de gemeente (art. 18).

Op grond van art. 40 Huisvestingswet kan het college van B en W, van de eigenaar van een in de gemeente aanwezige leegstaande ruimte het gebruik daarvan als woonruimte vorderen. Er moet eerst overleg met de eigenaar plaatsvinden.

Artikelen 8, 12 en 40 stellen als voorwaarde 'de noodzaak in het belang van

een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte'. Deze noodzaak dient (vooralsnog) te worden uitgelegd als 'schaarste.'

De praktijk

Van een door het gemeentebestuur vastgelegd beleid tegen leegstand is bijna nergens sprake. Slechts in enkele grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag) kent men een beleid(snota) gericht op voorkomen en bestrijden van leegstand van kantoorgebouwen.

Er wordt wel op aanzienlijke schaal gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur krachtens de Leegstandwet. Er zijn geen grote knelpunten aan te wijzen in de uitvoering ervan en algemeen wordt het gezien als een goed instrument, juist ter bevordering van de leefbaarheid in wijken in geval van herstructurering.

Gemeenten maken zelden tot nooit gebruik van de mogelijkheid van het vorderen van leegstaande (woon)ruimte krachtens art. 40 Hvw. De redenen die daarvoor zijn gegeven, komen neer op:

- geen woningtekort of geen leegstand;
- je komt als gemeente in rol eigenaar;
- gedragscorrigerende werking wordt betwijfeld.

Tot slot zijn er circa 25 antikraakbedrijven actief die tussen de twintigduizend en vijftigduizend mensen tijdelijke huisvesting bieden in leegstaande panden. Het zijn met name jongere alleenstaanden met een tijdelijk gebruikerscontract.

Over het algemeen worden leegstaande panden door antikraakbedrijven slechts matig gevuld. Bovendien oordeelde de rechter in 1999 dat een aantal kraakwachten wel degelijk als huurder kon worden gezien en dat zij derhalve een beroep op huurbescherming konden doen. In de praktijk blijkt dit overigens nauwelijks het geval. Antikraak lijkt door de matige vulling van gebouwen en de twijfels over de status van de bewoners maar tot op zekere hoogte een reële oplossing voor leegstand.

Alternatieven om leegstand tegen te gaan

De Leegstandwet en het antikraakcircuit bieden hooguit een uitkomst om tijdelijk leegstaande ruimten in gebruik te nemen. Het voorkomt leegstand uiteraard niet.

Veel genoemde alternatieven zijn:

- leegstandheffing;
- transformatie gebouwen;
- beleidscoördinatie en regie.

Het invoeren van een leegstandheffing, eventueel via de OZB of anders in te voeren, kent een voorbeeld in België. De resultaten in België daarmee zijn niet ondubbelzinnig als positief te karakteriseren; er wordt veel en succesvol

bezwaar gemaakt door eigenaren, wat mede leidt tot een sterke verzwaring van de administratieve lasten voor burger, bedrijven en overheid. Een vorm van een heffing op leegstaande ruimte zoals in België lijkt moeilijk handhaafbaar, uitvoerbaar en nogal fraudegevoelig (HUF). Bovendien is het de vraag of het zou werken; de heffing moet erg hoog zijn wil deze van betekenis zijn in de afwegingen die investeerders, beleggers en andere eigenaren maken. Heffing van het gebruikersdeel OZB in geval van leegstand van kantoorpanden vergt een wetswijziging, maar levert naar verwachting weinig op in de strijd tegen leegstand omdat het om een relatief klein bedrag zal gaan.

Het transformeren van lege kantoren of bedrijfsruimten naar woningen stuit vaak op financiële, juridische en bouwtechnische knelpunten. Er zijn echter op dit vlak veel kansen, mits er een gestructureerde aanpak wordt ontwikkeld. De nieuwe Wro biedt meer mogelijkheden (snellere procedures) dan de 'oude' WRO tot wijziging of ontheffing van het bestemmingsplan.

Een adequaat beleid gericht op een structurele afname van de overcapaciteit aan kantoren of bedrijfsruimten en op het tegengaan van verdergaande veroudering van bedrijventerreinen, vergt ingrijpen in de markt.

Beleidscoördinatie is met name daar waar marktwerking faalt (kantorenmarkt) een goede optie. Een voorwaarde daarvoor is dat beleidsconcurrentie wordt voorkomen en de coördinatie bovenlokaal plaatsvindt. Het kantorenbeleid in de Noordvleugel (Randstad) is hiervan een goed voorbeeld. Hierin wordt het aanbod van nieuwe kantoorruimte (na overleg met betrokkenen) beperkt (aanbodsturing) en worden leegstaande panden getransformeerd naar andere functies, zoals wonen of hotels. Dit beleid kan ook rekenen op steun uit 'het veld'.

Kraken: de wet

Een goede definitie van kraken is: 'het zonder toestemming van de rechtshabende en zonder enig juridisch recht, in gebruik nemen en/of houden van naar eigen oordeel niet in gebruik zijnde panden of delen ervan.'² Aansluiting kan ook worden gezocht bij art. 429 sexies Sr: het wederrechtelijk in gebruik nemen van een gebouw. In een vrij recent artikel wordt het omschreven als: 'het wederrechtelijk gaan wonen in een leegstaand gebouw.'³

Indien sprake is van overtreding van art. 138 Sr of 429 sexies Sr, staan de eigenaar van een pand in principe twee wegen open – de civielrechtelijke of de strafrechtelijke – om een geschil ter zake van kraak op te lossen. Beide mogelijkheden kennen zo hun kansen én hun beperkingen.

² M. Schuckink Kool. *De rechtspositie van krakers jegens de overheid*. 2002, p. 16.

³ Ontleend aan: C. Uyar. *Juridische complicaties bij het optreden tegen kraken*. Executief 3 – 2006, p. 50.

Civiel recht

Uit art. 5:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) volgt dat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben. Kraken houdt een inbreuk op dit eigendomsrecht in en dat is onrechtmatig.

De rechter beoordeelt of iemand *zonder enig recht of titel* in een pand verblijft. Als dat het geval is, levert dat op zich een grond op voor ontruiming. In een kortgedingprocedure moet de eigenaar vervolgens aantonen dat hij een *spoedeisend belang* heeft bij ontruiming. In een bodemprocedure geldt dit vereiste niet. Vervolgens weegt de rechter – zowel in een kort geding als in een bodemprocedure de *belangen van de eigenaar en de kraker* tegen elkaar af. De eigenaar zal moeten aantonen dat hij een concreet doel heeft met het pand, op grond waarvan de woning moet worden ontruimd.

Strafrecht

Met de invoering van de Huisvestingswet werd art. 429 sexies Sr in het Wetboek van Strafrecht ingevoerd. In dit artikel is het kraken van panden waarvan het gebruik *minder dan één jaar* daaraan voorafgaand is beëindigd, strafbaar gesteld. Doel hiervan was om de eigenaar meer bescherming te bieden.

Op grond van art. 138 Sr is huisvredebreuk strafbaar. Hiervan is sprake wanneer een gekraakt pand werd bewoond op het moment dat het werd gekraakt. Op grond van art. 139 Sr is diegene strafbaar die in een voor de openbare dienst bestemd lokaal wederrechtelijk binnendringt, of wederrechtelijk daar vertoeft en zich niet op vordering van de bevoegde ambtenaar direct verwijdert (lokaalvredebreuk).

Het strafrecht komt tevens aan de orde wanneer er bij de kraak strafbare feiten zijn gepleegd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer er opzettelijk vernielingen zijn aangebracht aan het gekraakte pand. Dit biedt de politie de mogelijkheid tot aanhouding over te gaan en daarmee feitelijk de woning te ontruimen. De basis hiervoor is art. 350 Sr.

Kraken: beleid en praktijk

Gemeenten hebben over het algemeen slecht zicht op de aard en omvang van het kraken in hun gemeente. Cijfers over aantallen krakers en/of kraakpanden zijn niet voorradig. In de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken, blijkt het kraken geen punt van grote (politieke) aandacht te zijn, met uitzondering van incidenten zoals in Amsterdam en Leiden.

Een kraakbeweging van enige omvang lijkt alleen nog in Amsterdam aanwezig te zijn. Deze zorgt ook nog voor de nodige overlast, soms leidend tot geweldadige excessen. In Amsterdam is overigens geen sprake van een homogene groep krakers.

Landelijk gezien daalde het aantal strafzaken 429 sexies Sr tussen 2004 en midden 2007 sterk: van 33 naar acht zaken. Van de zaken op basis van art.138 (of 139) is echter geen direct overzicht beschikbaar. In Amsterdam is de verhouding 429-138 als basis voor ontruiming ongeveer fiftyfifty.

Deze strafrechtelijke ontruimingenvormen in Amsterdam ongeveer de helft van de ontruimingenvormen. De andere helft had een civielrechtelijke basis. Bij een kwart van alle ontruimingenvormen is assistentie van de Mobiele Eenheid (ME) nodig. In die gevallen wordt een aantal ontruimingenvormen tegelijk uitgevoerd tijdens een zogenaamd 'rondje'. De overige gevallen gaan in goed overleg of met hulp van de wijkagent/buurtregisseur. Ook in de andere gemeentenvormen gaan ontruimingenvormen veelal in overleg met de krakers. Slechts een enkele keer is sprake van incidentenvormen.

In Amsterdam hanteert de driehoek het uitgangspunt dat niet (direct) wordt ontruimd wanneer er geen duidelijke plannen met het betreffende pand zijn: er wordt niet voor leegstand ontruimd. Ook bij de rechters in het parket speelt deze overweging sterk mee: wanneer een eigenaar een duidelijk plan met het pand heeft, wordt hij bijna altijd in het gelijk gesteld. Ontbreekt het plan, dan oordeelt de rechter niet zelden in het voordeel van de krakers.

Vanuit de optiek van de eigenaar van een gekraakt pand levert een kraak in alle gevallen veel nadeel op. Zo worden gekraakte pandenvormen niet zelden verwaarloosd, is het pand nauwelijks verkoopbaar of verzekeraar en kosten de procedures tijd en geld.

Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de verschillende facetten van leegstand. We concentreren ons allereerst op de feiten inzake leegstand van diverse soorten vastgoed. Het beleid van gemeentenvormen tegen leegstand behandelen we aansluitend, in hoofdstuk 5. Specifiek bespreken we in hoofdstuk 6 het instrument 'heffingen'.

De aandacht gaat vervolgens uit naar het fenomeen kraken. In hoofdstuk 7 doen we verslag van onze zoektocht naar de feiten rond kraken, zoals hoe vaak het voorkomt, door wie, waar en dergelijke.

De bijlagen bevatten de beschrijvingenvormen van de juridische kaders waarbinnen het leegstand- en krakenbeleid zich afspeelt.

Elk hoofdstuk, inclusief de genoemde bijlagen, bevat antwoorden op door de opdrachtgever geformuleerde kennisvragen. Deze vragen zijn in alle hoofdstukken opgenomen, evenals (deel)conclusies die ingaan op die vragen. De hoofdstukken zijn oorspronkelijk als 'fact sheet' geschreven ten behoeve van gebruik voordat de gehele publicatie was afgerond. Hierdoor zijn er mogelijk overlappingsvormen, maar zijn de hoofdstukken ook afzonderlijk leesbaar.

1 LEEGSTAND: WONINGEN

Kennisvraag:

Hoeveel leegstand is er van woningen? Wat zijn hiervan de kenmerken? Hoeveel frictieleegstand is acceptabel voor een goed functionerende woningmarkt?

Begrippen

Woningvoorraad: het aantal woningen in een gemeente.

Leegstand: het aantal onbewoonde woningen.

Frictieleegstand: leegstand veroorzaakt doordat een woning opnieuw wordt bewoond.

Structurele leegstand: leegstand van drie maanden of langer (volgens de definitie van het CBS).

GBA: Gemeentelijke Basis Administratie voor persoonsgegevens.

WRG: Woningregister.

Cijfers

Totaal

In heel Nederland waren per 1 januari 2006 ruim 313.000 woningen onbewoond.¹ Dit aantal komt neer op 4,5 procent van de woningvoorraad. Een aantal van die lege woningen is niet direct beschikbaar omdat:

- ze als tweede woning fungeren;
- ze leegstaan voor recreatieve doeleinden;
- ze leegstaan omdat ze onbewoonbaar zijn verklaard of worden gesloopt;
- ze bewoond worden door personen die niet ingeschreven staan bij de GBA, zoals personen met een verblijfsduur korter dan vier maanden, diplomaten en asielzoekers.

Direct beschikbaar waren begin 2006 290.000 woningen, waarvan 115.000 koopwoningen en 175.000 huurwoningen; respectievelijk 3 en 5,75 procent van de voorraad koop- en huurwoningen.

Naar gemeenten

Cijfers over leegstand van woningen worden, als ze al worden bijgehouden, niet door elke gemeente eenduidig geregistreerd. Een telefonische ronde langs de G31 leert ons dat sommige gemeenten alles bijhouden (lengte van leegstand, woningtype) en andere gemeenten geen of beperkt cijfermateriaal hebben. Een eenduidig beeld van de leegstand in de 31 grootste gemeenten van Nederland voor 2007 en/of 2008 is daarom niet te schetsen. Het CBS

¹ Een woning of wooneenheid is gerekend als niet bewoond als het adres voorkomt in het woningregister (WRG), maar niet in de bevolkingsadministratie (GBA).

beschikt echter wel over leegstandcijfers met betrekking tot woningen per 1 januari 2006. Hieronder worden deze leegstandcijfers gepresenteerd voor de G31. De gemiddelde leegstand van woningen van deze gemeenten bedraagt 5,1 procent van de voorraad. Dit is meer dan de 3,5 procent die door de minister als normale frictieleegstand wordt gezien.² Een opvallend hoog percentage leegstand van woningen is te vinden in Den Haag met 8,3 procent. Leiden scoort uitzonderlijk laag met 0,2 procent.

Het CBS beschouwt leegstand als het aantal onbewoonde woningen. Daarbij worden ook vakantiewoningen en dergelijke meegenomen. De CBS-cijfers laten daarom hoge percentages zien voor toeristische gebieden. Ook de uitschieter voor Den Haag valt mogelijk hieruit te verklaren. De gemeentelijke afdeling Onderzoek en Statistiek van Den Haag stelt dat haar leegstandcijfers wat afwijkingen kunnen vertonen door onder andere de vele expats die de gemeente rijk is, waardoor er veel tijdelijke bewoning is.

Tabel 1.1 Leegstand woningen naar gemeente per 1-1-2006

Gemeente	Leegstand woningen	Leegstandpercentage
Amsterdam	14726	3,7%
Rotterdam	21087	7,2%
Den Haag	19650	8,3%
Utrecht	7493	5,9%
Arnhem	2961	4,4%
Breda	2755	3,7%
Den Bosch	2164	3,6%
Deventer	1856	4,5%
Dordrecht	2893	5,4%
Eindhoven	4743	4,6%
Enschede	3562	5,1%
Groningen	3646	3,7%
Haarlem	3945	5,6%
Heerlen	3075	6,6%
Helmond	1230	3,4%
Hengelo	1409	3,9%
Leeuwarden	2210	5,0%
Leiden	100	0,2%
Maastricht	3861	6,7%
Nijmegen	2814	3,9%
Schiedam	2126	6,0%
Tilburg	3476	4,0%
Venlo	2093	5,1%
Zwolle	2096	4,1%
Alkmaar	1473	3,4%
Amersfoort	2389	4,1%
Emmen	1697	3,7%
Lelystad	744	2,6%
Zaanstad	2617	4,4%
Sittard-Geleen	3029	6,9%
Totaal	127920	5,1%

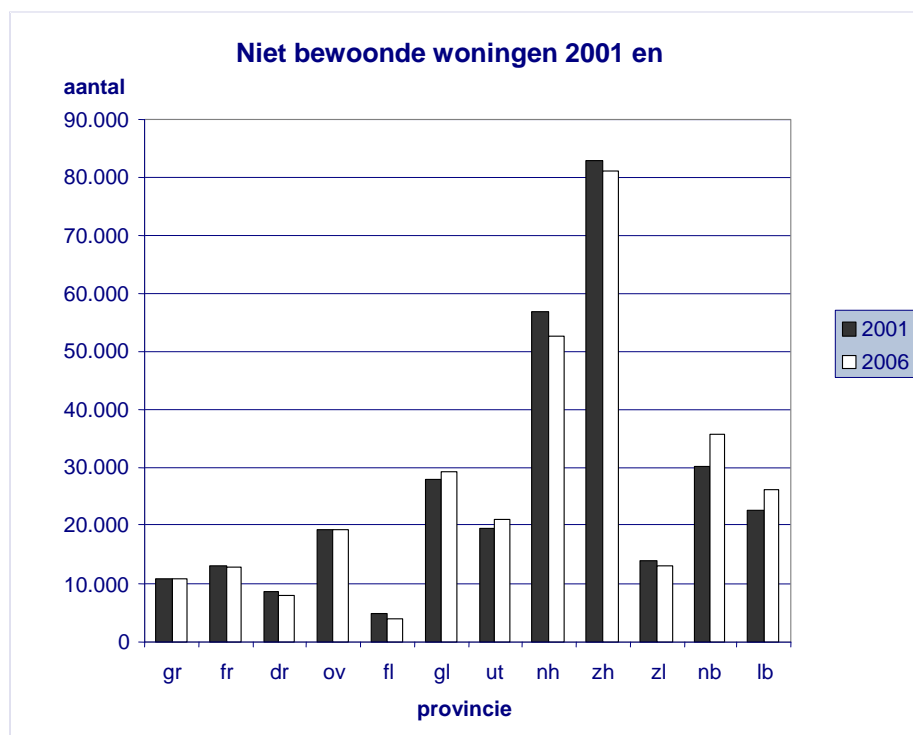
Bron: CBS (2006)

² Beantwoording vragen huurbeleid DBO 2006251539, maart 2006.

Naar provincie

Door het CBS is een vergelijking gemaakt van de leegstand van woningen in 2001 en 2006. Per provincie zijn deze gegevens hieronder weergegeven. De leegstand concentreert zich (in absolute zin) in de provincies Noord- en Zuid-Holland. In beide provincies is de leegstand tussen de peildata teruggelopen. Die vermindering is in Noord-Holland vooral toe te schrijven aan minder leegstand in Amsterdam. Een bevolkingsafname zorgt voor een stijging van de leegstand in Limburg.

Figuur 1.1 Niet-bewoonde woningen 2001 en 2006



Bron: CBS

Duur van de leegstand

De duur van de leegstand wordt niet door alle gemeenten bijgehouden en wordt ook in de CBS cijfers niet meegenomen. Van de volgende gemeenten is de leegstand langer dan twaalf maanden bekend:

Tabel 1.2 Leegstand langer dan twaalf maanden, per 1 januari 2007

Gemeente	Leegstand >12 maanden	Als % totale leegstand	Als % woningvoorraad
Den Bosch	966	40	1,7
Dordrecht	544	43	1
Groningen	1700	44	4,8
Helmond	225	22	0,6
Leeuwarden	892	60	2
Sittard/Geleen	1355	47	3

Bron: interviews Regioplan

Leegstand naar woningtype

Er valt ook een onderscheid te maken tussen leegstand van huur- en koopwoningen. Ook hier geldt dat niet veel gemeenten dit bijhouden. De volgende gemeenten konden de gegevens wel leveren:

Tabel 1.3 Leegstaande woningen naar huur/koop per 1 januari 2007³

Gemeente	Lege huurwoningen	Lege koopwoningen
Rotterdam	23.680	306
Den Bosch	1.105	1.309
Dordrecht	626	622
Enschede	3.678	140
Groningen	2.559	571
Lelystad	189	585

Bron: interviews Regioplan

Met name in de grote steden Rotterdam⁴ en Enschede⁵ staan veel huurwoningen leeg.

Oorzaken van leegstand

Leegstand kan vele achtergronden hebben. Uitgebreid onderzoek naar dergelijke achtergronden is niet voorhanden. Navraag bij een aantal gemeenten bracht naar boven dat, los van het feit dat er vaak een verschil is tussen feitelijke leegstand en administratieve leegstand, grootschalige herstructurering een belangrijke reden voor leegstand kan zijn. Daarnaast is er een veelheid van redenen zoals eerder aangegeven (tweede huisjes, onbewoonbaar verklaarde woningen, et cetera).

Kanttekeningen bij administratieve leegstand

De betekenis van administratieve leegstand is niet altijd even goed te duiden. In Amsterdam heeft men een nadere analyse gemaakt van de ruim 28.000 woningen die op 1 januari 2004 leegstonden. Een jaar later waren 10.000 van deze woningen weer bewoond en kan dit als frictieleegstand worden beschouwd (2,6% totale woningvoorraad, 35% van de leegstand). Voor 7000 woningen was een verklaring te geven voor de leegstand, zoals: het niet meer bestaan van de woning, renovatie en stedelijke vernieuwing. Onverklaarbaar

³ De aantallen verschillen met de grote leegstandtabel als gevolg van een ander peilmoment en mogelijk andere methode van meten.

⁴ De gemeente Rotterdam geeft de volgende redenen:

- Het eigen woningbezit in Rotterdam is relatief laag, wat betekent dat er überhaupt meer huurwoningen zijn in Rotterdam.
- Rotterdam heeft een grote herstructureringsopgave.
- Er is in Rotterdam sprake van een verschil tussen de feitelijke leegstand en de administratieve leegstand.

⁵ De leegstand is in Enschede gedefinieerd als een adres dat niet wordt bewoond, dat wil zeggen: er is in de GBA geen bewoning aangetroffen op dat adres. Dit betekent dat ook woningen die net zijn opgeleverd (en nog niet bewoond zijn) en woningen die voor sloop zijn aangemerkt maar nog niet uit de registratie zijn verwijderd, zijn meegenomen. Nadere analyse levert tevens op dat op de lijst een bejaardenhuis staat dat wordt gerenoveerd, een nieuwe flat die nog niet is opgeleverd en veel zomerhuisjes in het buitengebied.

leek de onbewoondheid van ruim 10.000 woningen, waarvan twee derde particuliere huur betrof, circa twintig procent sociale huur en iets minder dan twintig procent verondersteld eigenaar bewoner.

Samenvatting

Weinig gemeenten houden cijfers bij over de leegstand van woningen. Wanneer zij dit wel doen, wordt vaak de GBA gekoppeld aan de woningvoorraad. Bij de ene gemeente wordt gekeken naar reële leegstand, bij de andere naar administratieve leegstand. In 2006 heeft het CBS cijfers verzameld die wel op dezelfde manier gemeten zijn. Het CBS telde 313.000 leegstaande woningen. Dit is het meest recente en volledige overzicht van de leegstand van woningen dat op dit moment beschikbaar is. In de G31 staat gemiddeld 5,1 procent van de voorraad leeg (1 januari 2006). Dat is iets meer dan de frictieleegstand.

2 LEEGSTAND: KANTOREN

2.1 Omvang en kenmerken

Kennisvraag:

Hoeveel leegstand is er van kantoorruimte? Wat zijn hiervan de kenmerken?

Begrippen

Kantoor: een kantoor is een gebouw waarin werkzaamheden voornamelijk zijn gericht op (administratieve) verwerking van informatie en niet op vervaardiging, bewerking en/of opslag van goederen.

Aanbod: bestaat uit: leegstaande panden, in aanbouw zijnde panden en in gebruik zijnde panden die leeg gaan komen.

Voorraad: totale hoeveelheid m² kantoorruimte in Nederland.

Leegstand: kantoorpanden die niet in gebruik zijn als kantoorpand. Dit is overigens alleen vast te stellen door directe waarneming, aangezien het pand administratief in gebruik/verhuurd kan zijn.

Structurele leegstand: panden die langer dan drie jaar leeg staan (soms wordt hiervoor twee jaar aangehouden).

Cijfers

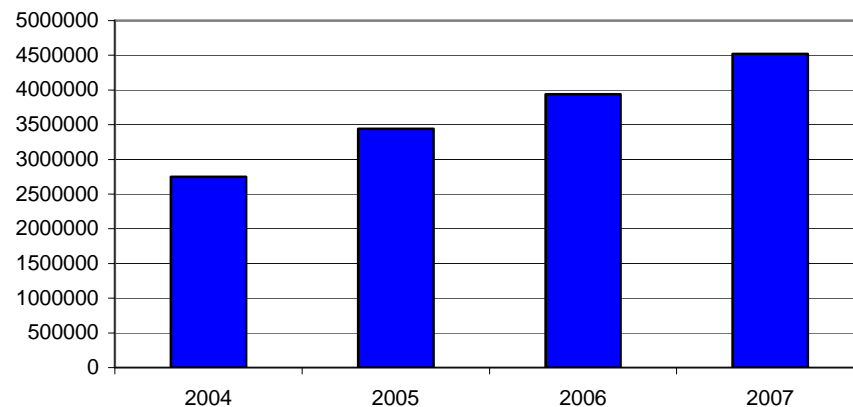
Totaal

Ultimo 2007 telde Nederland in totaal 4.522.369 m² leegstaande kantoorruimte. Op een geschatte totale voorraad van circa 45 miljoen verhuurbaar vloeroppervlak, is dat een leegstand van ruim tien procent.¹ In de jaren daarvoor bedroeg dat cijfer:

- 2004: 2.749.605 m²
- 2005: 3.441.194 m²
- 2006: 3.937.410 m²

¹ In eerdere publicaties worden ook wel hogere percentages genoemd. Dan wordt gerekend niet met uitsluitend leegstand, maar met het aanbod, dus ook in aanbouw zijnde vierkante meters of nog zelfs in gebruik zijnde ruimtes die wel op de markt gaan komen. R. Bak van CBRE, van wie bovenstaande cijfers afkomstig zijn, rekent alleen daadwerkelijk lege ruimten mee.

Figuur 2.1 Leegstand 2004-2007 in m²



Bron: Gegevens R. Bak, CBRE

De totale leegstand is verdeeld over 1951 panden die deels (1440) of geheel (551) leegstaan.

Duur van de leegstand

Van de panden met leegstand staat 9,7 procent drie jaar of langer geheel leeg, 49,8 procent van de panden met leegstand staat minstens drie jaar gedeeltelijk leeg. Bijna vier procent van de huidige panden met leegstand stond in 2003 al helemaal leeg, dat zijn 74 panden.

Gerekend in vierkante meters staat 3.1 miljoen m² structureel leeg. Op een totale leegstand van ruim 4,5 miljoen m² is dat 69 procent, op de totale voorraad vvo is dat bijna zeven procent.

Locatie leegstand

Structurele leegstand concentreert zich op bedrijventerreinen en in kantorenwijken. Van de panden met leegstand, staat zoals gezegd 9,7 procent minstens drie jaar helemaal leeg en 49,8 procent gedeeltelijk leeg. Dat betekent dat 59,5 procent van de nu leegstaande panden drie jaar geleden al leegstand kende. In de kantorenwijken betreft dat 65,1 procent, op de bedrijventerreinen 60,6 procent. In de centrumgebieden betrof het 51 procent.

Tabel 2.1 Structurele leegstand in Nederland naar locatie in totale m²

	Leegstand 2007	Drie jaar leegstaand in 2007	% drie jaar leeg
Amsterdam	1.015.250	775.323	76,37
Rotterdam	285.000	190072	66,69
Den Haag	248.705	151733	61,01
Utrecht	240.960	139377	57,84
Rest Nederland	2.731.209	1.868.148	68,40
Totaal	4.521.124	3.124.653	69,11

Transformatie

Voor transformatie komen in eerste instantie alleen panden in aanmerking die in zijn geheel leeg staan. In de vier grote steden en de rest van Nederland betreft dat 190 panden; 972 staan deels structureel leeg.

Tabel 2.2 Structurele leegstand in Nederland naar locatie in lege panden²

	Drie jaar leegstaande panden 2007	m ² in drie jaar leegstaande panden
Amsterdam	23	205.890
Rotterdam	6	14.155
Den Haag	7	56.155
Utrecht	7	21.870
Rest Nederland	147	418.270
Totaal	190	716.340

De meeste van deze structureel leegstaande panden zijn te vinden in kantoorwijken. Toch is een aanzienlijk aantal aan te treffen op centrumlocaties en in woonwijken.

Tabel 2.3 Locatie drie jaar leegstaande panden

Locatie	Absoluut	%
Onbekend	6	3
Centrum	32	17
Woongebied	44	23
Bedrijventerrein	34	18
Kantoorwijk	68	36
Buitengebied	6	3
Totaal	190	100

Ouderdom gebouwen

De panden met leegstand zijn vooral in de midden jaren tachtig gebouwd. De volledig leegstaande panden zijn gemiddeld wat ouder dan de rest (1985 vs. 1988).

Samenvatting omvang en kenmerken

In Nederland staat ultimo 2007 circa 4,5 miljoen m² kantoorruimte leeg. Dat is tien procent van het verhuurbaar vloeroppervlak (vvo). 3,1 miljoen m² staat minstens drie jaar leeg, zijnde zeven procent van het vvo. Het betreft tien procent van alle leegstaande panden, in absolute uitgedrukt, 190 panden staan drie jaar totaal leeg.

² Alleen panden die groter zijn dan 500m².

2.2 Oorzaken leegstand kantoren

Kennisvraag:

Wat zijn de oorzaken van leegstand van kantoren?

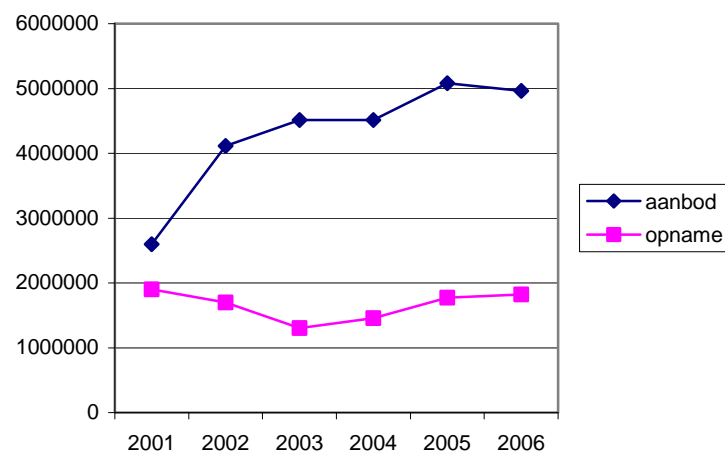
In de literatuur wordt een aantal achtergronden genoemd die, in verschillende combinaties, verantwoordelijk kunnen zijn voor leegstand van kantoorruimten, te weten:

- de markt;
- het gebouw;
- de locatie;
- de prijs.

De markt

In de afgelopen jaren is het aanbod van kantoorruimte opgelopen van rond de twee miljoen m² bij de eeuwwisseling naar circa vijf miljoen m² in 2005.³ De opname van kantoorruimte schommelde in die jaren tussen de 1,6 en 1,95 miljoen m². Opname wil overigens niet zeggen dat daardoor het aanbod afneemt met hetzelfde aantal vierkante meters. Vaak betreft het immers verhuisbewegingen waarbij de oude kantoorruimte op de markt wordt gebracht. Er is in kwantitatieve zin derhalve sprake van een enorme mismatch tussen vraag en aanbod op de markt voor kantoorruimtes.

Figuur 2.2 Ontwikkeling aanbod en opname kantoren



Bron: Bak, 2007

³ R. Bak, Offices in Figures 2006, CBRE, 2007. Het Nederlands Verbond van Bouwbedrijven telt in 2005 zelfs meer dan zes miljoen m² in de aanbidding (NVB, 2005).

Dit gegeven is uiteraard bekend, maar weerhoudt ontwikkelaars niet van nieuwe plannen. In Amsterdam, waar ruim één miljoen m² kantoorruimte vrij staat, bestaan in 2007 plannen voor nog eens 3,7 miljoen m² kantoorruimte. Een realistische behoeftegeraming gaat uit van 1,5 miljoen m² tot 2030 (gemiddeld 59.000 m² per jaar).⁴ De projectontwikkelaars zien nog steeds mogelijkheden in deze ruime (vragers)markt en bouwen ook zelfs nog steeds 'op risico', dat wil zeggen, zonder een huurder te hebben.

In de gevallen dat wel voor een huurder is gebouwd, wordt wel eens minder opgenomen dan in eerste instantie overeengekomen. Wanneer de marktontwikkeling voor een sector/bedrijf tegen blijkt te vallen, kan het op te nemen metrage wel eens teruglopen. Het kantoorcomplex van Cisco in Amsterdam Zuidoost is hiervan een voorbeeld.

Het gebouw

De (structurele) leegstand concentreert zich sterk in grote, oudere, minder flexibele panden. Bij kleinere kantoorpanden is de afgelopen jaren sprake van een teruglopende leegstand, van vijftien procent van panden met minder dan 1000 m² in 1995 naar negen procent in 2005.⁵

Als belangrijke reden voor de leegstand van oudere grote panden worden de inflexibiliteit ervan, de geringe uitstraling en ouderwetse architectuur genoemd. Ook het gebrekkige afwerkingsniveau wordt genoemd.⁶

In 2006 inventariseerde Dynamis ook welk deel van de leegstaande panden nog geschikt zou zijn om weer te worden verhuurd wanneer de vraag zou toenemen. Dynamis concludeerde dat zestig procent van het aanbod nog als kansrijk gezien moet worden: 33 procent is kansarm (en vereist dus veel aanpassingen) en zeven procent werd als kansloos gezien. Dat betreft dus 350.000 m², uitgaande van het door Bak berekende aanbod.

De locatie

De groei van het aantal vierkante meters kantoorruimtes vond vooral plaats op zogenaamde kantoorlocaties en veel minder op centrumlocaties of in woongebieden.

Tabel 2.4 **Verschuivingen in voorraad en aanbod 1994 -2004**

	Kantoor-locaties	Bedrijven-terreinen	Centrum	Woon-wijken	Overig
Voorraad '94-'04	+7%	+1%	-5%	-3%	Gelijk
Aanbod '94-'04	+14%	+3%	-9%	-8%	Gelijk

Bron: Huizinga 2006

⁴ OGA Amsterdam, Minder kantorenplannen in uitvoering. Platform bedrijventerreinen en kantoorlocaties Plabeka II, 20 feb. 2007.

⁵ Huizinga, J. Leegstand op kantoorlocaties, Masterproof ASRE, 2006.

⁶ Dynamis, Spokende cijfers 2006.

De tabel laat zien dat daar waar de uitbreiding plaatsvond, het aanbod extra toenam, terwijl daar waar de voorraad afnam het aanbod extra terugliep. Het zijn derhalve met name de kantoorlocaties en de bedrijventerreinen waar zich de problemen met leegstand concentreren. Huizinga (2006) constateert echter dat het hier vooral verouderde panden betreft en dat het daarom eerder een pandvraagstuk is dan een locatieprobleem. Voor de beeldvorming: het gaat vooral om terreinen zoals in de Haarlemmermeer, Capelle aan de IJssel en Diemen.

De prijs

De huurprijs per vierkante meter is in de afgelopen jaren niet extreem gestegen, maar hield ongeveer gelijke tred met de inflatie (Bak 2007)⁷. Per locatie is daarin uiteraard verschil te zien, maar nergens is sprake van een sterke toename. Deels heeft dat te maken met het overaanbod: er is sprake van een vragersmarkt, dat wil zeggen dat de vragers gunstige huurvoorwaarden kunnen bedingen, zowel op de vierkantemeterprijs als op huurvrijperiodes bijvoorbeeld. Hierdoor zijn ook nieuwe huurcontracten niet (veel) duurder dan oude. De prijs kan daarom geen belangrijke factor zijn in de verklaring van leegstand in de zin dat de vraag de prijs niet zou kunnen betalen. Daarentegen zorgen de gunstige voorwaarden voor nieuwe contracten voor een snellere opname van nieuw aanbod en daardoor leegstand in verouderde panden.

Ondanks dat de prijzen op de meeste locaties niet extreem zijn gestegen, is het niveau nog steeds dermate hoog dat het voor ontwikkelaars nog steeds lonend is nieuwe kantoorruimte op te leveren.

Toekomst

In de groeiscenario's van het Centraal Planbureau is in het gunstigste scenario sprake van een maximale groei van de kantoorgebonden werkgelegenheid van 1,7 procent tot 2020. De opname van kantoorruimte zal volgens het CPB dalen naar 800.000 m² per jaar. Huizinga berekent dat in het gunstigste CPB-scenario, het 'Regional Communities'-scenario, nog sprake zal blijven van een leegstand van twaalf procent van de voorraad. Die voorraad bedraagt in 2016 dan vijftig miljoen m²: de leegstand derhalve zes miljoen m², waarvan ruim de helft als structureel wordt berekend (Huizinga 2006).

Analyse leegstand kantoren in Amsterdam⁸

Er is sprake van een structurele verstoring van de verhouding tussen vraag en aanbod. De huidige leegstand van ruim meer dan één miljoen m² en 775.000 m² structureel leeg, is meer dan een uiting van de zo bekende varkenscyclus in de kantorenmarkt. Het hoogste groeiscenario dat het CPB heeft ontwikkeld, 'Global Economy', is vertaald naar de Amsterdamse situatie ten behoeve van de huidige collegeperiode. De verwachte vraag naar kantoorruimte komt via

⁷ Zie noot 3.

⁸ Plan van Aanpak – Werkplan kantorenloods 2006-2007 (versie 22 feb. 2007).

dat scenario uit op circa 1,5 miljoen in 2030. Gegeven de bestaande leegstand en een planvoorraad die in 2006 bijna 3,7 miljoen m² bedroeg, blijkt dat duidelijk sprake is van verstoorde verhoudingen op de markt voor kantoorruimte in Amsterdam.

Amsterdam constateert dat een belangrijk deel van de voorraad structureel leeg staat. Dit aanbod is over het algemeen niet courant en zal nooit meer als kantoor in gebruik worden genomen.

Overigens geldt voor Amsterdam dat voor kantoren de hoogste erfpachtcanon geldt. Verandering van bestemming levert de gemeente derhalve mogelijk minder op.

Beleid?

De belangrijkste oorzaak van leegstand van kantoorruimte lijkt het grote verschil tussen vraag en aanbod. De markt zorgt niet voor een evenwicht tussen vraag en aanbod. Nog steeds worden nieuwe locaties ontwikkeld, met name ook omdat ontwikkelaars nog steeds hoge rendementen behalen. De gemeente Amsterdam heeft het initiatief genomen om met een aantal omringende gemeenten⁹ meer regie te gaan voeren op de markt. De belangrijkste ingreep is die van het reduceren van het nieuwe aanbod. De volgende reductie is voorgesteld en in onderhandeling gebracht bij de zogenaamde planeigenaren (stadsdelen, gemeente en ontwikkelaars).

Tabel 2.5 Planreductie kantoorruimte in de Noordvleugel

Regio	Geraamde vraag 2006-2030, m ²	Oorspronkelijk planaanbod, m ²	Planaanbod na reductie, m ²	Reductie, m ²
Amsterdam	1.483.000	3.714.000	2.218.000	1.496.000
Almere	327.000	1.264.000	775.000	489.000
Gooi en Vecht	269.000	300.000	300.000	0
Haarlem/IJmond	199.000	416.000	364.000	52.000
Meerlanden/Amstelland	1.059.000	2.550.000	1.038.000	1.512.000
Zaanstreek/Waterland	114.000	96.000	110.000	+14.000
Totaal	3,5 mln	8,3 mln	4,8 mln	3,5 mln

Bron: OGA Amsterdam: Minder kantorenplannen in uitvoering; Plabeka II2007

Over deze voorstellen is met de planeigenaren van gedachten gewisseld. Gezocht is naar overeenstemming, maar uiteindelijk heeft de gemeente Amsterdam (ontwikkelingsbedrijf), knopen doorgehakt en (delen van) geplande locaties geschrapt. Hiermee wordt de markt enigszins gereguleerd en het aanbod gestuurd.¹⁰ Marktpartijen zijn over deze vorm van regie positief. Binnen het kader van deze aanpak kunnen eveneens specifieke instrumenten worden ingezet. Zo kan worden gedacht aan het slechts toestaan van nieuwe kantoorontwikkeling wanneer leegstaande ruimtes worden 'ingeleverd'.

⁹ In Platform Bedrijven en Kantoren Noordvleugel (Plabeka).

¹⁰ OGA Amsterdam. Minder kantorenplannen in uitvoering. Plabeka II. Vastgesteld door B&W op 20-2-2007.

Dergelijke ontwikkelingsrechten kunnen door projectontwikkelaars worden opgebouwd. Ook kunnen overheden en ontwikkelaars gezamenlijk het leegstandprobleem aanpakken via lokale fondsvorming (vergl. lokale ontwikkelingsmaatschappijen).

Samenvatting oorzaken

Er is sprake van een hardnekkige leegstand die in belangrijke mate wordt veroorzaakt door een te groot aanbod en veroudering van de voorraad. Panden voldoen daardoor niet meer aan de eisen van de gebruiker. De leegstand concentreert zich op bedrijventerreinen en kantoorlocaties.

In de nabije toekomst blijft de leegstand hoog in panden die feitelijk onbruikbaar zijn voor nieuwe kantoorfuncties.

Doordat ontwikkelaars nog steeds goede rendementen halen uit nieuw aanbod, corrigeert de markt zichzelf niet. Teneinde het voortgaande aanbod van nieuwe kantoorruimte te temporiseren, is een zekere vorm van ingrijpen in de markt (regie) derhalve van nut.

2.3 Transformatie?

Behalve het reguleren van het aanbod zoals boven beschreven, is het tevens mogelijk leegstaande kantoorpanden en bedrijfsruimten te herbestemmen.

Kennisvraag:

Welke problemen doen zich voor bij de transformatie van leegstaande kantoren?

Er doen zich verschillende aandachtspunten voor bij een voorgenomen transformatie van bedrijfsruimte in andere functie. We baseren ons onder meer op de studie van de SEV¹¹, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen juridische, technische en financiële aandachtspunten:

1. Juridische aandachtspunten

Bestemming, zoals vastgelegd in bestemmingsplan

Voor een bepaalde locatie (gronden en gebouwen) is de bestemming vastgelegd in het bestemmingsplan. Tijdelijke herbestemming is toegestaan op grond van art. 15 van de Leegstandwet voor maximaal drie jaar of op grond van art. 17 van de Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO) voor maximaal vijf jaar. Daarna kan via art. 19 permanente bestemmingswijziging worden verkregen.

¹¹ SEV. Marleen Hermans. *Het herbestemmen van kantoren naar woningen*. Rotterdam 2004; Zie ook: Decisio. *Stimuleren herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed*. Amsterdam 2006.

In de Wro die vanaf 1 juli 2008 van kracht is, gaat dat via de zogenaamde *projectbesluitprocedure* die korter is dan de art.-19-procedure uit de 'oude' WRO. Een projectbesluit lijkt op de art.-19 lid 1 WRO-procedure, maar is wezenlijk anders, immers er wordt geen vrijstelling verleend, maar het projectbesluit komt in de plaats van een deel van het bestemmingsplan.

Daarnaast is er in de nieuwe Wro ook een aantal vrijstellingsmogelijkheden opgenomen. In de meeste gevallen gaat het bij tijdelijk beheercontracten om een tijdelijke strijdigheid met de bestemmingsplanvoorschriften. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om op grond van art. 3.22 van de Wro voor een bepaalde termijn ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan. De maximale termijn waarvoor ontheffing kan worden verleend, is vijf jaar. Na afloop van deze termijn moet het strijdige gebruik worden beëindigd. Een project dat strijdig is met het huidige bestemmingsplan kan vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan door middel van een *projectbesluit* al worden verwezenlijkt. Binnen een jaar, of onder bepaalde omstandigheden binnen vijf jaar, moet het projectbesluit wel worden gevolgd door een bestemmingsplan.

Bouwbesluit en gemeentelijke verordening

Hierbij gaat het om eisen op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Deze eisen verschillen voor bedrijfsruimten en woningen. In de praktijk blijkt het hierbij vooral vaak te gaan om eisen op het gebied van veiligheid (vluchtroutes), geluidsbelasting, daglicht, ventilatie en te openen ramen.

In een bijlage bij een brief van de minister van WWI van 18 april 2008 wordt een groot aantal knelpunten van transformatie genoemd die voortvloeien uit de minimeisen Bouwbesluit,¹² uit gemeentelijk beleid en uit andere dan de bouwregelgeving (geluidsbelasting, fijnstof). Benadrukt wordt hierbij dat de minimeisen van het bouwbesluit zelden een echt knelpunt kunnen zijn voor transformatie van kantoor- naar woonfunctie. Volgens dit rapport zijn het met name gemeentelijke definities van bouwkwaliteit die leiden tot problemen bij transformatie-initiatieven.

2. Technische aandachtspunten

- Is het gebouw goed te herverkavelen voor andere functies zoals wonen of hotel?
- Zijn de plafonds hoog genoeg (bouwbesluit)?
- Is er voldoende geluidsisolatie voor transformatie naar woningen?
- Is er geen asbest in het oude bedrijfspand verwerkt?
- Kunnen voldoende natte cellen en keukens worden aangelegd?
- Zijn er mogelijkheden voor aparte voordeuren?
- Zijn er mogelijkheden voor bekabeling en verwarming?
- Zijn er voldoende parkeermogelijkheden, is de aanrijroute voldoende?

¹² SBR, Transformatiewijzer kantoorgebouwen, SBR, Bilthoven – Soest 2008.

Specifiek bij wonen boven winkels:

- het ontbreken van een eigen opgang;
- onverenigbare functies (veel lawaai uit de winkel, of juist andersom, verrommeling gevel door bijvoorbeeld posters voor het raam, veiligheid).

3. Financiële aandachtspunten

Tot slot is een belangrijke reden voor het uitblijven van transformatie dat de eigenaar voorziet dat de marktwaarde van het vastgoed vermindert wanneer de bestemming verandert. Eigenaren, met name beleggers met aandeelhouders, willen die gedaalde marktwaarde liever niet in de boeken terugzien. Verkoop tegen een lagere marktwaarde is het 'nemen van het verlies' en daarom minder populair. Eigenaren kunnen verkiezen om te wachten op het aantrekken van de vraag om dan de hogere verwachte huurinkomsten te innen.¹³ Het gebouw blijft dan als kantoorruimte getaxeerd en behoudt zijn marktwaarde.

Een gevolg hiervan is ook dat de verwervingskosten van dergelijke panden (te) hoog zijn voor herontwikkeling. Wanneer het pand dan ook nog moet worden omgebouwd voor bewoning, dan lukt het vaak niet die investeringen terug te verdienen, zeker niet wanneer het huisvesting van doelgroepen als studenten of starters betreft. Transformaties naar andere functies, zoals hotels, onderwijs of zorgvoorziening¹⁴ is op verschillende plekken wel een reële optie gebleken.

Eigenaren kunnen de leegstand ook 'voor lief' nemen wanneer zij verwachten dat de waarde van de grond en/of het pand zal stijgen doordat de locatie in waarde toeneemt. Volgens deskundigen komt een dergelijk vorm van strategisch gedrag (of speculatie) weinig voor.

Andere kosten die in dit verband een rol spelen, zijn:

- Investeringskosten zijn hoog.
- Eventuele aankoopkosten.
- Specifiek voor een aantal steden (Amsterdam, Arnhem, Delft e.a.) zijn de erfpachtaandachtspunten. Bij verandering van functie verandert ook de erfpachtcanon. Die is voor kantoorbestemming hoger dan voor bijvoorbeeld wonen. Dat scheelt de gemeente inkomsten.

In het rapport van Decisio,¹⁵ wordt een groot aantal oplossingsrichtingen uitgewerkt. We noemen deze hier op hoofdlijnen.

¹³ Tenzij het pand in een gewilde en daardoor dure woonomgeving ligt, zoals in een binnenstad waar de m²-prijzen voor woningen ook hoog zijn.

¹⁴ Zoals recent in Utrecht het oude 'Domus Medica' werd omgezet.

¹⁵ Decisio, Stimuleren herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed, Amsterdam 2006.

- Versoepelen van het proces van hergebruik en herbestemming via:
 - aanpassing bestemmingsplan (nieuwe Wro geeft meer mogelijkheden: zie boven);
 - soepele omgang bouwregelgeving;
 - hanteren overige beschikbare regelgeving, waaronder aanschrijvingen.
- Financiële stimulans voor hergebruik en herbestemming via:
 - gebruikmaken van bestaande subsidieregelingen (bijv. IPSV, BLS);
 - toepassen bestaande fiscale stimuleringsmaatregelen (bijv. via lage btw-tarief voor arbeidsintensieve werkzaamheden, met name stukadoor- en schilderswerkzaamheden aan woningen ouder dan 15 jaar.);
 - vereveningsmogelijkheden benutten. Hierbij gaat het om het maken van koppelingen tussen laagrendabele transformatieprojecten met hoogrendabele andere projecten. Zo heeft Amvest in Den Haag sociale huurwoningen gerealiseerd in een voormalig kantoorpand. In ruil daarvoor mocht Amvest elders in de stad luxe huurappartementen realiseren;
 - samenwerking met woningbouwcorporaties of private partijen door middel van PPS-constructies. Ook in een dergelijk samenwerkingsverband kunnen weer vereveningen plaatsvinden door het onderbrengen van hoog- en laagrendabele projecten.

Over de (on)mogelijkheden van transformatie van kantoren en andere bedrijfsgebouwen bestaat veel informatie. Via het transformatieplatform woneninkantoren.nl is deze makkelijk te ontsluiten. Ook via de infobladen van SenterNovem is veel documentatie voorradig, waaronder veel voorbeelden van geslaagde transformaties. Tot slot heeft ook het ministerie van VROM een publicatie het licht doen zien over dit thema met veel handvatten voor beleid: 'Wonen op de zaak: transformeren van kantoren in woningen'. Ondanks de veelheid aan informatie is er slechts in een zeer beperkt aantal gemeenten een uitgewerkt beleid gericht op transformatie van kantoren naar andere functies (Den Haag, Amsterdam).

Samenvatting transformatie

Transformatie van bedrijfs- en kantoorruimten naar een andere functie kent knelpunten van juridische, technische en financiële aard. Met name financiële en juridische problemen lijken oplosbaar via gericht beleid. Bepaalde technische knelpunten zullen moeilijker te verhelpen zijn.

Samen met het gericht ingrijpen in het aanbod van nieuwe kantoren (aanbodsturing) lijkt transformatie van oude leegstaande panden de aangewezen weg om het probleem van het ontstaan en persisteren van leegstand aan te pakken. De nieuwe Wro biedt hiertoe betere mogelijkheden dan de oude WRO.

3 LEEGSTAND: BEDRIJFSRUIMTEN EN BEDRIJVENTERREINEN

Kennisvraag:

Hoeveel leegstand is er van bedrijventerreinen? Hoeveel leegstand is er in bedrijfsruimten? Wat zijn hiervan de kenmerken?

Begrippen

Frictieleegstand: pand staat minder dan een jaar leeg.

Langdurige leegstand: pand staat langer dan een jaar leeg.

Bruto bedrijventerreinenvoorraad: inclusief infrastructuur.

Netto bedrijventerreinenvoorraad: exclusief infrastructuur.

Vrije markt: de huur- en/of koopmarkt waarin projectontwikkelaars en beleggers bedrijfsruimte aanbieden voor nog onbekende gebruikers.

Eigenbouw: bedrijfsruimte die voor rekening van de gebruiker wordt gerealiseerd.

Multi-letbedrijfruimte: bedrijfsverzamelgebouwen.

Feiten en cijfers

Bedrijventerreinen

Leegstand van bedrijventerreinen komt in verschillende vormen voor. Het gaat daarbij voornamelijk om:

- leegstand van achtergelaten bedrijfsgebouwen;
- nog te realiseren bouwplannen van projectontwikkelaars die bouwrijpe kavels hebben gekocht, maar nog geen gebruikers voor het daarop geplande vastgoed gevonden hebben;
- leegstand van oudere kantoorgebouwen die al in een eerder stadium een deel van de verouderde bedrijfsgebouwen hebben vervangen;
- braakliggende delen van kavels die ondernemers ooit hebben gekocht voor nooit gerealiseerde uitbreidingen van hun bedrijf.

Tussen 1 januari 1996 en 1 januari 2006 groeide de bedrijventerreinen-voorraad met twintig procent. Nederland had op 1 januari 2007 3606 bedrijventerreinen. Het gaat daarbij om bijna 97.300 hectare bruto en ruim 71.600 hectare netto oppervlak. Het aantal hectare dat nog uitgeefbaar is, bedraagt landelijk 12.064 hectare netto.

Op dit moment is een derde van de totale bruto bedrijventerreinenvoorraad in Nederland verouderd (32.230 hectare bruto), de zogenaamde *brownfields*. Dit is in ieder geval wat gemeenten aangeven, het gaat om bijna dertig procent van de bedrijventerreinen (1052). Dit is echter de bovengrens, het percentage dat werkelijk verouderd is, ligt waarschijnlijk lager. Het genoemde cijfer is namelijk gebaseerd op het totale bruto terreinoppervlak, terwijl in werkelijkheid meestal slechts een deel van het terrein echt verouderd is.¹ Milieudefensie noemt op haar website een aantal van 28.000 ha als verouderd² en een bouwrijp aanbod van 6000 ha.

Op verouderde bedrijventerreinen staan veel gebouwen leeg. Veel verouderde bedrijventerreinen liggen versnipperd in stedelijke uitlegebieden.³

Bedrijfsruimte

Cijfers over de leegstand van de bedrijfsruimte op bedrijventerreinen worden veelvuldig bijgehouden. Dit gebeurt onder andere door provincies en gemeenten en ieder doet dit op eigen wijze. Een overall beeld is daardoor moeilijk te schetsen. DTZ Zadelhoff heeft in een onderzoek uit januari 2007 wel een schatting gemaakt voor de leegstand van bedrijfsruimte op bedrijventerreinen eind 2006. Zij concluderen dat de bestaande leegstand voornamelijk kan worden beschouwd als frictieleegstand en dat er dus sprake is van noodzakelijke marktruimte voor de bedrijven om te kunnen verhuizen. De voorraad bedrijfsruimte in Nederland was toen ongeveer 245 miljoen m² waarvan er in 2006 ruim acht miljoen m² werd aangeboden op de vrije markt. De vrije markt beslaat naar schatting slechts zo'n twintig procent van de totale bedrijfsruimtemarkt, de rest is eigenbouw. DTZ heeft een beeld van de leegstand op de vrije markt en projecteert dit op de totale voorraad. Aan de hand van deze projectie wordt geconcludeerd dat zo'n 4,5 procent van de totale bedrijfsruimtevoorraad leeg staat.⁴ Dit zou gaan om ruim elf miljoen m².

Ook volgens NEPROM en PropertyNL, die in 2007 de bedrijfsruimten onder de loep namen, ligt de geregistreerde leegstand op de markt voor bedrijfsruimten op een aanzienlijk lager niveau dan bijvoorbeeld op de kantorenmarkt.⁵ Op de kantorenmarkt is de leegstand ruim tien procent en op de markt voor bedrijfsruimten ligt deze nog onder de frictieleegstand van vijf procent. Deze conclusie is min of meer gelijk aan wat DTZ Zadelhoff heeft becijferd.

Eind 2007 deed Royal Haskoning in opdracht van het ministerie van VROM

¹ ARCADIS en Stec groep (2007). *IBIS werklocaties. De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006*. December 2007.

² www.milieudefensie.nl. Zie ook Stogo. *Voor wie ontwikkelen wij nog bedrijventerreinen?* Stogo 2007.

³ "Kabinet wil impasse oude bedrijventerreinen doorbreken". NVMagazine, nr.4, juni 2008.

⁴ DTZ Zadelhoff Research (2007) *Oud voor nieuw. De Nederlandse markt voor bedrijfsruimte*. Utrecht: DTZ Zadelhoff.

⁵ NEPROM en PropertyNL (2007) *Nieuw commercieel vastgoed: in feiten en cijfers*. Amsterdam: NEPROM.

nog een onderzoek naar leegstaande bedrijfsruimten.⁶ Zij onderzochten een steekproef van zes grote bedrijventerreinen op leegstand en kwamen uit op een percentage van 5,5 procent. Dit is inclusief frictieleegstand (zie figuur hieronder).

Tabel 3.1 Leegstaande bedrijfsruimte 2007

Leegstand	Leegstaande panden < 1 jaar als % van totale aantal bedrijfsvestigingen	Leegstaande panden > 1 jaar als % van totale aantal bedrijfsvestigingen	Totale leegstand als % van het totale aantal bedrijfsvestigingen
Totaal	3,7	1,8	5,5

Bron: Royal Haskoning (2007)

Kenmerken van leegstand

DTZ Zadelhoff keek ook naar de duur van de leegstand van bedrijfsruimte. Van 2004 t/m 2006 bleek dat 25 procent van de bedrijfsruimte die wordt aangeboden minimaal twee jaar als aanbod geregistreerd staat. 1,2 miljoen m² blijkt al meer dan drie jaar te worden aangeboden. Dit wijst op structurele leegstand. Aanbod en leegstand zijn echter niet hetzelfde. Cijfers over de duur van de daadwerkelijke leegstand ontbreken.

DTZ bracht ook aan het licht dat de leegstand bij bepaalde typen bedrijfsruimte groter is dan gemiddeld. Vooral fabrieksgebouwen en multi-letgebouwen staan vaak langdurig leeg (zie tabel hieronder). Dat de eerste categorie lang leeg staat, wordt verklaard door het wegtrekken van fabrieksarbeid en specifieke kenmerken van fabrieksgebouwen. De leegstand van multi-letgebouwen wordt als tijdelijk aangemerkt, vanwege de goede kwaliteit van de gebouwen en een verwachte groeiemarkt.

Tabel 3.2 Leegstand bedrijfsruimte naar type 2007

Type gebouw	Percentage van de totale leegstand
Distributieruimte	14%
Multi-let	32%
Fabrieksgebouwen	34%
Showroom	4%
Overige	16%

Bron: DTZ Zadelhoff (2007)

Lokaal

Zoals eerder geschetst registreren veel gemeenten en provincies de leegstand van bedrijfsruimte. Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) van de gemeente Rotterdam onderzocht in 2006 de leegstand in de regio Rotterdam en kwam tot de volgende bevindingen. Op de onderzochte bedrijventerreinen in de gemeente Rotterdam is er totaal 855 hectare in gebruik. Iets meer dan vijf miljoen m² daarvan is bebouwd en vier miljoen m² daarvan is bedrijfsruimte. De totale leegstand (inclusief aanbod) in de regio wordt gecijferd op

⁶ Royal Haskoning (2007). *Leegstand op bedrijventerreinen*. Nijmegen, 29 oktober 2007.

309.000 m². Zo komt men op een leegstandpercentage van bedrijfsruimte van acht procent.⁷ Dit is, zoals uit het voorgaande blijkt, hoger dan het landelijk gemiddelde.

Een later uitgevoerd onderzoek door Stogo in 2007, waarin zeventien bedrijventerreinen in alle provincies worden meegenomen, laat zien dat de leegstand per provincie en gemeente erg verschillend is. De leegstandpercentages lopen uiteen van 0,4 procent in Terneuzen (Zeeland) tot 35 procent in Nijmegen (Gelderland).⁸

Veroudering en leegstand: beleid?

Landelijk gezien lijkt leegstand op bedrijventerreinen niet het grootste probleem. Het is vooral de veroudering en de daarmee gepaard gaande verrommeling en verloedering die zorgen baart.

De Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen heeft als taak hiervoor met voorstellen voor oplossingen te komen. Het lijkt verstandig een aanpak te kiezen die vergelijkbaar is met de in het vorige hoofdstuk beschreven aanpak van de leegstand in kantoren. De essentie daarvan is bovenlokale beleidsregie en sturing van het aanbod. De gemeente Zaanstad⁹ kent een dergelijke aanpak die bestaat uit de volgende elementen:

- regionale samenwerking ter voorkoming van beleidsconcurrentie;
- instellen van een regionaal herstructureringsfonds;
- creëren van schaarste door het aanbod te beperken. Hierdoor gaat ook de prijs van de grond op bedrijventerreinen omhoog waardoor het voor de vastgoedsector aantrekkelijker wordt.

Daarnaast wordt door de gemeente de suggestie gedaan investeringen in bestaande bedrijventerreinen fiscaal te behandelen als 'groene belegging'.

Samenvatting

Terwijl de bedrijventerreinenvoorraad de laatste tien jaar alleen maar stijgt (+20%), lijkt er een beperkte leegstand. Exacte cijfers zijn moeilijk te geven, mede omdat er veel verloop is (met frictieleegstand ten gevolg) en omdat leegstand op verschillende manieren wordt gemeten. Het leegstandpercentage op bedrijventerreinen ligt echter zeer waarschijnlijk rond de vijf procent. Cijfers uit verschillende bronnen geven dit aan. Wel zijn er grote regionale verschillen in leegstand op bedrijventerreinen met uitschieters tot 35 procent leegstand. Een aanzienlijke hoeveelheid bedrijventerrein is verouderd, naar schatting een derde van het totaal. De aanpak daarvan vergt bovenlokale aanpak waarin beperking van het aanbod centraal staat.

⁷G.H. van der Wilt en W.H.M. van der Zanden (2006). *Inventarisatie bedrijventerreinen regio Rotterdam*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek, mei 2006.

⁸Stogo Onderzoek en Advies (2007). *Voor wie ontwikkelen we nog bedrijventerreinen? Beschouwingen over de groei van de bedrijvigheid op nieuwe bedrijventerreinen. En over de gevolgen hiervan de bestaande bedrijventerreinen*. Utrecht, november 2007.

⁹H. Luiten en E. van der Krabben (2008), Investeer in oude terreinen. *Volkskrant Forum*, 17 juli.

4 LEEGSTAND IN EN BOVEN WINKELS

4.1 Leegstand in winkels

Kennisvraag:

Hoeveel leegstand is er aan winkelruimte? Wat zijn hiervan de kenmerken?

Op 1 augustus 2008 stond er in heel Nederland ruim twee miljoen m² winkelruimte leeg¹. Op een totaal van ruim 26 miljoen m² betekent dat 7,7 procent leegstaat. In een onderzoek van Locatus en de RUG wordt berekend dat in 2003 ruim een derde van de leegstand als structureel, dat wil zeggen langer dan twee jaar leeg, kan worden aangemerkt.²

Volgens onderzoek van de Universiteit van Utrecht en Stogo is leegstand vooral aan te treffen op aanlooproutes en op B- en C-locaties.³ De winkels op die locaties dreigen het onderspit te delven ten opzichte van populaire winkelcentra en online-winkelen.

Tabel 4.1 Leegstand winkelruimte naar provincie in vierkante meters winkelvloeroppervlak

	m ² leegstand	Aantal verkooppunten	Gem. leegstaand opp.
Drente	79.050	316	250,16
Flevoland	46.848	148	316,54
Friesland	82.475	382	215,90
Gelderland	270.997	1225	221,22
Groningen	93.612	400	234,03
Limburg	245.416	1434	171,14
Noord-Brabant	314.937	1674	188,13
Noord-Holland	207.111	1262	164,11
Overijssel	216.170	796	271,57
Utrecht	88.616	519	170,74
Zeeland	66.568	339	196,37
Zuid-Holland	349.168	2322	150,37
Totaal	2.060.968	10.817	190,53

Bron: Locatus, Overzicht leegstand in Nederland per 1 augustus 2008

¹ Zie: <http://www.locatus.com/nl/nl/downloads/Leegstandsmonitor-04-2008.pdf>

² www.locatus.com/nl/nl/downloads/Samenvatting%20Winkels%20in%20de%20etalage.pdf

Bij de gespecialiseerde bureaus voor onderzoek naar marktontwikkeling winkels is geen kengetal bekend voor frictieleegstand.

³ Persbericht NVB: Thermometer Winkels 16 augustus 2007.

Per verkooppunt betrof de leegstand gemiddeld 190 m².

Voor de grotere steden beschikken we over de cijfers per 1 januari 2007 en 2008. In het totaal vertoonde de leegstand een afname. Met name in Utrecht en in mindere mate Den Haag liep de leegstand sterk terug.

Tabel 4.2 Leegstand winkelruimte G4 in vierkante meters winkelvloeroppervlak

	1 januari 2007	1 januari 2008	Vershil
Amsterdam	32.182	31.589	-1,88%
Rotterdam	43.220	43.252	0,07%
Den Haag	45.510	35.759	-27,27%
Utrecht	7.654	4.842	-58,08%
Totaal G4	128.566	115.442	-11,37%
Totaal G31	396.201	380.488	-4,13%

Bron: Vastgoedmarkt VGM Aanbod 2007-2008

Andere steden die opvielen door een terugloop van de leegstand waren Deventer, Dordrecht, Eindhoven en Tilburg. In Lelystad en Zaanstad nam de leegstand sterk toe. Onbekend is of hier structurele achtergronden zijn aan te wijzen.

Samenvatting leegstand winkels

In Nederland staat ruim twee miljoen m² aan winkelruimte leeg, met name op minder gewilde locaties. Een derde daarvan staat langer dan twee jaar leeg. In de G4 loopt de leegstand terug.

4.2 Wonen boven winkels

Kennisvraag:

Hoeveel leegstand is er 'boven winkels'? Wat zijn hiervan de mogelijkheden?

Wonen boven winkels biedt volgens velen een enorm potentieel aan woonruimte in met name (binnen)steden. In 2005 publiceerde het ministerie van VROM een brochure Wonen boven Winkels, met daarin veel voorbeelden van projecten, alsmede schattingen van het potentieel in een aantal gemeenten. Er is echter weinig feitelijk bekend over landelijke aantallen lege etages. In de publiciteit circuleren wel metrages, maar er is geen mogelijkheid die ergens te verifiëren. Het meest genoemde cijfer is dat van 40.000 verdiepingen.⁴

⁴ Zie bijv. 'Wonen boven Winkels lost veel problemen binnenstad op', column W. Derksen in Financieel Dagblad 21 aug 2006, of, 'Lege bovenkamers in winkelstraten', door Andre Vos in Binnenlands Bestuur 11 april 2008.

Dit aantal zou afkomstig zijn uit een onderzoek van AcquiReal uit 2003/2004.⁵

Uit dat en ander onderzoek zijn verder de volgende gevolgtrekkingen af te leiden:

- Er staan ca. 25.000 verdiepingen boven winkels leeg in de binnensteden van gemeenten met > 25.000 inwoners (ca. 170 gemeenten).
- Er zou ruimte zijn voor het realiseren van 30.000-100.000 woningen in binnensteden in leegstaande etages boven winkels.
- Die cijfers zijn nader bekeken door het gespecialiseerde projectbureau AcquiReal op basis van haar onderzoeken in ca. 25-30 grotere steden: alleen al voor die steden geldt een – voorzichtig geraamd – potentieel van 15.000 woningen: daarbij wordt uitgegaan van woningen met een oppervlakte van tussen dertig en zestig m².
- AcquiReal raamt – op basis van extrapolatie van vergaarde gegevens – het totale aantal leegstaande etages op ruim 20.000. Het aantal te realiseren woningen kan zeker oplopen tot 40.000.
- Maastricht geldt vaak als voorbeeld: een potentieel van ca. 1200 woningen. Daarvan zijn er 340 gerealiseerd en zeker tachtig in ontwikkeling. Omstreeks 2010 (ontwikkeld) - 2012 (opgeleverd) moeten zeshonderd woningen zijn gerealiseerd. Dan rest nog potentieel van zeshonderd woningen.

Ook in heel veel andere Nederlandse steden zijn initiatieven genomen om woningen boven winkels te creëren. In Amsterdam zijn dat sinds 1985 674 woningen⁶, in Utrecht sinds 1997 230 woningen en Den Haag in de jaren negentig 250 woningen.

Volgens vastgoedconsultants Dynamis is er in 56 gemeenten een beleid geformuleerd voor wonen boven winkels en is er een potentieel van 60.000 woningen.⁷ Sinds de jaren tachtig zouden er echter slechts 2614 woningen zijn gecreëerd.

- Knelpunten bij wonen boven winkels:
 - Het is onrendabel: er moet geld bij, soms tot vijftig procent van de bouwkosten. Daarom zijn eigenaren vaak niet geïnteresseerd om zelf ruimten te exploiteren.
 - Er is sprake van (zeer) hoge en stijgende bouwkosten.
 - Er is niet veel geld (over) voor aankoop/erfpacht verdiepingen.
 - Eigenaren speculeren nog op mogelijke toekomstige opbrengsten verdiepingen als winkelruimte.
 - Eigenaren willen geen 'gedonder' boven de winkel.

⁵ Vermeld in: J. Trimbos en E. Melet, Wonen boven winkels, een inspirerend alternatief. In NovaTerra, 03-nr. 2, p. 8-12. Informatie ook via vereniging Wonen boven Winkels. Meer weten? Zie www.wonenbovenwinkels.nl

⁶ Gemeente Amsterdam, Gemeentebblad, nr. 492, beantwoording schriftelijke vragen door college van B en W. 2 november 2007.

⁷ http://www.1001makelaars.nl/news/wonen_boven_winkels_komt_niet_op_gang.html.

- Er kan vaak geen aparte ingang/opgang naar de woning worden gemaakt.
- Eigenaren krijgen weinig medewerking van huurders i.c. winkelbedrijven.

Dit alles maakt de trajecten moeizaam, maar niet onmogelijk. Veel praktijkervaringen zijn beschreven in de VROM-nota 'Wonen boven winkels'. Daar zijn ook leer- en aandachtspunten aan te treffen. Via de vereniging Wonen boven Winkels (WbW) wordt gewerkt aan oplossingen voor de genoemde problemen en aan een verhoging van de slagvaardigheid door onder meer:

- financiële marges te verruimen via onder meer laagrentende leningen met behulp van *revolving funds* via provincies;
- de opstelling van eigenaren te beïnvloeden via Platform WbW i.o.;
- verdergaande professionalisering;
- kennisuitwisseling.

Samenvatting wonen boven winkels

Er is weinig feitelijk bekend omtrent het totale potentieel aan woonruimte in etages boven winkels. Schattingen lopen op tot ruimte voor 40.000 woningen. In de afgelopen decennia zijn slechts enkele duizenden woningen langs deze weg gecreëerd. Belangrijkste knelpunten zijn de hoge kosten van verbouw en enkele praktische punten zoals het ontbreken van een eigen opgang. Op projectbasis zijn op lokaal niveau echter goede oplossingen mogelijk, zoals blijkt uit de VROM-brochure 'Wonen boven winkels: Praktijkervaringen in Nederland'.⁸

⁸ Ministerie van VROM, november 2005.

5 LEEGSTANDBELEID GEMEENTEN

Hebben gemeenten een vastgelegd leegstandbeleid? Die vraag behandelen we in dit hoofdstuk. Los van de vraag of er een min of meer integraal beleid is geformuleerd, kijken we naar de mate waarin instrumenten die ter beschikking staan van gemeenten, worden gebruikt. In bijlage 3 worden die instrumenten besproken, te weten de tijdelijke verhuur krachtens de Leegstandwet en het laten melden van leegstaande ruimten, mogelijk uitmondend in het vorderen daarvan. In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen hiermee en gaan we ook in op het fenomeen antikraak als oplossing voor leegstand.

5.1 Leegstandbeleid

Kennisvraag:

In hoeverre is er binnen de 31 grote steden van Nederland sprake van een leegstandbeleid in de zin van een door B&W aan de gemeenteraad voorgelegde (en vigerende) beleidsnota?

Een rondgang langs de G31 leert dat er in geen van de gemeenten sprake is van een door de raad vastgesteld (integraal) leegstandbeleid¹. De betreffende gemeenten verwijzen veelal naar de mogelijkheden van de Leegstandwet en benadrukken in veel gevallen dat er bij hen geen leegstand(probleem) is. In de gemeente Arnhem is een pilot gestart met het aanschrijven van eigenaren van panden die langer dan drie maanden leeg staan. Hierbij worden op basis van een uitdraai van de GBA woningen langsgelopen (letterlijk) die langer dan drie maanden leeg staan. Bewoners/eigenaren krijgen dan een formulier om zich alsnog in te schrijven of er wordt een brief achtergelaten. Vooralsnog wordt niet gewerkt met sancties op het niet ingeschreven zijn in het GBA. In Amsterdam is ambtelijk reeds enige tijd aandacht voor de analyse van leegstand van woningen.

In Amsterdam en Den Haag is wel een nota vastgesteld over het voorkomen en bestrijden van leegstand van kantoorpanden. Het Haagse beleid is gericht op transformatie van de oude leegstaande panden naar andere functies (wonen, hotel et cetera). In Amsterdam is dat ook het geval, maar wordt tevens bovenlokaal ingegrepen op het nieuwe aanbod. In het hoofdstuk over leegstand in kantoren wordt dit beleid beschreven.

¹ Dat wil niet zeggen dat er op dit beleidsterrein niets gebeurt. Van een vastgelegd, integraal beleid is echter geen sprake.

Samenvatting beleid

Er is binnen de 31 grote steden van Nederland nergens sprake van een leegstandbeleid in de zin van een door B&W aan de gemeenteraad voorgelegde (en vigerende) beleidsnota, met uitzondering van kantorennota's in Amsterdam en Den Haag.

5.2 Tijdelijke verhuur

Kennisvraag:

Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur die de Leegstandwet biedt? Welke knelpunten spelen daarbij? Is er behoefte aan verruiming? En wat zijn de juridische mogelijkheden?

Achtergrond

Met de Leegstandwet heeft de wetgever aan eigenaren van woningen en gebouwen een oplossing willen bieden voor het probleem van leegstand van (onder meer) voor sloop bestemde panden en de daarmee gepaard gaande risico's zoals kraak, verval en vandalisme. Het college van B en W kan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, aan een eigenaar van een woning of gebouw een vergunning verlenen voor tijdelijk verhuur van ten minste zes maanden en maximaal 24 maanden (met een verlengingsmogelijkheid tot in totaal vijf jaar).

Voordeel van de Leegstandwet is dat op huurovereenkomsten die onder deze wet zijn gesloten, een groot aantal huurbeschermende bepalingen niet van toepassing is.

Een vergunning wordt slechts verleend, indien (art. 15 lid 3):

- het gebouw of de woning leegstaat;
- van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij het gebouw of de woning op een andere wijze dan door middel van een tijdelijke huurovereenkomst op grond van de Leegstandwet dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting;
- de eigenaar aantoont dat de te verhuren woonruimte in voldoende mate zal worden bewoond;
- (indien de woning bestemd is voor afbraak of vernieuwbouw) de eigenaar aantoont dat de vernieuwbouw van ingrijpende aard zal zijn en dat de afbraak of de vernieuwbouw binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden.

Ten aanzien van de tweede vereiste is in de memorie van toelichting opgenomen dat het moet gaan om een situatie waarin van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij de woonruimte op normale wijze verhuurt en dat hij onevenredig zou worden benadeeld door een beroep op huur-

bescherming door de huurder op het moment dat de eigenaar zou willen overgaan tot het verwezenlijken van de bestemming (afbraak of vernieuwbouw). Het gaat nadrukkelijk om een uitzonderingssituatie, aangezien de huurbescherming grotendeels buitenspel wordt gezet.

De praktijk

De mogelijkheid tot tijdelijke verhuur wordt in veel gemeenten² gebruikt, bijvoorbeeld in 2007:

Tabel 5.1 Vergunningen tijdelijke verhuur 2007, aantal woningen

Plaats	Aantal woningen
Amsterdam	2.259
Groningen	ca. 500
Venlo	256
Deventer	100
Leeuwarden	10 (in 2006)

Bron: Regioplan

In veruit de meeste gevallen gaat het om vergunningen tijdelijke verhuur in het kader van grote herstructureringsoperaties. In die gevallen zijn het de woningcorporaties die de vergunningen aanvragen. Geïnterviewde vertegenwoordigers van corporaties³ geven aan tevreden te zijn met de mogelijkheden die de wet biedt. Tijdelijk verhuur heeft een aantal duidelijke voordelen, te weten:

- de buurt blijft bewoond en (dus) leefbaar;
- de eigenaar int huurpenningen;
- er kan een huisvestingsbelang worden gediend door de tijdelijke woningen aan specifieke groepen aan te bieden.

Ten aanzien van het laatste voordeel kan gedacht worden aan bijvoorbeeld studenten.⁴ De Haagse corporatie Staedion heeft via de mogelijkheden van de tijdelijke verhuur het 'house hopping' voor studenten tussen achttien en 27 ontwikkeld.⁵

Eén van de grote voordelen van de mogelijkheid tot tijdelijk verhuren is dat de buurt leefbaar blijft. In gemeenten waar het instrument minder wordt gebruikt kan dat in buurten die op de rol staan voor renovatie of herstructurering, leiden tot verloedering en verrommeling (dichtgespijkerde ramen en dergelijke).

² Verschillende gemeenten kunnen geen cijfers verschaffen op het niveau van woningen omdat vergunningen worden afgegeven voor blokken tegelijk, zoals in Rotterdam.

³ De Alliantie en het Oosten (Amsterdam), Staedion (Den Haag), De Nieuwe Unie (Rotterdam).

⁴ Maar ook bijvoorbeeld voor mensen werkzaam in beroepen waarvoor de arbeidsmarkt krap is, zoals zorg, onderwijs en politie.

⁵ www.staedion.nl.

Vertegenwoordigers van gemeenten geven aan dat de mogelijkheid van tijdelijke verhuur bij particuliere verhuurders minder bekend lijkt. Sommige gemeenten zijn bewust terughoudend in het informeren van particulieren hierover vanuit een (al dan niet terechte) angst voor misbruik van de regeling.

Knelpunten?

Gebruikers en uitgevers van de vergunningen melden geen ernstige knelpunten⁶. Eén respondent stelt dat de aanvraag wel veel werk vergt, zoals het verstrekken van veel informatie over huur, duur, project et cetera en dat het zeer nauwkeurig moet worden gedaan om te voorkomen dat je in een situatie komt met legale huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Hij stelt echter dat dat terecht is, want er zijn volkshuisvestelijke belangen in het geding die dit verantwoorden.

Suggesties die naar voren zijn gebracht om de wet iets bruikbaar te maken zijn:

- De eerste termijn is nu maximaal 24 maanden, met de mogelijkheid tot verlenging met driemaal een jaar. De mogelijkheid van een eerste termijn van 36 maanden, om vervolgens tweemaal te verlengen, werd als handzamer gezien. Het geeft immers de mogelijkheid projecten wat langer voor te bereiden.
- In het verlengde daarvan: nu dient te worden aangetoond via bijvoorbeeld haalbaarheidsonderzoek dat de uitvoering van renovatie binnen twee jaar zal starten. Bij een iets langere periode, bijvoorbeeld drie jaar, zullen plannen eerder deze toets doorstaan.
- De mogelijkheid tot verhuur voor minder dan zes maanden zou eveneens de flexibiliteit verhogen.
- Er zou eventueel een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen typen aanvragers, waarbij toegelaten instellingen aan een soepeler regime onderhevig zouden zijn. Dit juist met het oog op de maatschappelijke opgave van corporaties in oude wijken.

Over het algemeen echter wordt door gemeenten noch corporaties gepleit voor verruiming.

Alternatieven

In sommige gemeenten wordt de tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet ook 'uitbesteed' aan antikraakbedrijven, zoals bijvoorbeeld werd gemeld voor de gemeente Den Haag.

Voor periodes korter dan zes maanden wordt ook een beroep gedaan op antikraak of worden direct door corporaties zogenaamde *gebruikerscontracten* afgesloten. Het gaat om tijdelijk in gebruik geven van een woonruimte tegen meestal slechts geld voor water, gas en electriciteit.

⁶ Een enkele gemeente noemt onbekendheid met de regeling bij eigenaren (Den Bosch).

Wanneer sprake is van tijdelijke leegstand vanwege de afwezigheid van de eigenaar, dan kan in Amsterdam een vergunning voor *huisbewaring* worden afgegeven. De hoofdbewoner mag hiervoor maximaal twee jaar de woning in gebruik geven aan derden indien huisvestingsvergunninghouder:

- in verband met studie of werk tijdelijk elders woont;
- in verband met langdurige verpleging is opgenomen;
- gevangen zit;
- lang op vakantie is;
- in het kader van de Remigratiewet vertrekt (max. 1 jaar);
- gaat samenwonen en de eigen woning nog even wil aanhouden om te zien of het wel goed gaat (max. 1 jaar).

In Amsterdam werden in 2007 947 van dergelijke verklaringen afgegeven. Voor deze regeling bestaat geen wettelijke basis anders dan de vrijheid die de gemeentewet biedt eigen beleid te voeren. Via huisbewaring wordt behalve leegstand ook illegale onderhuur bestreden.

In Duitsland is het fenomeen *zwischennutzung* in opkomst. Het betreft het in overleg tussen eigenaar, gebruiker en vaak de plaatselijke overheid tijdelijk gebruiken van een gebouw of lege ruimte. Met name in steden als Berlijn en Dresden, waar veel gebouwen, fabrieken, rangeerplaatsen en dergelijke leeg zijn komen te staan, wordt *zwischennutzung* veel toegepast. Daarbij gaat het veelal om creatieve doelen, zoals ateliers, poppodia, bioscopen en dergelijke. Maar ook markten, speelplaatsen en skatehallen worden tijdelijk opgebouwd op lege locaties. De beroemdste *zwischennutzung* is die van het Palast der Republik in het centrum van Berlijn. Het voormalige Kulturhaus en thuishaven van het DDR-parlement dient sinds 2004 als tijdelijk onderdak voor allerhande kunstuitingen. De uiteindelijke sloop van het gebouw staat nu gepland voor 2009.⁷

Samenvatting Tijdelijke verhuur

Er wordt met name door corporaties op aanzienlijke schaal gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur krachtens de Leegstandwet. Er zijn geen grote knelpunten aan te wijzen in de uitvoering ervan en algemeen wordt het gezien als een goed instrument, juist ter bevordering van de leefbaarheid in wijken. Ten aanzien van de termijnen wordt soms wat meer flexibiliteit gevraagd. De mogelijkheden die de Leegstandwet biedt voor tijdelijke verhuur lijken bij particulieren minder bekend.

⁷ <http://www.zwischennutzung.net/>

5.3 Melden en vorderen

Kennisvraag:

Hoeveel maken gemeenten gebruik van de mogelijkheid om leegstand van woningen verplicht te laten melden op grond van de Huisvestingswet? Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot vorderen van leegstaande woningen op grond van de huisvestingswet? Welke knelpunten spelen hierbij? Draagt het dreigen met vorderen bij aan de bestrijding van leegstand?

Achtergrond

Uit art. 8 van de Huisvestingswet volgt dat de gemeenteraad, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de gemeentelijke huisvestingsverordening kan bepalen dat de leegstand van woonruimten in daarbij aangegeven gevallen door de eigenaar aan het college van B en W dient te worden gemeld, zodra die leegstand langer duurt dan een daarbij aangegeven termijn van ten minste twee maanden.

Op grond van art. 40 Huisvestingswet kan het college van B en W, indien dat voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, van de eigenaar van een in de gemeente aanwezige leegstaande woonruimte, een leegstaand gebouw, niet zijnde een of meer woonruimten, of een leegstaand gedeelte van een zodanig gebouw, dan wel van een woonruimte die in strijd met de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften zonder huisvestingsvergunning of vergunning ingevolge art. 30 in gebruik genomen is, het gebruik daarvan als woonruimte vorderen. Er moet eerst overleg met de eigenaar plaatsvinden.

Praktijk

Onderstaande tabel geeft weer hoe de situatie in 21 steden ervoor staat. In de kolom huisvestingsverordening staat aangegeven of in de verordening de verplichting is opgenomen leegstand te melden. In bijna de helft van deze gemeenten is dat het geval. Vervolgens hebben we de vraag gesteld of er daadwerkelijk ook leegstand wordt gemeld.⁸ Dat blijkt zelden te gebeuren. Alleen wanneer de eigenaar een OZB-aanslag ontvangt waarin ook een gebruikersdeel is opgenomen, heeft hij er baat bij dit te melden. In de rij bij Amsterdam is hier wel 'ja' aangegeven. Het is van belang om op te merken dat dit antwoord van Amsterdam geen betrekking heeft op de leegstandmeldingen in het kader van art. 8 Huisvestingswet, maar op het melden van het vrijkomen van woningen in het kader van art. 18 Huisvestingswet. In de Amsterdamse huisvestingsverordening is bepaald dat eigenaren van woningen die vallen onder het regime van de Huisvestingswet,

⁸ In een andere steekproef (gericht op navraag over een eventuele leegstandnota) gaf men in Arnhem aan een pilot te zijn gestart met het melden van panden die langer dan drie maanden leegstaan.

het beschikbaar komen van hun woning binnen enkele werkdagen moeten melden. Gelet op de enorme schaarste aan woningen in Amsterdam, is het voor de gemeente van groot belang om te kunnen ingrijpen in de woningmarkt en zo bij te dragen aan een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling. Na melding kan de eigenaar zelf een voordracht doen voor een nieuwe huurder/bewoner. Doet hij dat niet tijdig, of handelt hij in strijd met de verordening, dan kan er op voordracht van het college van B en W een nieuwe bewoner worden geplaatst.

Het gaat hier dus wel om het melden van leegstand, maar met als oogmerk in te grijpen in de woonruimteverdeling uit oogpunt van schaarste aan woonruimte. Wel is volgens de gemeente Amsterdam het voorkomen van leegstand een positief neveneffect van het door haar gehanteerde systeem. Het systeem is in ieder geval succesvol. Om een beeld te geven: het aantal spontane leegmeldingen door particulieren is daar door de strengere handhaving in Amsterdam (dwangsommen) met vijftien procent toegenomen. Van de 7.200 gemelde woningen in particulier bezit is in 2007 in 5.200 gevallen een huisvestingsvergunning verstrekt. De overige meldingen hadden betrekking op renovatie of sloop.

Om het beeld compleet te maken: in Amsterdam werden in 2007 in totaal 15.700 huisvestingsvergunningen afgegeven (10.500 sociaal en 5.200 particulier).

In de laatste kolom staat weergegeven of het vorderingsinstrument wordt gebruikt in geval van hardnekkige leegstand. Gemeenten blijken daar niet toe over te gaan.

Tabel 5.2 Gemeentelijk leegstandbeleid

Gemeente	Huisvestingsvo	Melding	Gebruik art. 40 Hvw
Amersfoort	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Baarn	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Blaricum	Nee	Zelden, na aanslag	Geen antwoord
Bloemendaal	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Breda	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Den Haag	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Dordrecht	Nee	Zelden, na aanslag	Zie info
Ede	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Groningen	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Hoorn	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Leeuwarden	Nee	Zelden, na aanslag	Geen antwoord
Lelystad	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Leusden	Ja	Zelden, na aanslag	Nee
Maasgouw	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Maassluis	Nee	Nooit	Nee
Middelburg	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Nijmegen	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Wageningen	Ja	Nooit	Nee
Wijk bij Duurstede	Ja	Zelden, na aanslag	Geen antwoord
Zwolle	Nee	Zelden, na aanslag	Nee
Amsterdam	Ja	Ja	Nee, niet meer

Vorderen, waarom niet?

Uit de tabel komt het beeld naar voren dat vorderen niet een veelgebruikt instrument is van gemeenten in hun strijd tegen leegstand. Veelgenoemd door de gesproken gemeenten waren 'geen tekorten op woningmarkt' en 'geen leegstand'. Daarnaast is een aantal andere redenen door de gemeente Amsterdam als volgt verwoord:

Amsterdam vindt dat beter kan worden ingezet op het gebruik van het dwangsominstrument, omdat het dwangsomtraject het meest corrigerend op het gedrag van eigenaren van woonruimtes werkt, meer dan het vorderen. Bij het vorderen van woningen neemt de gemeente de rol van verhuurder over van de eigenaar. Dit is wel gemakkelijk voor een eigenaar, aangezien de gemeente moet zorgen dat hij de huur ontvangt, het huis goed wordt bewoond en het na tien jaar weer in goede staat wordt teruggegeven. Amsterdam vindt dat ongewenst gedrag van verhuurders niet moet worden 'beloond' via vorderen en past daarom liever het instrument van de dwangsom toe. Behalve gedragscorrigerend legt het bovendien de verantwoordelijkheid voor het goed verhuren van een woning ook daar waar hij hoort, namelijk bij de eigenaar. Door het heffen van een hoge dwangsom wordt leegstand voor de eigenaar bovendien financieel minder aantrekkelijk.

Met name vanwege die laatste reden is bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam afgestapt van het vorderen. Afgelopen jaar heeft men twee gevorderde panden ontruimd. In de ogen van Amsterdam is een ander instrument veel effectiever: last onder dwangsom.

Last onder dwangsom⁹

De Amsterdamse Dienst Wonen kan, namens de burgemeester een dwangsom opleggen aan een eigenaar wanneer hij de regels voor de verhuur van woningen niet nakomt. Een van die regels is het melden van vergunningplichtige woningen zodat die kunnen worden aangeboden aan woningzoekenden. Leeft de eigenaar de regels niet na, dan wordt eerst een bestuurlijke waarschuwing gegeven. In Amsterdam waren dat er vorig kalenderjaar 683. Wanneer de betreffende eigenaar blijft weigeren tegemoet te komen aan de regels, dan volgt uiteindelijk het opleggen van een dwangsom. Wanneer de overtreding dan nog steeds niet ongedaan wordt gemaakt, volgt verbeurd verklaring van de dwangsom. Zo nodig via de deurwaarder wordt het geld geïncasseerd.

Dat gebeurde het afgelopen jaar in Amsterdam 229 maal. De bedragen kunnen per geval behoorlijk oplopen. Amsterdam legde vorig jaar zo'n 800.000 euro aan dwangsommen op (sinds najaar 2006 een ruim een miljoen euro). Belangrijker echter is de constatering van de Dienst Wonen in Amsterdam dat deze werkwijze leidt tot meer aanvragen voor vergunningen. Volgens de dienst is het instrument 'gewoon goed'.

De last onder dwangsom vindt zijn wettelijke inkadering in de gemeentewet en Awb. Op grond van art. 125, lid 2 van de gemeentewet zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang. Op grond van art. 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan in plaats van bestuursdwang aan de overtreder een last tot dwangsom worden opgelegd. Die dwangsom kan ineens worden verbeurd, per overtreding of per tijdseenheid. In geval van handelen in strijd met art. 2.7.1, lid 1 van de huisvestingsverordening waarin het melden van een beschikbare woning wordt voorgeschreven, wordt een last onder dwangsom opgelegd van 75 euro per kalenderdag, met een maximum van 2.250 euro. Bij herhaalde overtreding kan de som worden verdubbeld. In de gevallen dat langdurige leegstand niet wordt gemeld of er niet op tijd een kandidaat voor bewoning wordt voorgedragen, bedragen de dwangsommen 125 euro per kalenderdag met een maximum van 3.750 euro.

Ook de gemeente Utrecht, met een enigszins vergelijkbare woningmarkt aan die in Amsterdam, gebruikt dit instrument tegen onrechtmatige bewoning. In de gemeenten Den Haag en Rotterdam wordt last onder dwangsom vooral ingezet in de strijd tegen huisjesmelkers.

Toekomst

Hoewel de last onder dwangsom een goed instrument is om bepaalde overtredingen tegen de huisvestingsverordening tegen te gaan, wordt door de gemeente Amsterdam (nog) meer verwacht van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het is een lik-op-stukinstrument en de uitvoering daarvan is eenvoudiger, vooral omdat het minder bewijslast zou vergen. Bovendien kent het de mogelijkheid hoge boetes op te leggen, tot 18.500 euro. De ministerraad is 23 mei akkoord gegaan met een versnelde

⁹ Tekst ontleend aan www.wonen.amsterdam.nl.

aanpassing van de Huisvestingswet ten behoeve van deze bestuurlijke boete. Naar verwachting zal deze 1 januari 2009 van kracht zijn. Deze boete is echter alleen van toepassing op de art. 7 en 30 van de Huisvestingswet (onrechtmatige bewoning) en niet op de meldingsplicht (art. 8 of 18) of het vorderen (art. 40).

Samenvatting Vorderen

Gemeenten maken zelden tot nooit gebruik van de mogelijkheid van het vorderen van leegstaande (woon)ruimte krachtens art. 40 Hvw. De redenen die daarvoor zijn gegeven komen neer op:

- geen woningtekort of geen leegstand;
- je komt als gemeente in rol eigenaar;
- gedragscorrigerende werking wordt betwijfeld.

Last onder dwangsom wordt gezien als een adequaat middel om onrechtmatige bewoning (en daarmee soms ook leegstand) tegen te gaan.

5.4 Antikraak

Kennisvraag:

In hoeverre is het laten bewonen/gebruiken van een leegstaand pand door antikraakwachten een oplossing voor leegstand? Hoeveel vierkante meter per antikraakbewoner is gebruikelijk? Wanneer is sprake van onderbewoning en derhalve leegstand?

Er zijn in Nederland veel bureaus actief die bemiddelen in het tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed. Woningzoekenden, veelal jongeren (studenten), die niet of moeilijk aan woonruimte kunnen komen, kunnen zich aanmelden bij deze bureaus en dan 'antikraak' gaan wonen. Kraakwachten zijn een alternatief voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet. In feite gaat het hier ook om tijdelijke verhuur, maar die term wordt in de praktijk niet gebruikt (zo hoopt men te voorkomen dat de huurbescherming van toepassing is). Men hanteert allerlei andere bewoordingen, zoals 'oppasverklaring', 'bewaringsovereenkomst', 'bruikleenovereenkomst' en 'tijdelijke ingebruikneming'.

Er bestaat nauwelijks inzicht in de omvang van deze bedrijfstak. Schattingen van het aantal antikrakers variëren van 20.000 (interview met Van Mil) tot 50.000 (Joost Koenders van Anti Kraak BV op de website). Het aantal bureaus dat actief is op deze markt is evenmin exact na te gaan, maar Koenders noemt een aantal van 25 als reëel. De bedrijven verschillen enorm in omvang en werkingsgebied. Camelot Beheer bijvoorbeeld heeft vestigingen in verschillende landen, andere bedrijven zijn zeer lokaal. De grootste bedrijven hebben drie- tot vierduizend bewoners, de kleinere enkele tientallen. Volgens een

bericht in the Observer gaat het om circa vierhonderd gebouwen¹⁰.

De bedrijven hebben gemeen dat zij leegstaande ruimten voorzien van bewoners of gebruikers. Het gaat daarbij om woningen, kantoorpanden, winkels, oude verpleeghuizen, hotels et cetera. Hoeveel mensen zij daarin tijdelijk huisvesten per oppervlakte-eenheid verschilt. Uiteraard speelt de aard van het gebouw een rol. Belangrijk zijn bijvoorbeeld de sanitaire voorzieningen (circa vijf personen per douche) en de (brand)veiligheid. Ook liggen er in het bouwbesluit criteria vast, zoals het maximaantal personen per 12m². Er is geen minimale bezetting noodzakelijk om het pand als bewoond te kwalificeren (zie ook het hoofdstuk over leegstand).

Daarnaast verschillen de bedrijven nogal van filosofie. Als uitersten kunnen worden herkend:

- Bedrijven met als doel het helpen van de eigenaar het pand tegen kraak te beschermen door het met minimale bezetting te bewonen of gebruiken. Zij vragen de eigenaar een vergoeding en een bedrag voor servicekosten aan de bewoner/gebruiker. Zoals een respondent zei: "Ze zetten in elke hoek een bewoner, een paar lampjes aan en klaar".
- Bedrijven die als belangrijkste insteek hebben het huisvesten van woningzoekenden door leegstand op te heffen. Zij vragen vaak alleen servicekosten aan bewoners, waarvan er veel in een pand worden gehuisvest.

Beide typen bedrijven zoeken eenzelfde profiel bewoner, te weten bij voorkeur alleenstaanden, hoger opgeleid of studerend, niet al te jong, verantwoordelijk, in bezit van een WA-verzekering, geen kinderen, geen huisdieren. Een enkel bedrijf noemt met name ook personen die in echtscheidingsprocedures verwickeld zijn, tussen banen in zitten of om andere reden snel vervangende woonruimte nodig hebben.

Oplossing?

Kraakwachten zijn geen oplossing voor leegstand. Zo is de bezetting van de panden vaak erg laag, waardoor van bewoning nauwelijks sprake is en de leegstand feitelijk voortduurt. Bovendien is de kwalificatie van de overeenkomst die met de kraakwacht is gesloten, vaak problematisch.¹¹ Immers, wanneer aan een partij het genot van een zaak wordt verschaft, gedurende een bepaalde tijd en tegen een bepaalde (reële) prijs, is er sprake van een huurovereenkomst in de zin van boek 7 BW, ongeacht de benaming die partijen aan hun overeenkomst hebben gegeven. Zo kwam de president van de rechtbank Amsterdam in 1999 tot het oordeel dat met een aantal kraakwachten gesloten 'bewaringsovereenkomsten' feitelijk kwalificeerden als huurovereenkomsten. Dat partijen bij het aangaan van de overeenkomst slechts een bewaringsovereenkomst voor ogen stond, kon de 'verhurende

¹⁰ The Observer 14 januari 2007. 'Dutch Squatters facing eviction in anti-liberal backlash'.

¹¹ H.J. Rossel, *Recht en Praktijk deel 155 Huurrecht algemeen, H.1 De huurovereenkomst*, Kluwer, p. 6.

partij' niet baten. Het beroep van de huurders op huurbescherming werd dan ook gehonoreerd.¹²

Als oplossing voor leegstand lijkt men beter gebruik te kunnen maken van de leegstandvergunning dan van antikraak. Wanneer de criteria uit de Leegstandwet op de juiste wijze worden toegepast, biedt deze wet aan eigenaars nu juist de zekerheid die bij antikraak ontbreekt.

Samenvatting Antikraak

Circa 25 antikraakbedrijven huisvesten tussen de twintig- en vijftigduizend mensen in allerlei leegstaande panden. Met name jongere alleenstaanden met werk of studierend, wonen en/of werken er tijdelijk met een soort gebruikerscontract zonder huurbescherming. De bezetting van de panden varieert, maar is in veel gevallen laag, waardoor leegstand lijkt voort te duren. Daarenboven, al in 1999 oordeelde de rechter dat een aantal kraakwachten wel degelijk als huurder kon worden gezien en een beroep op huurbescherming kon doen. Antikraak lijkt daardoor maar tot op zekere hoogte een reële oplossing voor leegstand.

¹² President rechtbank Amsterdam, 17 december 1999, KG 2000/19.

6 LEEGSTANDHEFFINGEN

6.1 Inleiding

Een van de vaak genoemde mogelijkheden om actief leegstand van woon- en werkruimte tegen te gaan, is het opleggen van heffingen op leegstaande ruimte. Een voorbeeld dat in dat kader vaak naar voren wordt gebracht, is de leegstandtaks in België. In dit hoofdstuk bezien wij deze Belgische wetgeving, alsmede kort die in enkele andere Europese landen en gaan wij in op de mogelijkheden om in de sfeer van de OZB leegstand te bestrijden.

6.2 Leegstandtaks in België

Kennisvraag:

Wat zijn de ervaringen met *leegstandheffing* in België en eventueel andere ons omringende landen? Wat zijn de voor- en nadelen? Hoe is de uitvoerbaarheid? Wat zijn de uitvoeringslasten? Onder welke voorwaarden zou het mogelijk zijn een doeltreffende lokale leegstandheffing vorm te geven waarmee lokaal maatwerk mogelijk is?

Onder het begrip 'Leegstandtaks' verstaan we een speciale heffing op leegstaande panden. Deze heffing is afkomstig van een federale en/of lokale overheid en heeft als doel om leegstand van panden tegen te gaan. Zowel (gemeenten in) Vlaanderen, Wallonië als in het hoofdstedelijk gewest Brussel hebben (verschillende) leegstandheffingen. Hieronder gaan we specifiek in op de situatie in Vlaanderen.

Ervaringen Vlaanderen

In Vlaanderen bestaan twee typen belastingen om leegstand tegen te gaan.

1. De **heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van woningen en/of gebouwen** is een Vlaamse gewestbelasting op leegstaande, onbewoonbare en verwaarloosde gebouwen. Met deze heffing van het Vlaamse Gewest wilde de Vlaamse overheid in 1995 iets doen aan de leegstand en verkrotting van gebouwen en de verloedering van buurten en steden. Deze belasting wordt in de volksmond ook wel 'leegstandheffing' of 'krotbelasting' genoemd.

De belasting is specifiek gericht op drie soorten gebouwen:

- leegstaande gebouwen en/of woningen;
- ongeschikte en/of onbewoonbare verklaarde woningen;
- verwaarloosde gebouwen en/of woningen.

De heffing is verschuldigd als het pand gedurende twaalf opeenvolgende maanden is opgenomen in de zogenaamde inventarislijst (lijst van leegstaande, ongeschikte en/of onbewoonbare en verwaarloosde gebouwen en/of woningen opgesteld door het Agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen) of bij het verstrijken van elke nieuwe periode van twaalf maanden vanaf de eerste verjaringsdatum.

De belastingplichtige is degene(n) die op het ogenblik van het verstrijken van de eerste periode van twaalf maanden na opname van het pand in de inventaris (of een verjaringsdatum ervan) houder is (zijn) van één van volgende zakelijke rechten:

- de volle eigendom;
- het recht van opstal of van erfpacht;
- het vruchtgebruik.

De heffing wordt berekend aan de hand van het geïndexeerd kadastraal inkomen van het onroerend goed. Voor de berekening wordt een onderscheid gemaakt tussen een pand dat is opgenomen op de lijst ongeschikt/onbewoonbaar of op de lijst verwaarlozing enerzijds en een pand dat is opgenomen op de lijst leegstand anderzijds.

Voor de panden op de eerste lijst bedraagt de minimumheffing 1980 euro. Voor de lijst leegstand is het minimumbedrag 990 euro.¹

2. De tweede heffing is de **heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten**. Dit is een Vlaamse gewestbelasting in de strijd tegen het stedelijk verval. De opbrengsten van de heffing komen terecht in het zogenaamde Vernieuwingsfonds dat voorziet in de financiële ondersteuning van projecten die leegstaande bedrijfsruimten nieuw leven inblazen. Enerzijds werkt de heffing als sanctie, anderzijds werkt de subsidie als stimulant. Tenslotte kan de Vlaamse overheid op basis van het decreet ook onteigenen.

De heffing is verschuldigd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie van de bedrijfsruimte in de zogenaamde inventarislijst. Dit is een lijst met leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten die jaarlijks door het Agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen wordt opgesteld. Leegstaande bedrijfsruimten zijn die ruimten waarvan meer dan vijftig procent van het totale vloeroppervlak niet daadwerkelijk (effectief in het Vlaams) wordt benut.

De heffing moet worden betaald door diegene die op 1 januari van het aanslagjaar, dit is het jaar volgend op de tweede opeenvolgende registratie, eigenaar is van het onroerend goed.

De hoogte van de heffing is afhankelijk van het kadastraal inkomen van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte. Er zijn vier tarieven:

¹ www.vlaanderen.be.

- 150 procent op de schijf van het kadastraal inkomen² tot en met 12.350 euro met een minimum van 3.700 euro.
- 125 procent op de schijf van het kadastraal inkomen groter dan 12.350 euro tot en met 37.150 euro.
- honderd procent op de schijf van het kadastraal inkomen groter dan 37.150 euro tot en met 74.350 euro.
- 75 procent op de schijf van het kadastraal inkomen groter dan 74.350 euro.

Het totale bedrag van de inning moet wel steeds een minimum van 2,47 euro per vierkante meter bedragen.

De gemeenten kunnen op dit bedrag nog opcentiemen (extra heffing) heffen.³ Panden die op de inventaris zijn opgenomen, komen ook in aanmerking voor subsidie. De maximale subsidie bedraagt dertig procent van de verwervingskosten en negentig procent van de kosten voor het (gedeeltelijk) slopen van de bebouwing. Doel van de subsidie is hergebruik (en niet behoud) van bedrijfsruimten.⁴

Ervaringen wetgeving

In 2001 heeft het Vlaams Gewest de heffing inzake leegstand en verkrotting van woningen en andere niet-bedrijfsruimten geëvalueerd. In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de totale geïnventariseerde leegstand van woningen en niet-bedrijfsgebouwen van 1996 tot 2000.⁵

Tabel 6.1 Woningen en niet-bedrijfsgebouwen op de inventarislijst eind 2000 sinds 1996

	Gecumuleerd op inventarislijst eind 2000	Gecumuleerd geschrapt eind 2000	Totaal op inventarislijst eind 2000
Leegstand	26.582	7.412	19.170
Verwaarlozing	6.094	1.226	4.868
Ongeschikt/onbewoonbaar	3.141	863	2.278

Het totaal aantal panden op de inventarislijst van 1996 tot en met 2000 kan niet worden berekend door het optellen van de aantallen. Er is namelijk dubbeltelling. In totaal hebben 30.819 panden tot eind 2000 op de lijsten

² Kadastraal inkomen (KI) is de fictieve huurprijs die voor een gebouw of stuk grond kan worden gekregen. Het kadaster stelt die prijs vast op basis van de ligging van het pand, de ouderdom, de bestemming en het KI van vergelijkbare projecten in de buurt. Vergelijkbaar dus met de vaststelling van de waarde voor OZB in Nederland. Meer informatie, o.m. op: [Hwww.fiscus.fgov.be](http://www.fiscus.fgov.be)H.

³ www.vlaanderen.be.

⁴ Stogo 2007. *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*.

⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, 2001. *Een evaluatie en stand van zaken van de heffing als huisvestingsinstrument*.

gestaan. De reden van schrappen is meestal het opnieuw in gebruik nemen van het pand, maar ook het inwilligen van bezwaarprocedures tegen de aanslag. De geïnventariseerde leegstand bedroeg in 2000 0,92 procent van het totaal aantal huishoudens. Het ministerie concludeert dat de leegstand daadwerkelijk wordt aangepakt en dat het met de heffing een krachtig instrument voorhanden heeft. Het technisch onderzoek naar verwaarlozing bewerkstelligt dat een groot deel van de eigenaars renovatiewerken uitvoert. Uit de evaluatie bleek al dat een groot aantal bezwaarprocedures tegen de heffing moest worden ingewilligd. Redenen daarvoor waren de vaststellingsmethodiek en procedurele aspecten. Daarnaast kwam de lange tijd tussen inventarisatie en inning de geloofwaardigheid van de heffing niet ten goede.

Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG, ongedateerd: waarschijnlijk in 2004)⁶ zijn sinds 1996 in het Vlaamse Gewest in totaal 7.473 woningen onbewoonbaar of ongeschikt verklaard, 7.531 woningen en gebouwen verwaarloosd bevonden en 38.727 panden geregistreerd geweest als leegstaand.⁷ De VVSG geeft aan dat sinds de belasting in 1996 is ingevoerd, de leegstand in veel gemeenten met tientallen procenten is afgenomen. Van alle panden die op de inventaris hebben gestaan, is ondertussen twee derde geschrapt, onder meer omwille van renovatiewerken of omwille van het feit dat een leegstaand pand weer wordt bewoond. Volgens de VVSG toont dit het maatschappelijk doel aan van de heffing.

In 2002 heeft het bureau Gedas een evaluatie uitgevoerd van de leegstandheffing voor bedrijfsruimten. In totaal zijn tussen 1997 en 2001 6.570 bedrijfspanden op de inventaris opgenomen. Een derde van die panden verdween al na één jaar van de inventaris, een derde na twee jaar en een derde bleef langer dan drie jaar op de inventaris. Gedas kon op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen of de afschrikwekkende werking van de op handen zijnde heffing een rol speelde. Redenen voor langdurige leegstand waren bijvoorbeeld: ligging op een vervuild terrein, faillissementen, een slechte ontsluiting van de panden of milieunormen die tot gevolg hebben dat de economische activiteit niet meer kan worden uitgevoerd. Per saldo heeft de heffing tussen 1997 en 2001 niet geleid tot een daling van het aantal leegstaande bedrijfspanden.

In de periode 1995 tot 2001 is voor 89 bedrijfspanden subsidie verstrekt (ruim 21 miljoen euro). Hiervan heeft ruim veertig procent een woonbestemming gekregen en is dertig opnieuw in gebruik genomen als bedrijfsruimte. Van de

⁶ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten: [Hwww.vvsg.be](http://www.vvsg.be)H. *Leegstand en verkrotting, de nieuwe bepalingen van het heffingsdecreet*. Cijfers verkregen van Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid.

⁷ De cijfers van de VVSG zijn niet gedateerd. Mogelijk betreffen het cumulatieve cijfers tot en met 2003. Als dit het geval is, zit er een grote cesuur in met name de cijfers over leegstand en ongeschikt/onbewoonbaar tussen 2000 en 2003. Verdere achtergrondcijfers en redenen hiervoor zijn niet beschikbaar.

panden die van de inventaris verdwenen zijn, kreeg slechts drie procent subsidie.^{8 9}

Op woensdag 5 mei 2004 keurde het Vlaamse Parlement het nieuwe decreet ter bestrijding van leegstand en verkrotting van woningen goed. Reden van deze wijziging was dat de eerdere leegstandheffing hiaten vertoonde en veel kwaad bloed heeft gezet bij veel burgers. Omdat er geen fysieke vaststelling was van de leegstand werden veel woningen onterecht geïnventariseerd, evenals woningen van eigenaren die gedurende jaren aan het renoveren waren. Medio 2003 waren er 39.143 bezwaarschriften ingediend op 66.422 inventarisaties. Van het aantal behandelde bezwaarschriften, 28.121, werden er 15.065 gegrond verklaard (53,6%).¹⁰

Eén van de belangrijkste gevolgen van het nieuwe decreet is dat er geen heffingen verschuldigd zijn voor de heffingsjaren 2002 en 2003. Volgens de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zijn de heffingen voor 2002 en 2003 inzake leegstand daadwerkelijk niet geïnd.¹¹ Vanaf medio 2005 worden er weer heffingen opgelegd voor verwaarloosde panden. Vanaf medio 2007 worden weer heffingen opgelegd voor leegstaande panden (het criterium daarbij is dat zij drie jaar zijn opgenomen in inventaris).

Op 1 augustus 2006 bleek dat het percentage bezwaarschriften nog steeds op circa vijftig procent lag. Al deze bezwaren moesten worden ingewilligd. De belangrijkste redenen hiervoor waren:¹²

- niet naleven vormvereisten;
- foutieve aanduiding van de houder van het zakelijk recht;
- geen volledige periode van twaalf maanden op de inventaris.

De heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is niet gewijzigd. Bij deze heffing werd altijd al een registratie bijgehouden en daar ook een attest over afgegeven. Om deze reden was leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten beter bewijsbaar en kwam de heffing niet onverwacht voor de

⁸ Vlaams parlement 2002, hoorzitting over de studie 'leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten', met vertegenwoordigers van het studie bureau GEDAS.

⁹ Stogo 2007. *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.*

¹⁰ Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, Beleidsnota Vlaams Woonbeleid 2004-2009.

¹¹ Sociaal-Economische Raad Vlaanderen, Evaluatie begroting 2005.

¹² Vlaams minister van Financiën en Begrotingen Ruimtelijke Ordening, Beleidsbrief 2007 Financiën en Begroting.

eigenaar. De verplichtingen voor de heffingen voor bedrijfspanden en woningen zijn nu meer gelijkgetrokken.¹³

Knelpunten

Een van de belangrijkste knelpunten bij de leegstandheffing lijkt de bewijslast te zijn. De gemeente moet lijsten bijhouden en controleren. De leegstandtaks kan in een aantal gemeenten niet worden geheven als het pand gerenoveerd wordt. Een eigenaar kan het pand dus steeds een klein beetje renoveren, en het op die manier erg lang leeg laten staan zonder de heffing te moeten betalen. De gemeente Etterbeek heeft om die reden de renovatieclausule uit de wetgeving gehaald.

Een eigenaar moet bewijzen dat het pand bewoond is (geweest). Dit kan hij doen met behulp van huurcontracten, bewijzen dat gas en elektriciteit zijn afgenomen, facturen van eventuele renovatiewerkzaamheden en inschrijving van de huurder bij de gemeente. Er zijn dus duidelijke administratieve lasten voor de burgers en bedrijven.

6.3 Gemeenten in Vlaanderen en Brussel

Het nieuwe heffingsdecreet laat ook de ruimte voor een gemeentelijke overname van het heffingsstelsel. Gemeenten kunnen zelf, in het kader van de eigen fiscale autonomie, een heffingsreglement uitvaardigen. Hierdoor kan de gemeente, ten behoeve van het lokale woonbeleid, zelf kiezen om een eigen heffing op leegstand en verkrotting in te voeren (voor zowel woningen als bedrijfspanden), los van de heffing op Vlaams niveau. Dit moet de gemeente in staat stellen eigen accenten te leggen en specifieke problemen aan te pakken.^{14 15} Dat betekent wel dat de burger of ondernemer te maken krijgt met twee verschillende heffingen: een gemeentelijke en een gewestelijke. De Vlaamse Cel Wetsmatiging heeft al aangegeven dat er een uitsluitingsmechanisme moet komen, waardoor slechts één heffende instantie kan optreden.¹⁶ In het regeerakkoord is de volgende beleidsintentie aangegeven: 'We geven een bonus aan gemeenten die zelf en in de plaats van het Vlaams gewest de heffing op leegstand en verkrotting overnemen. De opbrengst is bestemd voor het gemeentelijk woonbeleid'.¹⁷ Er wordt nu ook gesproken over het volledig overhevelen van de gewestelijke

¹³ Vlaamse Belastingdienst, persoonlijk commentaar medewerker Cel Bezwaarafhandeling Leegstand, 2008.

¹⁴ [Hwww.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be)H.

¹⁵ Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, Beleidsnota Vlaams Woonbeleid 2004 – 2009.

¹⁶ [Hwww.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be)H.

¹⁷ Vlaams minister van Financiën en Begrotingen Ruimtelijke Ordening, Beleidsbrief 2007, Financiën en Begroting.

heffing naar de gemeenten.¹⁸ In mei 2008 heeft het Vlaams parlement deze beleids optie principieel goedgekeurd. Dat zou betekenen dat er in de toekomst geen Vlaamse leegstandheffingen meer bestaan en dat de gemeenten zelf honderd procent verantwoordelijk worden voor het voeren van een beleid en het innen van een eventuele heffing tegen leegstand.¹⁹

Lokale besturen kunnen al kiezen om zelf de inventaris van de leegstand en verkrotting bij te houden. Zo'n zestig steden en gemeenten doen dat ook daadwerkelijk. Het zelf bijhouden van de inventaris brengt heel wat werk met zich mee, maar heeft als voordeel dat de problematiek snel kan worden gevolgd en aangepakt.²⁰ Toch zijn veel gemeentelijke inventarisbeheerders geneigd om het inventarisbeheer terug te geven aan de Vlaamse overheid. Door de recente wijzigingen in het Heffingsdecreet lijkt het volgens een aantal gemeenten niet langer mogelijk om de bestrijding van leegstand via de Vlaamse leegstandheffing effectief aan te pakken.²¹ Enkele gemeenten besloten inmiddels om, samen met de VVSG, een model van reglement uit te werken. Dit is de 'Verordening van belasting op gebouwen en/of woningen die beschouwd worden als onbewoonbaar, ongeschikt, onveilig, verwaarloosd, bouwvallig, leegstaand, of onafgewerkt'.²²

Hieronder worden de ervaringen van een aantal gemeenten in Vlaanderen en in het Brussels hoofdstedelijk gewest beschreven.

Antwerpen

Antwerpen heft de jaarlijkse belasting voor zowel woningen als bedrijfspanden sinds 2002, toen de stad kampte met grote leegstand. Als een pand een jaar en een dag leeg staat, krijgt de huiseigenaar een boete. De hoogte daarvan wordt vastgesteld aan de hand van de gevelbreedte (148 euro per strekkende meter), vermenigvuldigd met het aantal bouwlagen. De minimumboete bedraagt 740 euro. Na vijf jaar leegstand wordt de boete met 50 procent verhoogd. Daarnaast kan ook het Groot Vlaams Gewest de eigenaren van leegstaande panden belasten, wat een verdubbeling van de boete oplevert. Volgens een woordvoerder van de gemeente Antwerpen is de belasting heel effectief. Maar hij kan niet zeggen wát het effect precies is. Hij vindt de belasting een aanrader voor Nederlandse steden.²³

Daarnaast zet Antwerpen nog een aantal *andere middelen* in. De laatste jaren heeft de stad sterk geïnvesteerd in het bestrijden van verkrotting, leegstand, verloedering en huisjesmelkerij. De stad werkt via twee sporen:

¹⁸ Vlaamse Belastingdienst, persoonlijk commentaar medewerker Cel Bezwaarahandeling Leegstand, 2008.

¹⁹ Agentschap wonen Vlaanderen, persoonlijk commentaar medewerker, 2008.

²⁰ Bedrijven hebben hiervoor programmatuur ontwikkeld. Vb: aariXa.

²¹ 'Leegstand en verkrotting pak je niet alleen met reglementen aan'. Lokaal, 16-30 november 2004.

²² Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, mei 2006.

²³ Binnenlandsbestuur, 22 februari 2008.

Pro-actieve screening (systematische controle) in aandachtswijken:

In vooraf bepaalde zones worden alle panden systematisch gescreend volgens de methodiek van het Krotspotteam. Dit houdt in dat de gemeente, in overleg met de eigenaar, de gebreken aan de woning laat herstellen. Als de eigenaar weigert om het pand aan te passen aan de elementaire normen van de Vlaamse Wooncode, kan er nog altijd een woonkwaliteitsonderzoek worden opgestart.

Reactie op klachten: elke bewoner van een huurwoning in Antwerpen kan een woonkwaliteitsonderzoek aanvragen bij een stedelijk wooncentrum. Tijdens dit onderzoek wordt nagegaan of de woning voldoet aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen. Als de woning hieraan niet voldoet, wordt een procedure opgestart die kan leiden tot een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring. In beide situaties wordt er kosteloos technisch advies gegeven door de onderzoeker die ter plaatse komt.

Antwerpen volgt elk dossier vanaf het woonkwaliteitsonderzoek op. De stad beschikt over een heel gamma aan instrumenten, zowel positieve als repressieve, om eigenaars aan te zetten hun huurwoningen in orde te brengen. Positieve instrumenten zijn bijvoorbeeld een sanerings- of renovatiecontract. Een eigenaar die zijn woning in orde brengt, kan daarnaast ook een conformiteitsattest aanvragen. Maar als een eigenaar weigert zijn woning te laten voldoen aan de Vlaamse Wooncode, treden de repressieve maatregelen in werking. In de eerste plaats kan dit leiden tot een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring en uiteindelijk zelfs tot het instellen van het sociaal beheersrecht. Ten slotte staat de stad ook in voor de handhaving van ongeschikt- en onbewoonbaar verklaarde woningen en de begeleiding van transitbewoners.

Turnhout

Volgens ervaringen in Turnhout voorkomt de leegstandtaks verwaarlozing. Om leegstand, verwaarlozing en verkrotting van woningen en gebouwen te voorkomen, wil Turnhout een eigen belasting invoeren. Opzet is om het aanbod aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen te verhogen en om de leefbaarheid van buurten te verbeteren. Het belastingsreglement werd goedgekeurd in de gemeenteraad van 21 december 2007.

Om leegstand van woningen en bedrijfsruimten te bestrijden, bestaat er een heffing op leegstand, verkrotting en verwaarlozing van woningen en gebouwen en een heffing op de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Elk jaar maakt de stad een vermoedenslijst op van panden die in aanmerking komen. De Vlaamse overheid stelt na controle ter plaatse een inventaris samen. Voor panden die op de inventaris staan, is een heffing verschuldigd. De inventaris ligt ter inzage op het stadskantoor. Tegen de opname op de inventaris kan bezwaar worden ingediend.

Mechelen

Aan het eind van de jaren zeventig maakt de stad Mechelen werk van het

tegengaan van leegstand en verkrotting. Eind vorig jaar heeft de stad de samenwerking met het Vlaamse Gewest stopgezet en opnieuw zelf de touwtjes in handen genomen.

Aan het eind van de jaren zeventig had Mechelen reeds een eigen heffingsreglement. Ze was daarmee een van de voorlopers in Vlaanderen die verkrotting en leegstand aanpakten. In 1995 kwam er een Vlaamse heffing. De stad besliste haar eigen reglement af te schaffen en samen te werken met het Vlaamse Gewest. Deze samenwerking zorgde ervoor dat Mechelen enerzijds als inventarisbeheerder optrad voor het Vlaamse Gewest en anderzijds opcentiemen hief op de Vlaamse heffing. De toepassing van het Vlaamse decreet heeft zeker haar vruchten afgeworpen volgens de stad Mechelen.

In totaal werden tussen 1 januari 1996 en 17 november 2005 1070 panden geïnventariseerd. Daarvan is ondertussen zestig procent geschrapt. Deze geschrapte panden werden gerenoveerd of opnieuw in gebruik genomen. Volgens Mechelen is de heffing vaak de ultieme stimulans om iets aan de situatie van het pand te doen.

Op 5 mei 2004 werden echter ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in het Vlaamse decreet. Deze wijzigingen betekenden een uitholling van het decreet. Het afschrikkingseffect werd hierdoor voor een groot deel teniet gedaan, bovendien werden ook de schorsings- en vrijstellingsmogelijkheden verruimd. Wie een beetje creatief is, kan gemakkelijk aan de Vlaamse heffing ontsnappen (aldus de site van de gemeente).

Ook de inspanningen van het stadsbestuur van de laatste jaren, bleken voor een groot deel vaak voor niets te zijn geweest. Daarom werd besloten om de samenwerking stop te zetten en een eigen reglement in te voeren. Een eigen reglement heeft als voordeel dat het op maat kan worden opgesteld van de Mechelse problematiek. Er is echter één nadeel: het Mechelse reglement bestaat naast het Vlaamse.²⁴

Brussel

Het aantal leegstaande woningen in Brussel wordt geraamd op minstens 15.000. Alle Brusselse gemeenten heffen een belasting op de leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen. De belasting bedraagt tussen de 125 euro (Ukkel) en 513,89 euro (Schaarbeek) per meter gevelbreedte maal het aantal verdiepingen en kan verhogen in verhouding tot het aantal jaren leegstand. De opbrengst van deze belasting verdwijnt in de gemeentebegroting en hoeft niet automatisch te worden besteed aan huisvestingsprojecten.²⁵

²⁴ [Hwww.mechelen.be](http://www.mechelen.be)H.

²⁵ Art. 23, Driemaandelijks dossier van de BBRoW. Gemeenten en huisvesting, 4 mei 2006, pagina 14.

6.4 Ervaringen Verenigd Koninkrijk

Belasting

Al sinds 1966 is er regelgeving in het Verenigd Koninkrijk op leegstaande bedrijfsgebouwen: de Empty Property Relief. Hierbij was, na een vrijstelling van drie maanden, vijftig procent van de normale heffing op de huurwaarde (bij gebruik) van gebouwen van toepassing. Geheel uitgezonderd van de heffing op huurwaarde waren onder meer gebouwen met een industriebestemming (werkplaatsen, pakhuizen et cetera) en gebouwen met een huurwaardeforfait van 2.200 pond of minder. In 2007-2008 liep de overheid 1,38 miljard pond mis als gevolg van deze maatregel.

Deze uitzondering is geschrapt in de geamendeerde Empty Property Relief: de Rating (Empty Properties) Bill, die op 1 april 2008 in werking is getreden. Deze belasting verplicht eigenaren een heffing te betalen over alle ongebruikte bedrijfspanden. Deze belasting moet 1,3 miljard pond per jaar opbrengen. Daarnaast heeft de belasting tot doel meer bedrijfspanden (zoals winkels, kantoren, fabrieken en pakhuizen) in gebruik te krijgen.

Na een eerste drie maanden vrijstelling wordt honderd procent van de normale heffing op de huurwaarde bij gebruik geheven. Industrieel onroerend goed is niet meer uitgezonderd, al geldt daar wel een eerste zes maanden vrijstelling. De heffing vindt plaats door de lokale overheden. De wetgeving is flexibel ingericht en geeft de mogelijkheid om, indien er noodzaak toe bestaat, de heffing weer terug te brengen tot vijftig procent.^{26 27}

De nieuwe belasting geldt niet voor alle panden. Uitzonderingen zijn onder meer:

- leegstand onroerend goed in eigendom van, en bedoeld voor gebruik door, charitatieve instellingen.
- idem voor amateursportverenigingen.
- gebouwen die (wettelijk) niet mogen worden gebruikt.

Het is nog niet duidelijk of de ondergrens van het huurwaardeforfait van 2200 pond in stand blijft.

Daarnaast bestaat de zogenaamde Council Tax (gemeentebelasting). Deze belasting, die wordt gebruikt om lokale diensten te bekostigen, heeft als grondslag de waarde van het huis waarin iemand woont. De waardering van de huizen is nog hetzelfde als in 1993, toen de belasting in werking trad. Deze belasting moet ook worden betaald als het huis leegstaat, maar daarop is een groot aantal uitzonderingen. Voorbeelden hiervan zijn als er renovatie plaatsvindt, maar ook als het huis onbewoond is gelaten door mensen die in

²⁶ 'Modernising Empty Property Relief', A consultation Paper, Communities and Local Government, juli 2007.

²⁷ [Hhttp://www.voa.gov.uk/business_rates/empty_property_rates_changes.htm](http://www.voa.gov.uk/business_rates/empty_property_rates_changes.htm)H.

hechtenis zijn genomen, studenten, zieken, bankroet verklaarden, enzovoort.²⁸

Ervaringen

Doordat de nieuwe wetgeving pas vanaf 1 april 2008 in werking is getreden zijn er op het moment van schrijven van dit rapport nog geen ervaringen mee. Volgens de Britse overheid zullen commerciële huren omlaag gaan doordat gebouwen weer geschikt worden gemaakt voor gebruik.

Knelpunten

Niet iedereen is voorstander van de de Rating (Empty Properties) Bill. De Engelse onroerendgoedbranche doet een laatste poging om de overheid te overtuigen deze belasting op bedrijfspanden te schrappen. Zowel de onroerendgoedbranche als eigenaren van winkels en bedrijvent centra willen dat de overheid de gevolgen van de belasting volgt en deze teruggedraait op het moment dat er geen toename is van beschikbare bedrijfsruimte. Zij geven aan dat leegstand wordt veroorzaakt door een gebrek aan vraag in bepaalde regio's of perioden. Volgens hen zal projectontwikkeling door de belasting stilvallen, meer percelen zullen leeg blijven en projectontwikkelaars zullen ongebruikte panden afbreken om de kosten in een moeilijke markt te vermijden.²⁹

6.5 Situatie in Nederland

Een aantal vertegenwoordigers van lokale overheden (zoals de gemeenten Amsterdam en Rotterdam) hebben in het recente verleden te kennen gegeven een leegstandtaks te willen gaan heffen.

De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld, wil dat de centrale overheid de mogelijkheid opent een leegstandtaks op te leggen. Deze zou speciaal bedoeld moeten zijn om leegstand van kantoorruimte tegen te gaan. Zo zouden gebouwen sneller van functie kunnen veranderen, bijvoorbeeld van kantoorruimte naar woningen of kinderdagverblijf.³⁰

De gemeente Rotterdam wil een dergelijke heffing introduceren voor de leegstand van winkelpanden.³¹ Eigenaren, in winkelgebieden, die hun winkelpanden langer dan twee jaar leeg laten staan, moeten extra belasting gaan betalen. Op die manier wil de gemeente vastgoedeigenaren stimuleren hun panden eerder te vullen of af te stoten. De PvdA wil deze belasting verder

²⁸ <http://www.voa.gov.uk/Thefacts/council-tax-facts.htm>.

²⁹ Financial Times, 1 april 2008.

³⁰ Beleidsimpuls, 23 mei 2007. In het gesprek met het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam werd echter aangegeven dat men meer heil ziet in het huidige beleid van aanbodsturing en zette men vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van een leegstandheffing.

³¹ AD, 24 november 2007.

uitbreiden naar leegstaande woningen.³² Ook de gemeente Schiedam wil een dergelijke belasting.³³ Inmiddels pleiten ook de steden Den Haag, Ede en Tilburg voor een leegstandbelasting.

Vastgoedbedrijven zijn sterk tegen een leegstandtaks. 'De overheid kan beter meewerken aan de verbouwing of herbestemming van lege kantoren of bedrijfsgebouwen. Nu stuit dat te vaak op planologische problemen', aldus vastgoedspecialisten.³⁴ Winkeliers in Rotterdam zijn daarentegen weer een groot voorstander van de leegstandtaks.³⁵

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt de leegstandtaks 'een interessant experiment'. Leegstand is volgens de vereniging in veel steden een groot probleem en een leegstandtaks kan helpen als pressiemiddel voor vastgoedeigenaren om maatregelen tegen leegstand te nemen.³⁶

Behalve een belasting op leegstaande ruimten, kan eveneens geheven worden bij het in gebruik nemen van open ruimte in geval van gronduitgifte voor nieuwe bedrijventerreinen. De Kam³⁷ acht een dergelijke heffing kansrijker dan een leegstandtaks. Die laatste heffing acht hij, tevens verwijzend naar de Belgische ervaringen, slecht uitvoerbaar. Overigens zal zich ook bij een dergelijke heffing het probleem van heldere en juridisch hanteerbare omschrijvingen van 'open ruimte, niet open ruimte, bedrijventerrein' et cetera. voordoen. De perceptiekosten zouden ook hierbij wel hoog kunnen uitvallen in verhouding tot de opbrengsten.

Een derde vorm van heffingen zou kunnen worden overwogen bij het niet in gebruik nemen van bouwlocaties. Een voorbeeld is het zogenaamde 'gat van Van der Putte' op het stationsplein in Leiden. Maar ook andere locaties kennen lang leeg blijvende bouwterreinen. De achtergronden daarvan zijn divers, maar het effect op de omgeving is sterk negatief.

Een noodzakelijke voorwaarde voor welke vorm van heffing dan ook, is dat er een heldere en eenduidige omschrijving is van het 'belastbare feit' de leegstand (van woningen, kantoor, bedrijfsruimten of bedrijventerrein) en dat vervolgens ook wordt geregistreerd waar zich deze voordoet. De Belgische praktijk leert dat het aantonen van leegstand een groot probleem is. Het leidt

³² Brief PvdA-fractie Rotterdam, 21 februari 2008.

³³ AD, 19 januari 2008.

³⁴ Eindhovens Dagblad, 27 februari 2008.

³⁵ Vergadering Commissie voor Economie, Sociale Zaken, Haven, Milieu en Vervoer, gemeente Rotterdam, 10 januari 2008.

³⁶ VNG, 20 februari 2008.

³⁷ C.A. de Kam, *Ruimte voor Heffingen*, quick scan i.o.v. ministerie van EZ.

tot hoge perceptiekosten bij de overheid en administratieve lasten bij burger en bedrijven. Tot slot zal een heffing slechts doeltreffend zijn wanneer deze aanzienlijk is. Dat echter leidt weer tot meer bezwaar, wat de perceptiekosten weer verhoogt.

6.6 Mogelijkheden met OZB

Een variant van de leegstandtaks zou het heffen van het gebruikersdeel OZB bij eigenaren van leegstaande panden kunnen zijn. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland is dat gebruikelijk.

Onroerend zaak belasting (OZB) vindt zijn grondslag in de Gemeentewet en de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en is als inkomstenbron de belangrijkste belasting voor de gemeente. Niet-woonruimten kennen nog een OZBE gericht op de eigenaar en een OZBG, een heffing van OZB gericht aan de gebruiker.

Voor het vaststellen van de hoogte van de belasting geldt de WOZ-waarde als heffingsgrondslag. Die WOZ-waarde wordt elk jaar op 1 januari vastgesteld. Deze waarde, gedeeld door 2500 maal een bepaald tarief vormt de heffing. Het tarief voor de eigenaren is beperkt hoger dan voor gebruikers (in Amsterdam resp. €4,01 en €3,21, 2008).

Indien er geen gebruiker is van de ruimte, mag geen gebruikersdeel in rekening worden gebracht (art. 220 Gemeentewet). Het bestrijden van leegstand, een doel dat hiermee zou kunnen worden gediend, is in strijd met het doel van de heffing OZB.

Een rondgang langs 21 Nederlandse gemeenten leert dat dit ook daadwerkelijk niet gebeurt. Informanten uit de vastgoedwereld verwachten ook niet veel heil van het heffen van het gebruikersdeel bij eigenaren teneinde hen aan te sporen de leegstand op te heffen: vergeleken met het verlies van huurpenningen is de OZBG maar een beperkt bedrag.

6.7 Resumerend, de Vlaamse leegstandtaks

Vlaanderen kent twee soorten leegstandheffing, waarbinnen ook weer lokale varianten mogelijk zijn. De essentie is dat panden die een bepaalde tijd leegstaan (één jaar op een inventarislijst) volgens een bepaalde formule een boete opgelegd krijgen. Leegstand betreft overigens voor bedrijfsruimten al de situatie waarin minder dan vijftig procent van het vloeroppervlak wordt gebruikt. Begin jaren 2000 zijn beide soorten leegstandheffing geëvalueerd. Meer recente evaluaties zijn niet beschikbaar. Uit de evaluaties en andere gegevens blijkt dat zowel bij leegstaande bedrijfspanden als woningen ongeveer twee derde deel na verloop van tijd van de inventaris verdwijnt, onder meer wegens renovatie of bewoning. Dit suggereert dat de heffingen

enig effect hebben, al is niet duidelijk wat de situatie zonder heffing zou zijn. Daarnaast blijken er ook duidelijke knelpunten. De belangrijkste is het probleem van de bewijslast, die legt duidelijke beperkingen aan de uitvoerbaarheid. Heel veel bezwaarschriften worden gegrond verklaard. Bovendien leidt de heffing tot een aanzienlijke toename van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Het Vlaamse parlement heeft in 2008 in principe de beleidsoptie goedgekeurd de heffing volledig over te hevelen naar de gemeenten.

Samenvatting heffingen

De heffing op leegstaande woon- of bedrijfsruimte wordt in Nederland door verschillende partijen bepleit. Men verwijst daarbij vaak naar België waar een dergelijke heffing praktijk is. Voor zover er resultaten bekend zijn van dit beleid in België kan echter niet zonder meer van een succes worden gesproken. De regeling, of beter de lokale regelingen, leiden tot een sterke verhoging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en er zijn duidelijke vraagtekens te stellen bij de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van de heffingsregelingen. De perceptiekosten van een leegstandheffing zijn naar verwachting hoog en die zullen toenemen naarmate de heffing hoger zal zijn.

Het gebruiken van het gebruikersdeel onroerende zaakbelasting als heffing bij leegstand is bij de huidige wetgeving niet toegestaan. Varianten hiervan zijn wel aan te treffen in onder meer het Verenigd Koninkrijk.

7 KRAKEN: SIGNALLEN UIT DE PRAKTIJK

Kennisvraag:

Feiten over het voorkomen en bestrijden van kraken:

Hoe vaak komt kraken voor? Hoe vaak worden panden nu (verhoudingsgewijs) gekraakt in het eerste jaar van leegstand? Wat voor soort(en) panden worden nu met name gekraakt (woningen/bedrijfsruimte, stad/platteland/bedrijventerrein, met doel bewonen/bedrijfsruimte/diensten)?

Wat zijn de ervaringen met het huidige instrumentarium om kraken tegen te gaan?

Hoe vaak wordt het strafrecht toegepast tegen krakers? En hoe vaak civiel recht?

Wat gebeurt er als er een ontruimingsbevel ligt? Gaat de gemeente over tot ontruiming of moet de eigenaar wachten op een zogenaamde ontruimingsronde, en zo ja, hoe lang?

Hoe vaak leidt kraken tot excessen (extreme overlast, gevaarstelling bij de ontruiming, ernstige schade aan het pand)?

7.1 Kraakpanden en meldingen

Gang van zaken zoals geschetst door parket Amsterdam:

Een kraak is veelal goed voorbereid. Vaak op zondag trekt een aanzienlijke groep krakers een pand in. De krakers bellen eenmaal binnen de politie om leegstand te constateren. De politie controleert ter plekke en maakt proces verbaal op. De eigenaar doet (al dan niet) aangifte. De politie voert vervolgens een onderzoek uit en de officier van justitie beoordeelt of sprake is van een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 138, 139 of 429 sexies Sr.

In geval van overtreding van art.138 Sr of 429 sexies Sr gelast de officier van justitie aanhouding. Dat betekent dagvaarding en ontruimen. Om de aanhouding tegen te gaan, kunnen de krakers via een kort geding tegen de Staat een verbod op ontruiming vorderen. In geval het geen overtreding van beide artikelen betreft, volgt geen actie van de officier. In dat geval staat voor de eigenaar de weg naar de civiele rechter open. Die weg kan overigens ook worden bewandeld in geval van overtredingen van de artikelen 429 sexies Sr of 138 Sr.

Over het algemeen is er bij gemeenten slecht inzicht in de aantallen kraakpanden. Het exacte aantal is nauwelijks vast te stellen, alleen al omdat sommige eigenaren de kraak niet melden in geval de gekraakte ruimte langer dan een jaar leegstond bij aanvang kraak. Evenmin wordt bij gemeenten het kraken op enigerlei wijze geregistreerd.

Amsterdam telt volgens de website krakengaatdoor.nl¹ 200-300 kraakpanden, met 1500 tot 2000 krakers. Deze aantallen komen in verschillende publicaties

¹ Website van het Comité tegen het Kraakverbod, een initiatief van de gezamenlijke kraakgroepen van Amsterdam.

terug. Bij de gemeente zelf bestaat geen overzicht.

Het Openbaar Ministerie (OM) van parket Amsterdam schat minder dan tien meldingen van een gekraakt pand per maand (rond de 100 tot 110 per jaar). De afhandeling daarvan schat de officier van justitie als volgt:

- via onderling overleg: circa veertig procent van de gevallen (dus ongeveer 42 maal);
- via het wijkteam van de politie: circa 35 procent (dus ongeveer 35 maal);
- met behulp van de ME: 25 procent van de gevallen (dus circa 26 maal).

Een schatting van de politie voor Amsterdam komt neer op rond de vijftig meldingen van kraak per jaar. Het betreft dan panden en of blokken.² Daarvan schat men dat het in zeventig procent van de gevallen panden betreft die langer dan een jaar leeg staan. Over het totaal aantal panden in de hoofdstad tast ook de politie in het duister: "Hoeveel kraakpanden er zijn weet ik echt niet, omdat er gewoon veel panden zijn waar eigenaren het kraken niet melden bij de politie, maar het of zo laten of met de krakers een deal maken omtrent vrijwillig vertrek of het bieden van een afkoopsom (vertrekpremie noem ik dat)", aldus de woordvoerder van de politie Amsterdam Amstelland. In Amsterdam wordt voornamelijk woonruimte gekraakt en maar heel beperkt kantoor- of bedrijfsruimte.

Nijmegen heeft een geschiedenis met kraken. In februari 1981 vond een ware veldslag plaats rond de Piersonstraat. Bijna tweeduizend man politie, tweehonderd ME-busjes, helicopters en tanks kwamen er aan te pas om blokkades van krakers en sympathisanten op te rollen die de bouw van een parkeergarage op de Zeigelhof wilden voorkomen. De garage is nooit gebouwd en in de Piersonstraat kwamen nieuwe woningen.

De woordvoerder van de gemeente Nijmegen schatte dat er momenteel ongeveer tien kraakpanden in Nijmegen zijn. Die woordvoerder meldt echter ook: "We hebben geprobeerd een overzicht bij te houden van het aantal kraakpanden. Politie gaf ons door als er iets gemeld is. Probleem is dat er nauwelijks nog werd gemeld".

Over het algemeen wordt in Nijmegen geen woonruimte gekraakt, maar panden zonder woonbestemming, waaronder slooppanden en bedrijfsruimte. Op vrijdag 16 mei 2008 is één daarvan, het oude TPG-pand, ontruimd met behulp van de ME. In het zwaar gebarricadeerde pand bevond zich een tiental krakers, waarvan er acht werden gearresteerd. In het vervolg van de ontruiming werden de banden van zes politieauto's lek gestoken en de gevel van een politiebureau bekogeld met verfbommen.

Voor Utrecht meldt de politie dat er in de binnenstad geen kraakpanden meer zijn. Uit eigen waarneming weten we echter dat er wel enkele kraakpanden in de binnenstad zijn aan te treffen, zoals de Vogelenburcht in de Vogelenbuurt

² Navraag bij de politie leert dat het in totaal om rond de honderd panden gaat waarvan melding is gemaakt.

(<http://www.vogelenburcht.nl/>) en Ubica op de Ganzenmarkt (<http://squat.net/ubica/>).³ Het aantal meldingen van kraak was in 2007 29, in 26 gevallen ging de politie daadwerkelijk ter plekke poolshoogte nemen. Tot een aangifte van kraak kwam het 2007 drie maal.⁴ In 2008 waren er de eerste vier maanden twee aangiften.⁵

De gemeente Haarlem was slechts in staat cijfers te leveren over gekraakte gemeentelijke panden (vier, waarvan 1 al erg lang). Jaarlijks ontvangt de gemeente melding van zo'n acht tot tien eigen panden die gekraakt zijn. De ervaring is dat al die panden weer worden ontruimd zonder veel overlast. De kraakbeweging in Haarlem schat zelf dat er in Haarlem tussen de twaalf en twintig kraakpanden zijn, bewoond door gemiddeld drie à vier bewoners. In Haarlem meldt men wel dat het aantal panden met een onduidelijke status, waarin zich stadsnomaden en zwervers bevinden, ook aanzienlijk is. De kraakpanden zijn voornamelijk woningen, in mindere mate bedrijfsruimtes en kantoren.

In Haarlem worden de meeste gekraakte panden binnen driekwart jaar weer verlaten, al dan niet gedwongen door een gerechtelijk vonnis.

Ook de gemeente Leiden kon slechts een beeld geven van de eigen panden die waren gekraakt. Dat zijn er voorjaar 2008 zeven. Het gebeurt niet jaarlijks dat er gemeentelijke panden worden ontruimd. De reden is de trage besluitvorming van de bouwprojecten, waardoor de gemeente niet het belang van een ontruiming bij een rechter kan aantonen. "Ik heb in de afgelopen negen jaar geen ontruiming van een pand meegemaakt op grond van een vonnis van een rechter," aldus de gemeentelijke woordvoerder. Drie panden die volgens de gemeente onrechtmatig werden gekraakt, zijn direct of binnen enkele dagen door de politie ontruimd. In de overige gevallen zijn de krakers vrijwillig weggegaan.

In de gemeente Deventer kent men twintig kraakpanden, vooral woningen en voormalig fabriekspanden. In de panden wonen gemiddeld drie personen. Het aantal krakers blijft derhalve ver onder de honderd.⁶ De gemeente Deventer geeft aan geen overlast te ervaren en heeft geen gericht beleid ten aanzien van kraken.

Rotterdam stelt geen 'kraakgeschiedenis' te hebben; kraken komt amper voor. Bij de gemeente bestaat geen idee hoe vaak wordt gekraakt, want dat wordt niet geregistreerd. Het is volgens de woordvoerder zo weinig, dat kraken geen onderwerp is van beleid.

³ Uiteraard is geprobeerd hierover opheldering te verkrijgen bij de Utrechtse politie, maar dit is tot de opleverdatum van dit rapport niet mogelijk gebleken.

⁴ Bijna identieke cijfers waren er in 2006.

⁵ Cijfers afkomstig van politie Utrecht.

⁶ Informatie via Krakerssprekuren Deventer.

Ook in Den Haag blijkt kraken niet erg veel voor te komen. Waar het voorkomt zijn er afspraken met corporaties die problemen met betrekking tot woningvoorraad afhandelen. Er zijn wel wat problemen geweest in het verleden (Blauwe aanslag, zie:<http://www2.blauweaanslag.nl/>).

In Arnhem heeft men in het verleden wel overlast gehad van krakers. Er waren toen onder meer kazernes gekraakt. Momenteel is er nauwelijks sprake van overlast. In Arnhem en een aantal omliggende gemeenten is de Stichting Atelierbeheer SLAK actief. Via SLAK worden leegstaande of leegkomende panden zoals scholen, kantoren, bedrijfspanden, maar ook woningen, als ateliers en atelierswoningen verhuurd aan kunstenaars. Hierdoor wordt een potentieel aanbod van kraakpanden al vroeg 'uit de markt' gehaald. Ook zijn in Arnhem gekraakte panden gelegaliseerd. Hotel Bosch, dat nu als Kulturhuis Bosch door het leven gaat, is hier een bekend voorbeeld van. Dit pand is in 2000 aangekocht en mede ontwikkeld door Woningbouwvereniging Gelderland (WBVG).

De Brabantse gemeenten Breda, Den Bosch, Helmond en Eindhoven hebben geen beleid ten aanzien van krakers. Kraken wordt vooral gezien als een zaak van de particulieren wier pand is gekraakt. De gemeente Breda werkt wel met een antikraakbedrijf. In Den Bosch is bovendien nauwelijks leegstand. Mede naar aanleiding van ernstige overlast bij een ontruiming ontstond het voorplan in Eindhoven om beleid te gaan ontwikkelen. Als gevolg van een te lage prioriteit is dat er nog niet gekomen.

Tilburg heeft een verleden met veel kraakacties en overlast. De gemeente is in reactie daarop veel panden gaan aankopen en in antikraak gaan verhuren. Nogal wat voormalig krakers zijn zo antikraakbewoners geworden. Tilburg is één van de weinige gemeenten die aangaven over een (soort van) kraakbeleidsnotitie te beschikken.⁷

In Sittard-Geleen en Venlo is kraken een zelden voorkomend fenomeen. Om het te voorkomen wordt gebruikgemaakt van antikraakbedrijven en van het goed dichttimmeren van lege panden. Ook in Maastricht weet men slechts één pand te noemen dat is gekraakt in de stad, te weten Landbouwbelang, waar de gemeente een genormaliseerde relatie mee heeft, zie: <http://www.landbouwbelang.com>. In de Limburgse gemeente Heerlen verwijst men voor meer informatie over het kraken in de gemeente naar het antikraakbedrijf dat men gebruikt.

De gemeente Zwolle kent sinds einde 2005 een beleidsregel antikraak. De beleidsregel beschrijft de werkwijze en toetsingscriteria met betrekking tot een verzoek om antikraak toe te passen in een leegstaand gebouw dat niet is bestemd voor wonen. De belangrijkste aandachtspunten in de beleidsregel zijn aandacht voor (brand)veiligheid in een antikraakpand en handvatten voor de toepassing vrijstelling op grond van art.17 WRO. Daarbij wordt een aantal

⁷ Helaas is deze ons niet ter beschikking gesteld.

eisen neergelegd om de tijdelijkheid van de situatie concreet en objectief aan te tonen. Die tijdelijkheid is van belang voor het verkrijgen van de vrijstelling van het bestemmingsplan. In Zwolle dient de aanvrager via bouwvergunningen en overeenkomsten met het antikraakbedrijf duidelijk te maken dat die tijdelijkheid concreet en objectief bepaalbaar is.

Om kraak van leegstaande woningen te voorkomen verwijst de beleidsregel naar de mogelijkheden van de Leegstandwet.

De kleinere gemeenten Emmen en Leystad berichten ons dat kraken in hun gemeente niet of nauwelijks voorkomt en er geen beleidsaandacht is voor het fenomeen (Emmen kent wel Huize Spoorloos: www.huizespoorloos.org).

In vergelijkbare termen antwoorden de gemeenten Dordrecht en Amersfoort. Vanuit de gemeente Alkmaar wordt melding gemaakt van een kleine groep krakers van zo'n 20 tot 25 man, waaronder ook Poolse arbeiders. Van de groep zegt men nauwelijks 'last' te hebben en er is (dan ook) geen beleid op kraken ontwikkeld binnen de gemeente. Buurgemeente Zaanstad heeft evenmin een kraakbeleid omdat er geen problemen worden (en werden) ervaren. Volgens de gemeente zijn er ook geen kraakpanden in Zaanstad. In het verleden kende de gemeente de Groote Weiver, een gekraakte gasfabriek. Deze locatie groeide uit tot een cultureel centrum waarin zelfs de gemeente 'kantoor hield'. In 2006 viel het doek voor dit centrum.

De uit de kraakwereld voortgekomen politieke partij ROSA bezet twee zetels in de gemeenteraad van Zaanstad. Huidige wethouder Keijzer (SP) stelt geen problemen met krakers te hebben: "Mijn ervaringen in Zaanstad zijn goed. Als panden langer dan een jaar leeg staan, kunnen ze worden gekraakt. En als er een goed plan is voor het gekraakte pand, vertrekken ze weer. Een goede stok achter de deur om leegstand tegen te gaan."⁸

In de gemeenten Enschede en Hengelo zijn het de Leegstandwet en anti-kraak die worden toegepast om kraken te voorkomen. Hengelo heeft een kraakgeschiedenis met een gekraakte brouwerij en een gekraakte kerk. Ook is er een modern kantoorgebouw gekraakt: 'Dubbel Glas'. In dit pand van de NS bevinden zich sinds oktober 2007 wisselende aantallen krakers. In de lokale media worden ze omschreven als 'nette krakers' die niet uit zijn op 'Amsterdamse toestanden'. Eén van de krakers stelt: "We zijn geen radicale krakers hoor. Als we het pand uit moeten omdat ze het eindelijk kunnen verhuren dan gaan we weg. Als dank kunnen ze rekenen op een bloemstuk, want de NS betaalt het gas, water en licht."⁹

De gemeente Groningen gebruikt antikraak: er is een mantelcontract met een antikraakbedrijf zodat leegstand wordt voorkomen. De gemeentewoordvoerder stelt dat er af en toe last van krakers wordt ervaren (4x per jaar). Bij die gelegenheden lijken krakers lijkt steeds harder te worden. Zodra een pand even leeg staat dan komen er al meteen krakers. Soms moet de gemeente 24-

⁸ NoordHollands Dagblad 27 augustus.

⁹ Twentse Courant Tubantia, 28 februari 2008.

uursbewaking inzetten bij leegstaande panden om kraken te voorkomen. De gemeente Groningen, maar ook de universiteit, maken gebruik van de diensten van Carex, een klein, gespecialiseerd antikraakbedrijf. Zij geven leegstaande panden in bruikleen aan Carex. Hierdoor beschikt Carex over gemiddeld drie- à vierhonderd panden. Aan de vraagkant werkt Carex vooral voor mensen en instellingen met een beperkte draagkracht: (buitenlandse) studenten, asielzoekers(gezinnen), kunstenaars, mensen in echtscheiding, non-profitorganisaties (studentenverenigingen) en startende bedrijven (koeriersbedrijf, Russische winkel, Afrikaanse Muziekwerkplaats). Carex werkt daarbij nauw samen met diverse hulpverleningsinstanties.¹⁰ In de Friese hoofdstad Leeuwarden zegt men geen krakers te hebben.

7.2 Ontruimingen: uitgangspunten

Ontruimingen vinden hun basis in het strafrecht, in het civiel recht of in het bestuursrecht. In geval van overtreding van art. 429 sexies Sr (kraken wanneer het pand korter dan twaalf maanden leegstaat), dienen krakers op vordering van de rechthebbende het pand onmiddellijk te verlaten (het artikel is erop gericht een situatie te beëindigen). Gebeurt dat niet, dan gelast de officier van justitie aanhouding. Krakers kunnen hiertegen in beroep gaan en dan volgt een rechtelijke uitspraak. Ten behoeve van de aanhouding wordt het pand ontruimd. In veel gevallen zijn de krakers dan verdwenen en hebben voldaan aan de eis om het pand te verlaten. Aanhouden is dan problematisch. Veel ontruimingen in Amsterdam hebben art. 138 Sr (huisvredebreuk) als grond. Op grond van art. 138 Sr is huisvredebreuk strafbaar. Hiervan is sprake wanneer een gekraakt pand werd bewoond op het moment dat het werd gekraakt, bijvoorbeeld door een kraakwacht. Art. 138 Sr beschermt echter na een kraak ook de kraker (huisrecht, art. 12 grondwet). Volgens schattingen gaat het om ongeveer de helft van de justitiële ontruimingen.¹¹ Dit is een doorlopend misdrijf waaraan iedereen aanwezig in het pand die zich niet op vordering verwijdert, zich schuldig maakt. Het biedt meer dwangmiddelen (aanhouding, in verzekeringstelling).¹²

In alle gevallen kan de eigenaar van het pand ook de rechter om ontruiming verzoeken op grond van art. 5.1 BW, de civiele procedure. Een civiele procedure kan, ook wanneer de strafrechtelijke weg openstaat, de voorkeur genieten. Immers, de procedure kan niet worden vertraagd door een kort geding van de krakers, waardoor bijvoorbeeld de ontruimingsdatum ver wordt doorgeschoven.

Een derde grond voor ontruimingen kan de noodsituatie zijn. Er is dan sprake

¹⁰ <http://www.nul20.nl/nr11/forum.html>.

¹¹ Schatting op basis globale analyse van de notulen van de bijeenkomsten staf ontruimingen OM.

¹² Voor uitgebreide juridische achtergrond verwijzen we naar bijlage 4.

van bestuursrechtelijke ontruiming. Hiervan kan sprake zijn wanneer zich rond een gekraakt object een onhoudbare situatie voordoet, met ernstig gevaar voor bewoners of de omgeving (bijvoorbeeld bouwvalligheid, brandgevaar). In die gevallen moet snel worden ingegrepen. Als op grond van de Woningwet (art. 29) niet snel kan worden opgetreden kan de burgemeester op grond van zijn openbare ordebevoegdheden genoemd in art. 175 van de Gemeentewet opdracht geven tot een spoedontruiming. Aan zo'n ontruiming ligt een advies van bijvoorbeeld de brandweer of de GGD ten grondslag.

Amsterdams beleid

Ten aanzien van ontruiming zijn door de gemeente Amsterdam duidelijke uitgangspunten geformuleerd.¹³ We geven die hier in verkorte vorm weer.

Bij de beslissing een kraakpand te ontruimen gelden in de gemeente Amsterdam de volgende uitgangspunten:

- 1 Bij onhoudbare (onveilige) situaties in een pand kunnen noodmaatregelen worden ingezet.
- 2 Een civielrechtelijk vonnis moet worden uitgevoerd ('de rechter heeft gesproken') en/of aan het OM moet assistentie worden verleend bij het handhaven van de rechtsorde.
- 3 Verstoringen van de openbare orde en onveilige situaties (bijvoorbeeld voor politiepersoneel, omwonenden én krakers) bij het ontruimen van gebouwen moeten worden voorkomen, dan wel beperkt én de inzet van politiecapaciteit voor de ontruiming moet verantwoord zijn.
- 4 Er wordt met inachtneming van de voorgaande punten niet ontruimd voor leegstand.

Deze uitgangspunten worden in de voorbereiding in onderlinge samenhang afgewogen. Hieronder bespreken we ze afzonderlijk.

Uitgangspunt 1. Noodmaatregelen in acute situaties

Als er sprake is van een onhoudbare situatie (noodsituatie), bijvoorbeeld door bouwvalligheid, een brandgevaarlijke situatie of de aanwezigheid van asbest in het pand, moet snel worden opgetreden. Bewoning en/of gebruik van het pand is immers onverantwoord. Dit betekent dat de krakers onmiddellijk het pand moeten verlaten.

De krakers krijgen een (korte) termijn aangezegd waarbinnen zij het pand moeten verlaten. Als dat niet is gebeurd binnen de genoemde termijn, dan zullen de krakers op grond van een noodbevel worden ontruimd.

Uitgangspunt 2. Een civielrechtelijk vonnis moet worden uitgevoerd en/of aan het OM moet assistentie worden verleend bij het handhaven van de rechtsorde.

¹³ Gemeente Amsterdam: Beleidsuitgangspunten ontruimen van kraakpanden. Zie www.eenveiligamsterdam.nl.

Civielrechtelijke vonnissen

Als de rechter in een vonnis de vordering tot ontruiming toewijst, rust op de burgemeester een rechtsplicht mee te werken aan de uitvoering van een ontruimingsvonnis. Er staan de burgemeester geen middelen ter beschikking om bij een tenuitvoerlegging van een vonnis politieondersteuning te weigeren.

Wel wordt voordat tot tenuitvoerlegging van het vonnis wordt overgegaan, gecontroleerd of de intenties van de eigenaar nog dezelfde zijn als die tijdens de rechtszitting naar voren zijn gebracht, en waarop de rechter zijn vonnis heeft gewezen. Zo wordt gekeken of de vergunningen nog kloppen, of er al afspraken met een aannemer zijn gemaakt, et cetera. Op deze manier wordt ontruiming voor leegstand zo veel mogelijk voorkomen. Daarnaast controleert de burgemeester of de bewoners/gebruikers van het pand op de hoogte zijn van het ontruimingsvonnis (doorgaans zal dit het geval zijn, omdat de deurwaarder het vonnis aan hen heeft betekend) en of de krakers een kort geding willen aanspannen. Tot slot wordt een inschatting gemaakt van de gevolgen die de ontruiming zal hebben voor de openbare orde.

Justitiële ontruiming

Indien de officier van mening is dat beëindiging van de overtreding van de artikelen 138 of 429 sexies Sr. opportuun is, dan geeft het OM opdracht tot vervolging. De verdachten worden dan aangehouden, wat de ontruiming van het pand tot gevolg heeft. Door de overtreders aan te houden geeft het OM uitvoering aan haar taak de rechtsorde te handhaven. De burgemeester kan niet in de overwegingen van het OM treden. Evenals bij civielrechtelijke vonnissen rust op de burgemeester de plicht het besluit van het OM te respecteren.

Wanneer de justitiële ontruiming de openbare orde raakt, wat doorgaans het geval is, betreft de officier de burgemeester bij dit opportuniteitsvraagstuk. Dit is ook vanuit de beheerstaak die de burgemeester over de politie heeft, gerechtvaardigd. Volgens vast beleid worden justitiële ontruiming met mogelijke maatschappelijke en/of openbare ordeconsequenties daarom in het driehoeksoverleg besproken, voordat het OM beslist over haar opportuniteit. Dan kan worden meegewogen of het aannemelijk is dat de eigenaar direct na ontruiming maatregelen neemt om herkraak te voorkomen (bijvoorbeeld de verbouwing starten).

Voordat tot de ontruiming wordt overgegaan, bericht de politie de krakers dat zij zich schuldig maken aan huisvredebreuk of lokaalvredebreuk. Ook wordt gecontroleerd of de krakers een kort geding hebben aangespannen.

Uitgangspunt 3. Openbare orde en veiligheid

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Bij de beslissing een pand te ontruimen heeft de burgemeester de verantwoordelijkheid te beoordelen of de ontruiming tot ernstige verstoringen van de openbare orde zal leiden. Daarnaast weegt de burgemeester af of de ontruiming tot onacceptabele risico's leidt voor het in te zetten

(politie)personeel, de omwonenden of de krakers zelf én of de politie-inzet voor de ontruiming van het kraakpand verantwoord is met het oog op politie-inzet elders in de stad. De beslissing al dan niet te ontruimen op een bepaald moment is dus gebaseerd op het civielrechtelijke vonnis of de beslissing van de officier én de overwegingen ten aanzien van de openbare orde en veiligheid van de burgemeester.

Om de ordeverstoringen te minimaliseren – en de politie-inzet zo optimaal mogelijk te benutten – vinden ontruiming(en) plaats tijdens ontruimingsrondes (tenzij de spoedeisendheid zich daartegen verzet). In Amsterdam vinden driemaal per jaar ontruimingsrondes plaats. De datum van een ontruimingsronde wordt van tevoren aan belanghebbenden bekend gemaakt. De krakers weten zo waar ze aan toe zijn.

De ontruimingsdatum is (op spoedeisende gevallen na) ruim van tevoren gepland. In bepaalde gevallen kan deze datum worden aangepast, bijvoorbeeld als er lang van tevoren al een groot aantal panden is aangemeld en het met het oog op politie-inzet elders in de stad niet verantwoord is op dat moment te ontruimen. Ook in geval van bijvoorbeeld een noodsituatie kan een eerdere ontruiming(sronde) worden gepland. Met de planning van de ontruimingsdatum wordt ook de politie-inzet gepland. De burgemeester kan zo beoordelen hoe en wanneer de ontruiming met de minst mogelijke gevaren voor lijf en goed voor alle betrokkenen en anderen, en met de minst mogelijke verstoring van de openbare orde, kan plaatsvinden. Het tijdstip van ontruiming wordt altijd aan de krakers bekendgemaakt. Omdat een vooraankondiging kan leiden tot het barricaderen van het pand of het mobiliseren van verzet – en dus grotere openbare ordeconsequenties – wordt per geval het moment van bekendmaken bepaald. Afhankelijk van de situatie worden de krakers uiterlijk op de vooravond of op de dag zelf ingelicht. Als er weerstand wordt verwacht bij de ontruiming, worden omwonenden met een bewonersbrief ingelicht.¹⁴

Uitgangspunt 4. Niet ontruimen voor leegstand

Het uitgangspunt is dat niet wordt ontruimd voor leegstand, om zo herkraak te voorkomen én te voorkomen dat de politie meermalen wordt ingezet voor de ontruiming van hetzelfde pand. De ruimte die de burgemeester hier ter beschikking staat, is de termijn die de rechter doorgaans aan de eigenaar geeft voor de tenuitvoerlegging van het vonnis.

De eigenaar heeft doorgaans van de rechter een termijn gekregen voor de tenuitvoerlegging van het vonnis. Als de deurwaarder (namens de eigenaar) vraagt om politieassistentie bij de tenuitvoerlegging van zijn vonnis, wordt gecontroleerd of hij het pand na ontruiming weer in gebruik gaat nemen, bijvoorbeeld aan de hand van een huurcontract of bouwvergunning. Deze bouwvergunning (en andere nodige vergunningen) worden bij het stadsdeel gecontroleerd. Voordat daadwerkelijk tot ontruiming wordt overgegaan,

¹⁴ Recent is in Amsterdam naar aanleiding van incidenten besloten om niet in alle gevallen ontruiming aan te kondigen en niet alleen te ontruimen op een aantal vooraf vastgestelde dagen.

voert de politie nog een gesprek met de eigenaar over zijn plannen met het pand na de ontruiming en beoordeelt zij of het aannemelijk is dat de eigenaar het pand inderdaad in gebruik neemt.

Als de eigenaar niet aannemelijk kan maken dat hij het pand in gebruik gaat nemen (en de kans bestaat dat het pand herkraakt wordt), wordt het pand niet op de lijst voor de komende ontruimingsdag geplaatst: het pand schuift dan door naar een volgende ontruimingsronde. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk voorkomen dat er voor leegstand wordt ontruimd. Zoals hierboven aangegeven is de burgemeester echter uiteindelijk wel gehouden mee te werken aan de tenuitvoerlegging van het vonnis. Dat betekent dat hij binnen de door de rechter gestelde termijn politieassistentie zal moeten verlenen.

Tot zo ver de uitgangspunten van het Amsterdamse beleid ten aanzien van kraken.

Ontruimingen praktijk

In de Amsterdamse praktijk, waar zeventig procent van de kraken panden betreft die langer dan twaalf maanden leeg staan, is de verhouding civielrechtelijke- strafrechtelijke zaken ongeveer fiftyfifty¹⁵. Dit wijst erop dat nogal wat kraken in een voortraject worden opgelost of dat er door de eigenaar geen actie wordt ondernomen¹⁶.

De gemeente is tevreden over het huidige ter beschikking staande instrumentarium. Net als het OM zou men echter graag zien dat politie effectiever te werk zou kunnen gaan bij aanhoudingen (bewijslast). Daarnaast is men van mening dat een verhoging van de straffen een mogelijke afschrikkende werking zou kunnen hebben.

Veel ontruimingen verlopen via de deurwaarder zonder grote inzet van de politie. De basis hiervoor is derhalve een civielrechtelijk vonnis. Van die ontruiming bestaat geen overzicht. Een aanzienlijk deel van alle kraken wordt opgelost in overleg tussen krakers, politie en eigenaren. Daarbij geeft de eigenaar bijvoorbeeld aan geen schadeclaims te zullen indienen en beloven de krakers binnen een bepaalde (korte) termijn het pand te verlaten. Het OM Amsterdam schat op basis van ervaring het deel dat op deze wijze afloopt op veertig procent¹⁷.

In Amsterdam doet de politie jaarlijks drie grote ontruimingsronden met inzet van de ME. Het gaat dan om civielrechtelijke en strafrechtelijke ontruiming van de deurwaarder of de politie denkt dat de ME aanwezig moet zijn. Per ronde betreft het zo'n tien panden. Jaarlijks gaat het derhalve om circa dertig panden die op deze wijze worden ontruimd, met name woningen. In

¹⁵ Zie paragraaf 7.1 Schattingen afkomstig van politie en OM.

¹⁶ Het feit dat hij geen actie onderneemt, kan diverse redenen hebben, variërend van geen noodzaak tot actie tot belemmerd zijn in het maken van plannen a.g.v. de kraak.

¹⁷ Bron OM, zie par. 7.1.

geval van extreme overlast, bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester beslissen los van 'de rondes' tot ontruiming over te gaan. De ontruiming in Amsterdam-Oost van voorjaar 2008 zijn hiervan een voorbeeld.

In Haarlem wordt het overgrote deel van de gekraakte panden in goed overleg door krakers verlaten. Een van de (ex) krakers formuleert het als volgt: "In goed overleg? Ja, dat is wel het overgrote deel: wanneer duidelijk is dat de eigenaar werkelijk weer iets met het pand gaat doen (aantoonbaar!), doen we (tegenwoordig) uiteraard niet zo moeilijk (meer). Pijnlijk genoeg zien we regelmatig dat we dan alsnog belazerd zijn en niet zelden keren we dan ook een jaar later in hetzelfde pand terug. In minder dan de helft van de gevallen is het wel tot een kort geding gekomen en ligt er dus een gerechtelijk vonnis tot ontruiming. Dit is uiteraard in die situaties waarin wij redenen hebben te twijfelen aan de intenties van de eigenaar, die echter meestal met zijn nepcontractje of ander fabeltje - uitzonderingen daargelaten - het vonnis wel toegewezen krijgt in zijn/haar voordeel."

Heel zelden komt bij de uitvoering politie-inzet aan de orde en meestal verlaten de krakers het pand zelf. De ME is de afgelopen jaren slechts een enkele keer ingezet in Haarlem. Het betrof dan zogenaamde actiekraaken waarbij de kraakbeweging een boodschap wil laten horen. In Utrecht zijn de afgelopen 2,5 jaar geen ontruiming met behulp van de ME uitgevoerd. Met de 'platte pet' (geen ME dus) wordt zo'n vier keer per jaar een pand ontruimd, meestal direct na de kraak. In Nijmegen is recent het gekraakte TPG-gebouw ontruimd met veel politie-inzet, zoals boven is beschreven.

Een aparte problematiek gaat gepaard met het kraken van panden die geen woonbestemming (meer) hebben. Daar speelt met name het brand- en overig veiligheidsgevaar, zowel voor de krakers als voor omwonenden. Het vormt in toenemende mate een grond voor ontruiming, zoals recent in de gemeente Boskoop.¹⁸ Ook in Nijmegen wordt langs deze weg gehandhaafd.

In de overige gemeenten die wij spraken in het kader van het onderzoek was geen informatie voorhanden over de praktijk van ontruiming, zoals al aangegeven in paragraaf 7.1.

Strafrecht – civiel recht

Bij het parket Amsterdam schat men dat het aantal kraakzaken op basis van civiel recht en strafrecht elkaar in evenwicht houdt. Hoeveel dat er zijn in absolute getallen is echter niet bekend, niet op het niveau van het parket, noch landelijk. Navraag bij het WODC leerde dat alleen over 429 sexies Sr gegevens bekend zijn die direct tot kraken zijn te herleiden. Bij 138 en 139 Sr is dat

¹⁸ Persbericht gemeente Boskoop 14 mei 2008, nr 775.

niet het geval.¹⁹

Wel voorradig zijn de gegevens inzake strafzaken met betrekking tot art. 429 sexies Sr.

Tabel 7.1 Bij het OM geregistreerde strafzaken m.b.t. 429 sexies, per soort, jaar van inschrijving, 2004 t/m eerste helft 2007²⁰

	2004	2005	2006	2007	Totaal 04-07
Zaken met alleen Sr 429 sexies	32	18	6	7	63
Zaken met Sr 429 sexies en andere overtreding(en) ²¹	-	12	-	-	12
Zaken met Sr 429 sexies en misdrijf	1	6	2	1	10
Totaal	33	36	8	8	85

Tabel 7.2 Zaken met Sr 429 sexies en misdrijf

Misdrijf betref:	
Wederspanningheid met zwaar letsel (Sr.182 lid 2 onder 2)	4 zaken
Vernieling (Sr. 350 lid 1)	2 zaken
Huisvredebreuk (Sr. 138, lid 1)	2 zaken
Niet voldoen aan ambtelijk bevel (Sr. 184, lid 1)	1 zaak
Bezit hard drugs (OW, lid 2 onder c)	1 zaak

Van de 85 zaken is in 62 gevallen besloten tot dagvaarden, zestien maal werd geseponeerd en de overigen afgedaan met een transactie. De 62 strafzaken leidden tot 46 schuldigverklaringen.

In het aantal strafzaken is een sterke daling te zien tussen 2004 en midden 2007. Politie Amsterdam rapporteert echter dat een 'aanzienlijk' aantal ontruimingen zijn grond vindt in overtredingen van art. 138 Sr. Het OM schat het aandeel daarvan op rond de vijftig procent. De daling kan ook te maken hebben met een verschuiving naar civielrechtelijke ontruimingen.

7.3 Excessen en overlast

De politie in Amsterdam geeft aan dat bij elke ontruimingsronde één pand extra wordt 'verdedigd' door krakers. Dat wil zeggen dat het pand wordt gebarricadeerd, dat actief verzet wordt gepleegd tegen de politie en dat getracht wordt krakers in het pand te houden (verstoppes).

Daarbij doen zich excessen voor in de zin dat er geweld wordt gebruikt richting politie. Jaarlijks derhalve drie maal. Dit is zeker niet meer dan vroeger, aldus de politie.

¹⁹ Uiteraard is dit via dossieronderzoek te achterhalen, net als civielrechtelijke zaken, maar dat was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk.

²⁰ Bron: OMDATA, WODC, ministerie van Justitie, Den Haag.

²¹ Vnl. Sr. 461 (elf maal).

Wel kan worden gesteld dat de afgelopen jaren het verzet verhardt. De verdedigde panden worden steeds professioneler gebarricadeerd en in een aantal gevallen was sprake van extreem gevaarlijke situaties voor de politie. In het voorjaar van 2008 hebben zich bij en na de in wezen tussentijdse ontruiming van het zogenaamde citex-blok in Amsterdam-Oost veel onge-regeldheden voorgedaan.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, is de informatie omtrent strafzaken in relatie tot kraken zeer beperkt. Zo ontbreekt kennis van de zaken op basis van overtredingen van art.138 Sr. Uit de wel beschikbare cijfers van het ministerie van Justitie is geen verharding af te leiden. Tussen 2004 en 2007 deden zich tien zaken voor met art. 429 sexies Sr met misdrijf. Zes daarvan waren in 2006. Van de tien zaken betrof het in vier gevallen wederspanning met zwaar letsel (Sr 182 lid 2 onder 2).

Overigens is een belangrijke reden voor deze lage aantallen dat de krakers veelal 'gevlogen' zijn voordat de panden worden ontruimd en de krakers kunnen worden opgepakt. Ook de bewijslast is vaak een probleem.

In Haarlem worden geen excessen gemeld.

In Nijmegen wordt een enkele keer stevig verzet geboden richting politie, zoals bij de recente ontruiming van het TPG-gebouw. Dat pand was zeer zwaar gebarricadeerd, maar de krakers waren niet gewelddadig.

In Utrecht is het alweer twee jaar geleden dat de politie heeft moeten ingrijpen bij een ontruiming. Van excessen is derhalve geen sprake de laatste tijd.

De politie in Amsterdam schat dat de helft van de kraakpanden problemen oplevert door overlast, gevaarstelling en/of vernieling. Het betreft dan zaken als verloedering, vernieling en geluidsoverlast. Specifiek noemt de Amsterdamse politie krakersfeesten als overlastgevend. Overigens is de overlast sterk afhankelijk van waar het kraakpand is gelegen en wat onder overlast wordt verstaan. In Amsterdam werd het afgelopen voorjaar extreem veel overlast ervaren.

In Utrecht is nauwelijks sprake van (over)last. Daar gaat de gemeente overigens wel kraakpanden controleren op brandveiligheid en op de deugdelijkheid van andere constructies en installaties. Hiermee hoopt de gemeente problemen voor bewoners en omwonenden te voorkomen.²²

Overlast leidde in voorjaar 2008 in Leiden tot veel politieke onrust inzake de zogenaamde Vrijplaats Koppenhinksteeg. In 2005 besloot de gemeente de situatie in het betreffende pand, dat al deels in 1969 was gekraakt, te legaliseren. Vervolgens leidden met name horeca-activiteiten (terras, feesten) tot overlast in de buurt. In 2008 komt de gemeenteraad tot de conclusie dat de plannen met het pand veel duurder uitvallen. In een nieuwe besluit wordt ontruiming en verkoop voorgenomen. De gebruikers van het pand hebben aangekondigd naar de rechter te stappen. Deze zal moeten vaststellen welke

²² Uit: gemeente.nu, 5 maart 2008.

politieke besluiten en afspraken uit het verleden het zwaarst wegen. Inmiddels zijn de krakers in het ongelijk gesteld door de rechtbank. Ze gaan in beroep tegen de uitspraak.²³

Los van deze kwestie benadrukt de woordvoerder van de gemeente dat krakers meer dan vroeger bereid zijn een gesprek aan te gaan met de gemeente en met buurtbewoners om meer draagvlak te creëren.

In verschillende gemeenten wordt overigens ook gewezen op de andere kant van de medaille, namelijk dat krakers een positieve bijdrage hebben aan de buurt. Dat kan door het opknappen van oude (kraak)panden, door het beginnen van winkeltjes of het creëren van culturele broedplaatsen.

7.4 Eigenaren

Er zijn geen gegevens voorradig over de omvang of samenstelling van de groep eigenaren van panden die zijn gekraakt. In principe kunnen panden worden gekraakt van particulieren, gemeenten, woningcorporaties, bedrijven, instellingen et cetera. De eigenaren hebben gemeen dat zij veelal aanzienlijke overlast ervaren van het kraken van hun pand. Zonder uitpuittend te zijn, noemen we:

- het gekraakte pand wordt niet zelden verwaarloosd of zelfs vernield; het opknappen kost tijd en geld;
- de schade aan het pand is vaak niet te verhalen in verband met het anoniem opereren van krakers;
- er kunnen brandgevaarlijke situaties ontstaan;
- het kost tijd om de krakers uit het pand te krijgen via gerechtelijke procedures;
- in geval van civielrechtelijke procedures kost het geld (advocaat, proceskosten) om de krakers uit het pand te krijgen;
- het wachten op de ontruiming kost wederom tijd;
- een gekraakt pand is moeilijk verkoopbaar en daalt zo in waarde;
- het feit dat het pand is gekraakt, maakt het moeilijker concrete plannen te maken, wat de gang naar de civiele rechter belemmert;
- het pand is nauwelijks verzekeraar;
- niet zelden wordt de eigenaar in een kwaad daglicht gesteld als speculant, huisjesmelker of witwasser.

²³ Volkskrant, 5 augustus 2008.

7.5 Krakers

Hoeveel krakers actief zijn, is niet eenduidig vast te stellen. In de gemeente Amsterdam gaat het om enkele duizenden (volgens informatie op websites van krakers zelf: 1500-2000). In andere gemeenten gaat het om veel kleinere aantallen.

Volgens de politiewoordvoerder in Amsterdam is er een verschuiving zichtbaar in de groep actieve krakers. Er worden meer krakers afkomstig uit Zuid- en Oost-Europa aangetroffen, evenals Nederlanders van buiten Amsterdam. Er wordt ook gesproken van een drietal te onderscheiden groepen:

- De 'oude' traditionele krakers. Deze groep bestaat uit jonge en oudere Nederlanders, die voor een deel uit ideologische overwegingen kraken en vooral zijn te vinden in het centrum van Amsterdam. Deze groep organiseert ook de kraaksprekuren en is aan te treffen in min of meer georganiseerd overleg met omgeving en bestuur. Over het algemeen bereidt deze groep de kraak goed voor, waaronder het duidelijk vaststellen van de lengte en aard van de leegstand.
- Oost-Europeanen, vooral Polen. Het betreft veelal Poolse arbeiders (bouwvakkers) die via internet op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot kraken in Nederland ('gratis wonen'). Deze groep is vooral buiten het centrum aan te treffen (West).
- Antiglobalisten. Zij komen letterlijk overal vandaan. Bij een recente ontruiming trof de politie tien krakers met tien verschillende nationaliteiten. Deze groep heeft over het algemeen niet voor ogen ergens lang te wonen.

Krakers die al dan niet onder politiedwang een kraakpand verlaten, worden later vaak weer in andere kraakpanden aangetroffen. Op zich logisch volgens de Amsterdamse politie, immers "een kraker gaat na een ontruiming niet opeens een huis kopen of huren..."

In Haarlem wordt het 'georganiseerde' kraken gedomineerd door veelal autochtone jongeren die studeren of werken ('het idee van werkschuw tuig is dan ook hoewel zeer hardnekkig, volstreekte flauwekul,' aldus een kraker). Het is een maatschappelijk bewuste groep die specifiek voor het kraken kiest ondanks dat het wonen in een pand steeds korter van duur is. Uit het kraken is in Haarlem een politieke partij voortgekomen die zitting heeft in de gemeenteraad.

Wild kraken, dat wil zeggen buiten het spreekuur om, lijkt in Haarlem zijn hoogtepunt te hebben gehad. Enkele jaren geleden kende men de groep 'Engelsen' (in werkelijkheid Engelsen, Ieren, Schotten, Italianen, Polen et cetera) die ook actief waren in de seizoensarbeid. Na de ontruiming van een groot bolwerk zijn deze min of meer verdwenen. De in Amsterdam voorkomende Oost-Europeanen zijn in Haarlem nauwelijks aan te treffen.

In Nijmegen en Utrecht betreft het vooral een groep goed ingewijde krakers die zich ook via gemeentelijke politiek actief maken. In Nijmegen komt men

weinig buitenlandse krakers tegen volgens de gemeentelijke zegsvrouwe.

In de gemeente Leiden trekken met name de krakers van Eurodusnie de aandacht. Zij zijn in een heftige politieke en juridische strijd gewikkeld met de gemeente om Vrijplaats Koppenhinksteeg, zoals boven beschreven.

Samenvatting

Gemeenten hebben over het algemeen slecht zicht op de aard en omvang van het kraken in hun gemeente. In de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken, blijkt het kraken geen punt van grote (politieke) aandacht te zijn, met uitzondering van incidenten zoals in Amsterdam en Leiden. Landelijk gezien daalde het aantal strafzaken 429 sexies (al dan niet met misdrijf) tussen 2004 en midden 2007 sterk. Echter, naar schatting vijftig procent van de strafrechtelijke ontruiming in Amsterdam vindt zijn basis echter in overtreding van art. 138 Sr, huisvredebreuk. Gegevens over civielrechtelijke ontruiming ontbreken. Ontruiming in Amsterdam hebben voor de helft een strafrechtelijke basis en voor de helft een civielrechtelijke. In Amsterdam is in een kwart van de ontruiming assistentie van de Mobiele Eenheid nodig. De overige gevallen gaan in goed overleg of met hulp van de wijkagent/buurtregisseur. In alle gevallen hanteert de gemeente het uitgangspunt dat niet (direct) wordt ontruimd wanneer er geen duidelijke plannen met het betreffende pand zijn: er wordt niet voor leegstand ontruimd. In meerderheid worden panden gekraakt die langer dan een jaar leegstaan: in Amsterdam geldt dit zeker voor zeventig procent van de gevallen. Het type panden dat wordt gekraakt, verschilt. In Amsterdam en Haarlem bijvoorbeeld zijn het vooral woningen, in Nijmegen juist veel bedrijfspanden. Voor de eigenaren betekent het kraken van hun pand aanzienlijke (over)last en verlies van geld en tijd. Een kraakbeweging van enige omvang lijkt alleen nog in Amsterdam aanwezig. Deze zorgt voor de nodige overlast, soms leidend tot gewelddadige excessen. Overigens is van eenheid binnen de groep krakers geen sprake en zijn verschillende typen krakers te onderscheiden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Verantwoording

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een groot aantal bronnen en waarnemingstechnieken. De bronnen zijn allemaal in de hoofdtekst vermeld. Samengevat zijn de belangrijkste:

Leegstand kantoren: bestand opgebouwd door R. Bak van CB Richard Ellis. Interviews deskundigen vastgoedwereld en gemeenten.

Leegstand woningen: CBS-cijfers over 2006, gegevens verstrekt door de gemeenten via een ronde langs de G31. Interviews bij geselecteerde gemeenten.

Leegstand bedrijfsruimten en bedrijfsterreinen: analyse diverse secundaire bronnen, genoemd in het betreffende hoofdstuk.

Leegstand winkels: Vastgoedmarkt VGM Aanbod 2007-2008 en andere secundaire bronnen. Informatie van respondenten over leegstand boven winkels.

Beleid, tijdelijke verhuur, melden en vorderen: telefonische interviews bij gemeenten (twee maal G31, eenmaal een steekproef van 21 gemeenten). Tevens interviews met gemeenten.

Antikraak: interviews met antikraakbedrijven, analyse literatuur.

Heffingen: interviews in Nederland en België, literatuuranalyse, internet.

Kraken, de feiten: interviews met gemeenten, politie, OM en krakers, analyse literatuur, data van het ministerie van Justitie/WODC en internet. Gekozen is voor een start met enkele gemeenten waarvan bekend was dat krakers er actief zijn of waren, zoals Amsterdam, Nijmegen en Utrecht. Met uitzondering van Amsterdam bleek dat in de gemeenten weinig tot geen informatie (direct) voorhanden was over kraken. Ook in de navolgende gemeenten die we betrokken in het project, Leiden en Haarlem, was weinig informatie verkrijgbaar.¹ Vervolgens is een ronde langs nog eens 27 gemeenten gemaakt.² Bovendien is extra informatie vergaard via internet en (overige) media. Er dient nadrukkelijk te worden gesteld dat de gepresenteerde informatie derhalve op deze aanpak is gebaseerd.

Gegevens over het aantal zaken dat via art. 429 sexies Sr is behandeld, zijn afkomstig van het ministerie van Justitie. Over de zaken op grond van art. 138 Sr, 139 Sr en de civielrechtelijke zaken kon geen informatie worden verstrekt. Voor het parket Amsterdam is hierover een gesprek gevoerd met de officier belast met de coördinatie van ontruimingen.

Wetgeving: wetsteksten, jurisprudentie, Tweede Kamerstukken.

¹ We hebben steeds zowel de gemeente als de politie bevroegd. In Amsterdam eveneens het parket, terwijl de politie Hollands-Midden niet bereid bleek ons te woord te staan (binnen de termijnen van het onderzoek).

² Wanneer één van de G31-gemeenten niet wordt besproken betekent dit dat ook na minstens zes benaderingen geen respons is verkregen.

In totaal zijn afgenomen:

- zeker 75 korte vraaggesprekjes in het kader van de inventarisatie bij gemeenten;
- 27 interviews met sleutelinformanten via telefoon of e-mail;
- 6 face-to-face-interviews met sleutelinformanten.

BIJLAGE 2

Informanten

Face to face:

- Drs. R. Bak, CBRE
- Mr. O. Bijl, officier van justitie parket Amsterdam
- C.F. Brandsema, Kantorenloods, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
- Drs. J. Hagendoorn, directeur Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
- Mw. Mr N.E. Janssen Schoonhoven, Directie Openbare Orde en Veiligheid gemeente Amsterdam
- J. Muileboom, Stena Realty

Telefonisch/e-mail (verschillende) vertegenwoordigers van:

- Gemeente Groningen, dienst ROEZ
- Gemeente Haarlem, afdeling Vastgoedbeheer
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Utrecht, openbare orde en veiligheid
- Gemeente Nijmegen, afd. Veiligheid
- Gemeente Amsterdam, dienst Belastingen
- Gemeente Amsterdam, dienst Wonen
- Gemeente Leiden
- Gemeente Rotterdam, dS+V,
- Politie Amsterdam Amstelland
- Politie Kennemerland
- Politie Gelderland-Zuid
- Politie Utrecht
- Belastingen Vlaanderen
- Wonen-Vlaanderen
- De Alliantie Amsterdam, woningcorporatie
- Woningbouwvereniging Het Oosten (nu Stadgenoot), Amsterdam
- Woningcorporatie Staedion Den Haag
- Woningcorporatie De Nieuwe Unie Rotterdam
- AcquiReal, Maastricht
- Actiepartij, gemeenteraad Haarlem
- KraakSpreekUur Deventer
- 123beheer (anti-kraak)
- N.A.K. Leegstandsbeheer
- Antikraakbureau The Wolf,
- Woordvoerders G31 over kraken, leegstand, tijdelijke verhuur, melden en vorderen en heffing OZB

BIJLAGE 3

Leegstand: juridisch kader

Kennisvraag:

Leegstand: definitie, Leegstandwet en andere mogelijkheden kraken tegen te gaan.

1 Definitie 'leegstand'

In de Leegstandwet wordt onder 'leegstaan' verstaan (art. 1 sub d): '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 de Huisvestingswet (Hvw) wordt dezelfde definitie toegepast (art. 1 lid 1 sub i). De Rijksgebouwendienst hanteert de volgende definitie van 'leegstand': 'fysiek leegstaande en verhuurbare oppervlakten in vierkante meters verhuurbaar vloeroppervlak (vvo).' Volgens de Van Dale is 'leegstaan': 'onbewoond of ongebruikt zijn'.

Van belang is dat niet voldoende is dat men een zakelijk of persoonlijk recht heeft op een woning of ander gebouw. Pas wanneer men een woning of ander gebouw daadwerkelijk krachtens dat recht *feitelijk in gebruik* heeft, kan er niet worden gesproken van leegstand.

Indien er wel feitelijk gebruik wordt gemaakt van het pand, maar het feitelijke gebruik niet wordt ontleend aan een zakelijk of persoonlijk recht daarop (en met andere woorden onrechtmatig is), wordt voldaan aan de definitie van leegstand.

Hoe wordt leegstand juridisch aangetoond?

Of er sprake is van leegstand wordt in beginsel beoordeeld aan de hand van de feitelijke situatie. De juridische inkleuring geschiedt dan ook aan de hand van feitelijke bewijsmiddelen. Indien een eigenaar wil aantonen dat een pand niet langer dan twaalf maanden heeft leeggestaan (bijvoorbeeld omdat het pand is gekraakt, hetgeen strafbaar is wanneer dit geschiedt binnen twaalf maanden nadat het pand komt leeg te staan), dan is hij aangewezen op feitelijke bewijsmiddelen, zoals een huurovereenkomst, een beëindigingsovereenkomst, een rapport, andere schriftelijke bewijsstukken of getuigenverklaringen.

Uit de hiervoor genoemde definitie van 'leegstand' blijkt dat juridisch aan de hand van twee criteria moet worden bepaald of er sprake is van leegstand in de zin van de Leegstandwet:

- Is er een zakelijk of persoonlijk recht gevestigd ten aanzien van de woonruimte?
- Is de woonruimte krachtens dat recht feitelijk in gebruik?

Het bewijs wordt zoals gezegd geleverd door de feitelijke omstandigheden.

Jurisprudentie

De beschikbare jurisprudentie betreffende de Leegstandwet beperkt zich tot vraagstukken rondom de leegstandvergunning en de daarop gebaseerde huurovereenkomst.

De jurisprudentie groepeerde zich rondom de volgende onderwerpen:

- het ten onrechte geen gebruikmaken van de Leegstandwet;
- het niet voldoen aan de formele vereisten uit de Leegstandwet;
- de vraag wanneer er sprake is van 'vernieuwbouw' in de zin van art. 15 lid 1 sub c Lw.

Het ten onrechte geen gebruikmaken van de Leegstandwet

De Leegstandwet heeft als voordeel dat de huurbescherming grotendeels niet van toepassing is. De verhuurder die een huurovereenkomst heeft gesloten in de zin van de Leegstandwet kan – mits hij de voorschriften uit de Leegstandwet naleeft – relatief eenvoudig de huur beëindigen. In de praktijk komt het nogal eens voor dat partijen geen gebruikmaken van deze mogelijkheid en buiten de Leegstandwet om een huurovereenkomst sluiten die 'naar zijn aard van korte duur' is (art. 7:232 BW). Het risico bestaat dat de rechter tot het oordeel komt dat, gezien de omstandigheden, deze overeenkomst niet naar zijn aard van korte duur is en dat de huurder wel degelijk wordt beschermd tegen ontruiming. Indien de eigenaar gebruik had gemaakt van de leegstandvergunning, had hij de huurder wel kunnen ontruimen.¹

Het niet voldoen aan de formele vereisten uit de Leegstandwet

De artikelen 15 en 16 van de Leegstandwet stellen een aantal eisen aan de afgifte van een vergunning op grond van de Leegstandwet. Zo moet de huurovereenkomst op schrift worden gesteld en moet er melding worden gemaakt van het tijdvak waarvoor de vergunning wordt verleend. Dit tijdvak moet bij aanvang minimaal zes en maximaal 24 maanden bedragen. Een verlenging van de vergunning en de huurovereenkomst kan niet stilzwijgend geschieden. Onbekendheid met de Leegstandwet leidt er nogal eens toe dat hierbij fouten worden gemaakt, ook door ambtenaren van gemeenten.² Interessant is een

¹ Rechtbank Amsterdam 27 augustus 2003, WR 2004/30.

² Rechtbank Amsterdam 9 april 2003, WR 2003/58; Rechtbank Amsterdam 22 juli 2004, WR 2004/280; Hof Amsterdam 24 februari 2005, WR 2004/40.

uitspraak van de kantonrechter in Amsterdam, die oordeelde dat een discrepantie tussen een huurovereenkomst en een leegstandvergunning (het niet voldoen aan de vereisten uit de Leegstandwet) niet afdeed aan de toepasselijkheid van de Leegstandwet. Er was volgens hem geen sprake van huurbescherming.³

De vraag wanneer er sprake is van 'vernieuwbouw' in de zin van art. 15 lid 1 sub c Lw

De Hoge Raad heeft geoordeeld over de vraag op basis van welke criteria er moet worden bepaald of er sprake is van 'vernieuwbouw.' Niet relevant is volgens de Hoge Raad of de werkzaamheden in het kader van vernieuwbouw al dan niet tijdens de bewoning door de huurder kunnen worden uitgevoerd. Beslissend is enkel of het gaat om ingrijpende werkzaamheden. De regeling inzake tijdelijke verhuur in de Leegstandwet beoogt te voorkomen dat de eigenaar van een leegstaande woning in afwachting van voorgenomen sloop of vernieuwbouw niet tot tijdelijke verhuur van de woning overgaat omdat hij vreest dat dan een beroep op de wettelijke huurbescherming het realiseren van zijn plannen onmogelijk maakt.⁴

Wanneer is een pand bewoond (minimale bezetting)?

Voor het bewoond zijn van een pand is voldoende dat deze krachtens een zakelijk of persoonlijk recht feitelijk in gebruik is. Niet vereist is dat er een minimaal aantal personen per vierkante meter gebruikmaakt van het pand.

Eigenlijk gaat het hier meer om de vraag hoe de begrippen 'woning' en 'gebouw' als bedoeld in de Leegstandwet moeten worden gedefinieerd. Om te kunnen bepalen of er van een woning of een gebouw al dan niet feitelijk gebruik wordt gemaakt, moet men deze ruimte immers juridisch kunnen afbakenen.

Een woning is blijkens de Leegstandwet 'een gebouwde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, die een zelfstandige woongelegenheden vormt'. Een gebouw is 'een gebouwde onroerende zaak, die blijkens zijn constructie dan wel inrichting bestemd is voor doeleinden van groepsgewijze huisvesting, van verzorging of verpleging, van logiesverschaffing, van administratie of van onderwijs of voor een samenstel van twee of meer van deze doeleinden'.

Of een pand bestaat uit één of meer zelfstandige woningen of gebouwen in de zin van de Leegstandwet, moet worden bepaald aan de hand van de feitelijke omstandigheden.⁵

³ Kantongerecht Amsterdam 31 oktober 2001, WR 2002/5.

⁴ Hoge Raad 3 juni 2005, NJ 2006/21.

⁵ Rechtbank Amsterdam 14 oktober 1993, KG 1993/391; V.zr. Rechtbank Zwolle-Lelystad 9 september 2004, NJF 2005/29.

Verschillende factoren spelen een rol, zoals:

- Zijn de verschillende onderdelen van het pand daadwerkelijk van elkaar afgesloten?
- Zijn de onderdelen onafhankelijk van elkaar bereikbaar?
- Zijn de onderdelen blijkens hun inrichting bedoeld om als zelfstandige woning te kwalificeren?
- Behoren de onderdelen tot verschillende kadastrale percelen?

Een en ander zal veelal aan de hand van feitelijke bewijsmiddelen, zoals uittreksels uit het kadaster en fotomateriaal, bewezen moeten worden.

2 Het tegengaan van leegstand

Zoals bekend bevat de Leegstandwet het primaire instrumentarium om leegstand tegen te gaan. Ook in de Huisvestingswet komt het tegengaan van leegstand aan de orde, zij het vanuit een geheel andere invalshoek (namelijk een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling). Daarnaast besteden wij aandacht aan een aantal andere wetten, die zijdelings te maken kunnen hebben met de bestrijding van leegstand. Het gaat om de Wet Victoria, de Wet Victor en de Gemeentewet (die laatste voor wat betreft de onroerende zaakbelasting).

Leegstandwet

Met de Leegstandwet heeft de wetgever aan eigenaren van woningen en gebouwen een oplossing willen bieden voor het probleem van leegstand van (onder meer) voor sloop bestemde panden en de daarmee gepaard gaande risico's zoals kraak, verval en vandalisme. Het college van B en W kan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, aan een eigenaar van een woning of gebouw een vergunning verlenen voor tijdelijk verhuur van ten minste zes maanden en maximaal 24 maanden (met een verlengingsmogelijkheid tot in totaal vijf jaar).

Voordeel van het toepassen van de Leegstandwet is dat op huurovereenkomsten die onder deze wet zijn gesloten, een groot aantal huurbeschermende bepalingen niet van toepassing is.

Uit art. 15 lid 2 van de Leegstandwet volgt dat er een vergunning kan worden verleend voor:

- woonruimte in een gebouw;
- woonruimte in een voor de verkoop bestemde woning
 - die nooit bewoond is geweest,
 - hetzij gedurende ten minste twaalf maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop de woning leeg is komen te staan onafgebroken, geheel of grotendeels door de eigenaar bewoond is geweest (tenzij de woning korter dan twaalf maanden voordat het kwam leeg te staan gereed is gekomen, dan geldt het overblijvende deel van dat tijdvak),

- hetzij gedurende een tijdvak van tien jaar voorafgaand aan het tijdstip waarop vergunning is aangevraagd, niet langer dan een periode van drie jaar al dan niet aaneengesloten als woonruimte verhuurd is geweest;
- woonruimte in een voor de verhuur bestemde woning die ten tijde van het aanvragen van de vergunning bestemd is voor afbraak of voor vernieuwbouw.

Ten aanzien van het tweede vereiste is in de Memorie van Toelichting opgenomen dat het moet gaan om:

- een situatie waarin van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij de woonruimte op normale wijze verhuurt;
- een situatie waarin de eigenaar onevenredig zou worden benadeeld door een beroep op huurbescherming door de huurder op het moment dat de eigenaar zou willen overgaan tot het verwezenlijken van de bestemming (afbraak of vernieuwbouw).

Het gaat nadrukkelijk om een uitzonderingssituatie, aangezien de huurbescherming grotendeels buiten spel wordt gezet.

Huisvestingswet

Uit art. 8 van de Huisvestingswet volgt dat de gemeenteraad, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de gemeentelijke huisvestingsverordening kan bepalen dat de leegstand van woonruimten in daarbij aangegeven gevallen door de eigenaar aan het college van B en W dient te worden gemeld, zodra die leegstand langer duurt dan een termijn van ten minste twee maanden.

Art. 12 van de Huisvestingswet bepaalt dat de gemeenteraad, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de gemeentelijke huisvestingsverordening kan bepalen dat voor bepaalde categorieën woonruimten voorrang wordt gegeven aan personen die zijn geplaatst op een door het college van B en W aan de eigenaar van de betrokken woonruimte gedane voordracht. In de huisvestingsverordening wordt dan tevens vastgelegd welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen om op een dergelijke voordracht te worden geplaatst en op welke wijze de rangorde naar urgentie wordt bepaald. Het college van B en W houdt een register van woningzoekenden bij (art. 15 jo. art. 14). Zodra een woonruimte die is aangewezen voor de voordrachtsregeling leeg komt te staan, moet de eigenaar van deze woning dit melden bij de gemeente (art. 18). Gelijktijdig met die melding kan de eigenaar zelf een woningzoekende voordragen. Het college kan tot twee weken na het ter beschikking komen van de woonruimte een woningzoekende voordragen (art. 19). De Huisvestingswet bepaalt onder welke omstandigheden de door de eigenaar zelf voorgedragen persoon de woonruimte mag gaan bewonen.

Op grond van art. 40 van de Huisvestingswet kan het college van B en W, indien dat voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, van de eigenaar van een in de gemeente aanwezige leegstaande woonruimte, een leegstaand gebouw, niet zijnde een of meer woonruimten, of een leegstaand gedeelte van een zodanig gebouw, dan wel van een woonruimte die in strijd met de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften zonder huisvestingsvergunning of vergunning ingevolge art. 30 in gebruik genomen is, het gebruik daarvan als woonruimte vorderen. Er moet eerst overleg met de eigenaar plaatsvinden.

Art. 8, art. 12 en art. 40 stellen alle drie als voorwaarde 'de noodzaak in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte'. Deze noodzaak dient te worden uitgelegd als 'schaarste.' De Huisvestingswet heeft betrekking op overheidsingrijpen in de woonruimteverdeling en biedt daartoe verschillende instrumenten. Uitgangspunt is dat er door de overheid zo min mogelijk inbreuk mag worden gemaakt op het recht van vrije vestiging en het recht voor een ieder om vrijelijk te beschikken over zijn eigendom. Deze rechten zijn in verschillende internationale verdragen verankerd.

Overheidsingrijpen dat een beperking aanbrengt in deze rechten kan slechts worden toegelaten, wanneer daarvoor een objectieve rechtvaardiging (noodzaak) bestaat. Daarvan is alleen sprake in geval van schaarste op de woningmarkt. Bovendien kan de overheid slechts ingrijpen bij woningen tot een bepaald bedrag (de koopprijsgrens en huurprijsgrens).

De hier genoemde bepalingen hebben niet primair tot doel om leegstand te voorkomen. Zij maken deel uit van het instrumentarium waarbij de overheid in het kader van een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling ingrijpt in de woningmarkt. De in de bepalingen omschreven maatregelen kunnen bovendien enkel worden ingezet, indien aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan, te weten 'de noodzaak in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte'. Deze noodzaak dient te worden uitgelegd als 'schaarste'.

Wet Victoria en Wet Victor: niet bedoeld als maatregelen tegen kraken en leegstand

Door middel van de Wet Victoria is een nieuw art. 174a aan de Gemeentewet toegevoegd, dat bepaalt dat de burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord. Deze bepaling heeft niet tot doel leegstand te voorkomen, noch om kraken tegen te gaan. Het doel is om een einde te maken aan de verstoring van de openbare orde. Lid 3 van het artikel bepaalt in dat kader dat de belanghebbenden gedurende een bepaalde termijn in de gelegenheid worden gesteld maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Aangezien gebruikmaking van dit artikel in de praktijk tot knelpunten leidde – de overheid wilde het artikel inzetten om drugshandel tegen te gaan, maar moest dan eerst aantonen dat er sprake was van een

ernstige verstoring van de openbare orde – is in november 2007 art. 13b van de Opiumwet gewijzigd. Op grond van het oude art. 13b kon er alleen worden opgetreden tegen drugshandel in ruimten die voor het publiek toegankelijk zijn. Deze beperking is uit het artikel gehaald: door de wetwijziging kan de burgemeester nu ook bestuursdwang toepassen indien in *woningen* of lokalen dan wel in of op de daarbij behorende erven verboden middelen in de zin van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.⁶

De Wet Victor⁷ regelt het natraject van een sluiting van een pand op grond van art. 13b van de Opiumwet of art. 174a van de Gemeentewet. De wet bevat grotendeels wijzigingen in andere bestaande wetten. Allereerst kan art. 14 van de Woningwet (voorheen art. 16a van de Woningwet) worden toegepast wanneer een pand is gesloten wegens verboden handel in en verstrekking van drugs (art. 13b van de Opiumwet), verstoring van de openbare orde (art. 174a van de Gemeentewet) of overtreding van de Woningwet (Bouwbesluit, bouwverordening, welstand, bouwvergunning) gepaard gaande met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid én een gevaar voor herhaling. Het artikel biedt een aantal instrumenten: zo kan de eigenaar verplicht worden het pand in gebruik te geven aan een andere huurder of in beheer te geven aan een instelling die werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting (zoals een makelaar of woningcorporatie). In geval van niet-naleving van die verplichting kan het College bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. In het uiterste geval kan de gemeente tot onteigening overgaan (art. 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet).

De Wet Victor heeft nadrukkelijk niet primair tot doel leegstand te voorkomen. Wij verwijzen naar de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel, waaruit blijkt dat het initiatiefvoorstel geen betrekking heeft op het bestrijden van leegstand, maar op het aanpakken van problemen die ontstaan door ernstige overlast, veroorzaakt door juist de bewoners van een woning of ander gebouw.⁸ Ook kraak kan niet worden tegengegaan door toepassing van deze wet hoewel krakers die ernstige overlast veroorzaken hiermee wel kunnen worden aangepakt. Een neveneffect van een optreden op grond van art. 14 van de Woningwet is bovendien dat een pand dat is gesloten vervolgens niet blijft leegstaan, aangezien het in gebruik of in beheer moet worden gegeven. Daarmee wordt ook voorkomen dat het pand op enig moment wordt gekraakt.

Gemeentewet (OZB)

De onroerende zaakbelasting is gebaseerd op art. 220 e.v. van de Gemeentewet. Uit art. 220 van de Gemeentewet volgt dat de gemeente ter zake van binnen haar gemeentegrenzen liggende onroerende zaken een belasting kan

⁶ Kamerstukken II, 30 515.

⁷ Staatsblad 28 mei 2002, nr. 348.

⁸ EK, 24 549, nr. 78, p. 11.

heffen van de eigenaar én, in geval van panden die niet hoofdzakelijk als woning worden gebruikt, van de gebruiker. Het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting op woningen is in 2006 afgeschaft⁹. Voor bedrijfspanden kan er echter nog steeds een belasting van de gebruiker (veelal de huurder of de eigenaar zelf) worden geheven.

Gebruikersdeel

Het gebruikersdeel moet ingevolge art. 220 sub a Gemeentewet worden geheven van degene die bij het begin van het kalenderjaar het pand gebruikt. De bepaling biedt geen ruimte voor het heffen van het gebruikersdeel indien een pand leegstaat. Uit de toelichting op het artikel in Tekst & Commentaar volgt ook dat de gebruikersbelasting *niet* kan worden geheven ter zake van leegstaande objecten.¹⁰

Om dit in Nederland juridisch mogelijk te maken, zou dan ook in ieder geval art. 220 van de Gemeentewet moeten worden gewijzigd.

Wij verwijzen naar hoofdstuk 6.6 voor een nadere uiteenzetting van de OZB voor gebruikers.

Heffingsmaatstaf

De waarde van een onroerende zaak wordt bepaald naar de waarde die de zaak op de waardepeildatum heeft naar de staat waarin de zaak op die datum verkeert (art. 18 Wet WOZ). De waardepeildatum ligt één jaar voor het begin van het kalenderjaar waarvoor de waarde wordt vastgesteld. Hoe de waarde wordt bepaald, is omschreven in art. 17 Wet WOZ. Kort gezegd wordt de waarde van een woning bepaald op de waarde die deze opbrengt wanneer deze op dat moment wordt overgedragen en de verkrijger de woning onmiddellijk in gebruik kan nemen. Van bedrijfspanden wordt de waarde op dezelfde wijze bepaald, of op de vervangingswaarde, indien die waarde hoger is. Bij het bepalen van de vervangingswaarde wordt rekening gehouden met de aard en bestemming van het pand en de sinds de stichting van het pand opgetreden functionele en technische veroudering.

Bij de afschaffing van de maximering van de tarieven is bepaald dat de gemeente het tarief voor de OZB voor iedere volle € 2.500 moet bepalen, waarbij het tarief voor alle eenheden van € 2.500 even hoog dient te zijn. Dit betekent dat gemeenten verplicht gebruikmaken van een *proportioneel* tariefsysteem. Het hanteren van een *progressief* of een *degressief* tariefsysteem is niet toegestaan.

⁹ Zie voor het wetsvoorstel en de toelichting Kamerstukken II 2004-2005, 30 096.

¹⁰ Cammelbeeck, Kummeling en Modderkolk 2007 (T&C GPW), aant. 1 bij art. 220 Gemeentewet.

Besteding inkomsten OZB door gemeenten

De OZB is als inkomstenbron de belangrijkste belasting voor de gemeente. De opbrengsten van de OZB vloeien naar de zogenoemde algemene middelen. Gemeenten zijn vrij in de besteding daarvan. Zij maken dat zichtbaar in hun Programmabegroting.

Samenvatting

In de Leegstandwet wordt onder 'leegstaan' verstaan: '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 de Huisvestingswet wordt dezelfde definitie toegepast.

Voor het bewoond zijn van een pand is voldoende dat deze krachtens een zakelijk of persoonlijk recht feitelijk in gebruik is. Niet vereist is dat er een minimaal aantal personen per m² gebruikmaakt van het pand.

Alleen de Leegstandwet biedt daadwerkelijk instrumenten om op juridisch adequate wijze leegstand tegen te gaan. Toepassing van andere wetgeving kan het tegengaan van leegstand slechts als neveneffect hebben. Het gebruikersdeel OZB kan op dit moment ook niet worden ingezet om leegstand te bestrijden.

BIJLAGE 4

Kraken: juridisch kader

Kennisvraag:

Kraken: definitie, juridische mogelijkheden om kraken tegen te gaan.

1 Inleiding en definitie

Over het verschijnsel 'kraken' zijn meerdere definities bekend. Een wettelijke definitie is echter niet voorhanden. Een goede definitie is: 'het zonder toestemming van de rechthebbende en zonder enig juridisch recht, in gebruik nemen en/of houden van naar eigen oordeel niet in gebruik zijnde panden of delen ervan'.¹ Aansluiting kan ook worden gezocht bij art. 429 sexies Sr: het wederrechtelijk in gebruik nemen van een gebouw. In een vrij recent artikel wordt het omschreven als: 'het wederrechtelijk gaan wonen in een leegstaand gebouw'.²

In deze bijlage gaan we in op de juridische mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden om op te treden tegen kraak. Aan de hand van de jurisprudentie wordt vervolgens de effectiviteit van het bestaande instrumentarium geëvalueerd en wordt signaleerd welke knelpunten er bestaan.

Indien sprake is van een overtreding van 429 sexies Sr of art. 138 Sr staat het de eigenaar van een pand vrij om te kiezen langs welke weg – de civielrechtelijke of de strafrechtelijke – hij een geschil ter zake van kraak wil oplossen. Beide mogelijkheden kennen zo hun kansen én hun beperkingen. Wij bespreken hier achtereenvolgens de civielrechtelijke en de strafrechtelijke ingangen.

2 Civiel recht

Inleiding

Uit art. 5:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) volgt dat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben. Het staat de eigenaar van een zaak met uitsluiting van ieder ander vrij van een zaak gebruik te maken. Kraken houdt een inbreuk op dit eigendomsrecht in en dat is onrechtmatig. De eigenaar van een pand hoeft niet te dulden dat iemand

¹ M. Schuckink Kool. *De rechtspositie van krakers jegens de overheid*. 2002, p. 16.

² Ontleend aan: C. Uyar. *Juridische complicaties bij het optreden tegen kraken*. Executief 3 – 2006, p. 50.

zonder recht zijn pand in gebruik neemt en kan de civiele rechter om ontruiming verzoeken.

Vereisten voor ontruiming: jurisprudentie

Over vorderingen tot ontruiming is zeer veel jurisprudentie voorhanden. De rechter beoordeelt of iemand *zonder enig recht of titel* in een pand verblijft. Als dat het geval is, levert dat op zich een grond op voor ontruiming. In een kortgedingprocedure moet de eigenaar vervolgens aantonen dat hij een *spoedeisend belang* heeft bij ontruiming. In een bodemprocedure geldt dit vereiste niet. Vervolgens weegt de rechter – zowel in een kort geding als in een bodemprocedure de *belangen van de eigenaar en de kraker* tegen elkaar af. De eigenaar zal moeten aantonen dat hij een concreet doel heeft met een pand, op grond waarvan de woning moet worden ontruimd.

Aan het eerste vereiste is doorgaans wel voldaan. Veel jurisprudentie gaat over de vraag of de eigenaar al dan niet een spoedeisend belang heeft bij ontruiming en over de vraag of de eigenaar daadwerkelijk een concreet doel heeft met een pand. De kraker voert dan vaak aan dat er een reëel risico bestaat dat de woning na ontruiming wederom leeg komt te staan. Wij verwijzen naar een aantal zaken waar het spoedeisend belang³ aan de orde komt en een aantal zaken waar de belangenafweging tussen eigenaar en kraker⁴ een rol speelt.

Een spoedeisend belang wordt redelijk snel aangenomen. Niet vereist is dat de eigenaar onmiddellijk over het pand moet kunnen beschikken.⁵ Een mogelijke schadeclaim voor een verkoper in verband met de levering van het pand aan een koper, levert doorgaans voldoende spoedeisend belang op voor een ontruiming.⁶ Ook de onverzekerbaarheid van het pand, of de voorgenomen opzegging van de opstalverzekering door de verzekeraar als gevolg van kraak⁷ levert spoedeisend belang op, evenals concrete (ver)bouwplannen voor het pand.⁸ Het feit dat een kraker geen vervangende woonruimte heeft en het verweer dat de kans op (wederom) leegstand na ontruiming groot is, legt vaak weinig gewicht in de schaal als het gaat om de afweging van de belangen van eigenaar en krakers.

Meerdere malen heeft de civiele rechter benadrukt dat voor een civiele ontruimingsvordering niet van belang is dat een pand al langer dan een jaar

³ Vزر. Rechtbank Breda 4 april 2008, LJN: BC8707; Vزر. Rechtbank Alkmaar 3 januari 2008, LJN: BC1122; Vزر. Rechtbank Amsterdam 23 augustus 2007, LJN: BB3609; Vزر. Rechtbank Zwolle 4 mei 2005, LJN: AT5193.

⁴ Rechtbank Utrecht 1 augustus 2007, LJN: BB0893; Rechtbank Haarlem 16 februari 2007, LJN: BA0353.

⁵ Vزر. Rechtbank Zwolle 4 mei 2005, LJN: AT5193.

⁶ Vزر. Rechtbank Utrecht 29 maart 2005, LJN: AT2636.

⁷ Vزر. Rechtbank 's-Hertogenbosch 21 maart 2006, LJN: AW2511.

⁸ Vزر. Rechtbank Amsterdam 23 augustus 2007, LJN: BB3609.

leegstaat. Dat de kraak geen overtreding in strafrechtelijke zin is en dat er geen sprake is van huisvredebreuk, maakt nog niet dat men een civiel recht heeft om het huis van een ander te gebruiken.⁹ Anders gezegd: een inbreuk op het eigendomsrecht wordt niet getolereerd.

3 Strafrecht

Inleiding

Met de invoering van de Huisvestingswet werd art. 429 sexies in het Wetboek van Strafrecht ingevoerd. In dit artikel is strafbaar gesteld het kraken van panden waarvan het gebruik minder dan één jaar daaraan voorafgaand is beëindigd. Doel hiervan was om de eigenaar meer bescherming te bieden, naast de mogelijkheden die er al op grond van het civiele recht bestonden. Men ging er daarbij van uit dat één jaar voldoende zou zijn voor de eigenaar om een nieuwe huurder voor het pand te vinden.

Het strafrecht komt tevens aan de orde wanneer er bij de kraak strafbare feiten zijn gepleegd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer er opzettelijk vernielingen zijn aangebracht aan het gekraakte pand. Dit biedt de politie de mogelijkheid tot aanhouding over te gaan en daarmee feitelijk de woning te ontruimen. De basis hiervoor is art. 350 Sr.

Op grond van art. 138 Sr is huisvredebreuk strafbaar. Hiervan is sprake wanneer een gekraakt pand werd bewoond op het moment dat het werd gekraakt, bijvoorbeeld door een kraakwacht. Art. 138 Sr beschermt echter na een kraak ook de kraker (huisrecht, art. 12 Grondwet).

Art. 429 sexies Sr

Dit artikel ligt in het verlengde van art. 138 Sr en betreft een soort verlengde gebruiksbescherming voor de eigenaar. Gedurende twaalf maanden nadat een pand leeg is komen te staan, levert het kraken van het betreffende pand een overtreding in de zin van het Wetboek van Strafrecht op. Dat wil overigens niet zeggen dat het kraken van woningen of gebouwen na afloop van die periode niet meer wederrechtelijk is. Na die twaalf maanden is de eigenaar echter aangewezen op de hem krachtens het privaatrecht ten dienste staande middelen.¹⁰

Art. 429 sexies lid 1 Sr bepaalt dat degene die een door hem wederrechtelijk in gebruik genomen woning of gebouw, waarvan het gebruik door de rechtshabende niet meer dan 12 maanden voorafgaande aan die wederrechtelijke ingebruikname is beëindigd, op vordering van of vanwege de rechthabende niet aanstonds ontruimt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste vier

⁹ Vrz. Rechtbank Assen 21 november 2007, PRG 2008/51; Vrz. Rechtbank 's-Hertogenbosch 28 februari 2006, NJF 2006/229.

¹⁰ Kamerstukken II 20 520, nr. 5, p. 51.

maanden of een geldboete van de derde categorie. Dit artikel is ingevoerd om het wederrechtelijk in gebruik nemen van een gebouw binnen een jaar nadat het rechtmatig gebruik is geëindigd, strafbaar te stellen. Aan de eigenaar wordt zo een redelijke termijn gegund om een bestemming voor zijn leegstaande pand te vinden: het is immers onvermijdelijk dat panden soms enige tijd leeg staan in afwachting van een nieuwe huurder (frictieleegstand).

De bepaling wordt in de praktijk geregeld toegepast. Nadat een pand is gekraakt, doet de eigenaar veelal aangifte op grond van art. 429 sexies Sr. De officier van justitie moet dan beoordelen of er strafbare feiten zijn gepleegd. De eigenaar van een pand doet er goed aan om bij de aangifte van kraak meteen bescheiden te overleggen waarmee hij kan aantonen dat het gebruik van het pand minder dan een jaar geleden is beëindigd. Hiertoe kan hij bijvoorbeeld gebruikmaken van huurovereenkomsten, beëindigingsovereenkomsten of getuigenverklaringen.

Indien de verklaringen van de krakers (ter zake van de periode van leegstand) afwijken van de verklaringen van de eigenaar, kan deugdelijk bewijsmateriaal doorslaggevend zijn. De officier moet immers het bewijs kunnen leveren van gepleegde strafbare feiten.

Het beginsel van hoor en wederhoor komt met name tot uitdrukking in het feit dat krakers die het niet eens zijn met het voornemen van de officier van justitie om de krakers strafrechtelijk te vervolgen, in een kort geding tegen de Staat der Nederlanden de voorgenomen strafrechtelijke ontruiming kunnen aanvechten. In een dergelijk kort geding zal de rechter beoordelen of de officier van justitie al dan niet een redelijk vermoeden kon hebben van overtreding van art. 429 sexies Sr en of, indien er een redelijk vermoeden kon zijn, de officier van justitie bevoegd was tegen die overtreding op te treden en de politie opdracht te geven het pand te laten ontruimen.¹¹

Jurisprudentie

In de jurisprudentie staat onder meer de vraag centraal of art. 429 sexies Sr kan worden toegepast, met andere woorden, of het pand is gekraakt binnen een jaar na beëindiging van het gebruik. Aan de officier van justitie komt in het kader van de aan hem opgedragen taak tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde een zekere beleidsvrijheid toe. De beoordeling door de voorzieningenrechter van een voorgenomen strafrechtelijke ontruiming kan slechts marginaal geschieden. Art. 429 sexies Sr laat geen ruimte voor het afwegen van belangen. De rechter beoordeelt slechts of in voldoende mate aannemelijk is geworden dat op het moment van aanzegging van de ontruiming een redelijk vermoeden van schuld bestaat. Voor die beoordeling is enkel relevant of het gebruik van het gekraakte pand op het moment van kraken nog niet was beëindigd (dan is art. 138 Sr van toepassing, zie boven) dan wel korter dan

¹¹ Zie bijvoorbeeld Vzr Rb Arnhem 7 mei 2008, LJN: BD1120, Vzr Rb Assen 31 oktober 2001, LJN: AD4897, Vzr Rb Zwolle 26 september 2006, LJN: AZ9307.

een jaar vóór het kraken nog feitelijk in gebruik was (art. 429 sexies Sr).¹²

Art. 138 Sr

Op grond van art. 138 Sr kan worden opgetreden tegen krakers die een woning kraken die op dat moment wordt bewoond. Op dat moment pleegt de kraker immers huisvredebreuk. Dit levert strafrechtelijk een misdrijf op en kan worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie (art. 138 lid 1 Sr).

Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie volgt dat art. 138 Sr beoogt het huisrecht van de ander, dat hij ontleent aan feitelijk bewoning, te beschermen. Daarbij is niet van belang of die bewoning geschiedt krachtens enig recht.¹³ Dat betekent dat ook krakers aan deze bepaling rechten kunnen ontleenen. Indien zij een pand feitelijk als woning in gebruik hebben, kan de conclusie zijn dat zij daar een privé huiselijk leven leiden. De feitelijke situatie is bepalend en die wordt doorgaans afgeleid uit de inrichting van het pand: de aanwezigheid van stoffering en meubilair, inrichting en recente herstel- en renovatiewerkzaamheden wijzen op de aanwezigheid van feitelijk gebruik.¹⁴

De Hoge Raad heeft in 1971 bepaald¹⁵ dat er enkel sprake is van huisvredebreuk in de zin van art. 138 Sr, wanneer de betreffende woning op dat moment *feitelijk* in gebruik is. De kraak van een woning die niet feitelijk in gebruik is door de huiseigenaar, kwalificeert dan ook niet als huisvredebreuk. De kraker heeft vervolgens zelf recht op het ongestoorde genot van de woning (huisrecht, art. 12 Grondwet).

Of politie en justitie kunnen optreden op grond van art. 138 Sr, hangt sterk af van de feitelijke omstandigheden. De eigenaar zal moeten kunnen aantonen dat het betreffende pand daadwerkelijk feitelijk in gebruik is en dat de krakers derhalve huisvredebreuk plegen.

Het feit dat een woning gedurende een langere periode, in verband met bijvoorbeeld verblijf in een kliniek, vakantie of de afwikkeling van een erfenis, niet bewoond is, betekent niet dat er geen sprake meer is van feitelijk gebruik.¹⁶ Het achterlaten van goederen in een pand of het opslaan van goederen is op zichzelf echter niet voldoende om aan te nemen dat er sprake is van feitelijk

¹² V.zr. Rechtbank Zwolle-Lelystad 9 september 2004, NJF 2005/29.

¹³ Hoge Raad 4 september 2007, LJN: BA4943.

¹⁴ Zie de Conclusie van de A-G bij Hoge Raad 2 februari 1971, NJ 1971/385 en Hoge Raad 24 juni 1980, NJ 1980/625.

¹⁵ Hoge Raad 2 februari 1971, NJ 1971/385.

¹⁶ NJ 1972/121, NJ 1980/625, NJ 1981/421, NJ 1990/288, NJ 1994/425.

gebruik.¹⁷

Andere factoren die in de jurisprudentie tot het oordeel hebben geleid dat er wel sprake is van feitelijk gebruik, zijn de betaling van de energierekening en bewijs van huurbetalingen¹⁸ en de aanwezigheid van apparatuur voor de behandeling van patiënten en het in gebruik zijn van centrale verwarming, centrale antenne-inrichting en brandmeldinstallatie.¹⁹

Art. 138 Sr bevat nog een aantal elementen die aanleiding hebben gegeven tot allerlei jurisprudentie. Het voert te ver om die hier nu allemaal te behandelen. In ieder geval zijn er diverse uitspraken voorhanden over de vraag wanneer er sprake is van een 'woning', ofwel van een 'besloten ruimte die bestemd en ingericht is voor bewoning' en over de vraag wie er als 'recht-hebbende' in de zin van art. 138 Sr moet worden aangemerkt.

Lokalen voor openbare dienst, art. 139 Sr

Ten aanzien van panden die bestemd zijn voor de openbare dienst wordt niet de eis gesteld dat deze feitelijk in gebruik moeten zijn. Op grond van art. 139 Sr is diegene strafbaar die in een voor de openbare dienst bestemd lokaal wederrechtelijk binnendringt, of wederrechtelijk daar vertoeft en zich niet op vordering van de bevoegde ambtenaar aanstonds verwijderd (lokaal-vredebreuk). Het betreffende pand mag leegstaan: er hoeft geen sprake te zijn van feitelijk gebruik. De Hoge Raad heeft dit uitgemaakt in een arrest van 6 oktober 1981.²⁰

Art. 350 Sr

Art. 350 Sr biedt in theorie een mogelijkheid om krakers aan te pakken. Op grond van dit artikel wordt degene die opzettelijk het eigendom van een ander vernielt, beschadigt of onbruikbaar maakt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Zoals gezegd kan de eigenaar van een pand aangifte doen. De ervaring leert echter dat politie en justitie tegen vernielingen bij kraak (behoudens uitzonderingen) niet snel optreden. De reden hiervoor is dat verdachten van vernieling over het algemeen niet op heterdaad worden betrapt en het dus lastig is om de vernieling of beschadiging bewezen te krijgen. Het enkele feit dat men zich in een gekraakt pand bevindt, is onvoldoende om aan te nemen dat er een 'redelijk vermoeden van schuld' bestaat ten aanzien van de vernieling of beschadiging.

¹⁷ KG 1981/45, NJ 1981/386, NJ 1972/61, KG 1996/332.

¹⁸ President Rechtbank Assen 30 oktober 2001, LJN: AD4897.

¹⁹ Vزر. Rechtbank Zwolle-Lelystad 9 september 2004, NJF 2005/29.

²⁰ HR 6 oktober 1981, NJ 1982/16.

Bestuursrecht

Wij hebben tot slot beoordeeld in hoeverre het bestuursrecht handvatten biedt om kraak tegen te gaan. Ons is op dit moment geen wetgeving bekend die direct gericht is op het tegengaan van kraken. Wel is het zo dat met de uitvoering van de Leegstandwet (die primair tot doel heeft leegstand te voorkomen), tevens kraak wordt tegengegaan. Daarnaast kunnen bestuursrechtelijke (verbods)bepalingen als neveneffect hebben dat er een einde wordt gemaakt aan een situatie van kraak. Dat betekent echter niet dat die bepalingen ten doel hebben kraak tegen te gaan. Wij zullen achtereenvolgens kort ingaan op de Leegstandwet, het ruimtelijk bestuursrecht (bouwbesluit, bouwverordening, welstand en bestemmingsplan, de beginselplicht tot handhaven) en de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Leegstandwet

Deze wet komt uitvoerig aan de orde in de bijlage met het juridisch kader voor wat betreft leegstand. Wij verwijzen naar de betreffende bijlage.

Ruimtelijk bestuursrecht: Bouwbesluit, bouwverordening en welstand

Bestuursrechtelijke handhaving

Tegen handelen in strijd met het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening of de redelijke eisen van welstand, kan door de gemeente handhavend worden opgetreden door toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom. Dit is vastgelegd in de Woningwet. In geval van strijdigheid met de genoemde regelgeving kan de overtreder zelf maatregelen nemen om het pand alsnog in overeenstemming te brengen met de vigerende regelgeving. In het *handhavingsbesluit* zal dan ook zorgvuldig moeten zijn omschreven met welke voorschriften het gebruik in strijd is, zodat de overtreder de noodzakelijke maatregelen kan nemen om de met de regelgeving strijdige situatie te beëindigen. Doet hij dat niet, dan kan een gevolg zijn dat het pand gedwongen wordt ontruimd.

Tegen een kraker die een pand in gebruik heeft genomen dat niet voldoet aan de hier genoemde regelgeving, kan handhavend worden opgetreden. Handhaving van deze regelgeving heeft ten doel onder meer het garanderen van de veiligheid van panden, het voorkomen van gevaar voor de bewoner en voor derden, de zorg voor de openbare ruimte en de zorg voor een samenhangend en gestructureerd bebouwingsbeeld. Het tegengaan van kraak kan geen doel op zich zijn. De hier aan de orde zijnde regelgeving beoogt immers andersoortige belangen te beschermen dan het recht van de eigenaar om te kunnen beschikken over zijn eigendom. Wel kan het adequaat handhaven overlast bij kraak verminderen. Een indirect gevolg kan tevens zijn dat krakers moeten worden ontruimd, omdat zij geen gehoor geven aan de oproep van de gemeente om de gekraakte ruimte in overeenstemming te brengen met de regelgeving.

Indien de overtreding van de voorschriften uit de Woningwet (ter zake van Bouwbesluit, bouwverordening, welstand) gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid en er gevaar is op herhaling van de overtreding, kan het college het betreffende pand op grond van art. 97 van de Woningwet sluiten.

Strafrechtelijke sancties

Recent zijn de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen overtredingen van bouwregelgeving verruimd. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel²¹ staat hierover: 'Strafrechtelijke opsporing, vervolging en veroordeling kan grote betekenis hebben bij overtredingen van de bouwregelgeving waarvan de gevolgen niet of moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt en waarbij derhalve de bestuursrechtelijke (reparatoire) sancties geen rol kunnen spelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het slopen van een bouwwerk in strijd met de voorschriften. Ook bij overtredingen met (mogelijk) ernstige gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid, waardoor de rechtsorde en de samenleving ernstig (kunnen) worden geschokt, kan toepassing van het strafrecht meer aangewezen zijn'.

Het strafrecht biedt ons inziens in deze nog minder aanknopingspunten om krakers aan te pakken dan het bestuursrecht. De strafrechtelijke weg moet immers niet worden beschouwd als een substituut voor het bestuursrechtelijk handhavend optreden, maar als een aanvullend instrument voor specifieke situaties die openen tot strafrechtelijk ingrijpen.

Ruimtelijk bestuursrecht: bestemmingsplan

Bestuursrechtelijke handhaving

De gemeente kan tegen het overtreden van de gebruiksbepalingen van een bestemmingsplan handhavend optreden.²² Tegen overtreding van het bestemmingsplan kan op grond van art. 125 van de Gemeentewet bestuursdwang worden toegepast. Ook kan er een last onder dwangsom worden opgelegd.

Het kraken van een woning kan strijdig zijn met de gebruiksbepaling uit het bestemmingsplan. Indien een pand dat niet bestemd is voor bewoning (maar bijvoorbeeld voor kantoorruimte of detailhandel) door krakers als woning in gebruik wordt genomen, kan de gemeente daartegen handhavend optreden.

Ook hier geldt dat het doel van de handhaving niet is gelegen in het tegengaan van kraak. Het bestemmingsplan biedt alleen maar handhavingsmogelijkheden indien sprake is van een situatie die illegaal is op grond van het

²¹ Kamerstukken II 2003-2004, 29 392, nr. 3, p. 17.

²² Het algemene gebruiksverbod, dat onder de oude WRO in bestemmingsplannen zelf moest zijn opgenomen om handhaving mogelijk te maken, heeft in de nieuwe wet een wettelijke basis gekregen.

bestemmingsplan, ongeacht of deze activiteit wordt verricht door een kraker of de rechtmatige eigenaar of huurder (zie ook hoofdstuk 7).

Strafrechtelijke handhaving

Enkele jaren geleden is de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van de (toenmalige) Wet op de ruimtelijke ordening ondergebracht in de Wet op de economische delicten.²³ Tegen de overtreding van bepalingen uit het bestemmingsplan kan strafrechtelijk worden opgetreden indien en voor zover de overtreding van die bepalingen in het bestemmingsplan is aangemerkt als strafbaar feit in de zin van de Wet op de economische delicten.²⁴

Ruimtelijk bestuursrecht: beginselplicht tot handhaving

Algemeen

De gemeente heeft weinig vrijheid om af te zien van sancties in geval van overtreding van – bijvoorbeeld – het bestemmingsplan. Er wordt vaak gesproken van de zogenaamde ‘beginselplicht tot handhaving’.²⁵ Dit betekent dat de gemeente, indien er sprake is van een overtreding van bouwregelgeving waartegen de gemeente handhavend kan optreden, zij van die bevoegdheid in beginsel gebruik moet maken. In 2004 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de beginselplicht als volgt geformuleerd: ‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien’.²⁶ De beginselplicht tot handhaving houdt niet in dat de gemeente voortdurend actief op zoek moet gaan naar overtredingen. Wel moet zij handhavend optreden wanneer zij zelf op een overtreding stuit, of wanneer een burger terecht een verzoek tot handhaving indient.

Er zijn blijkens deze passage twee situaties waarin kan (moet) worden afgezien van handhavend optreden: (1) in geval van een concreet uitzicht op legalisatie en (2) indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

²³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 734, nr. 3.

²⁴ Art. 1a.

²⁵ Zie bijvoorbeeld AbRvS 18 juni 1998, AB 1999/28.

²⁶ AbRvS 30 juni 2004, JB 2004/293.

Ad (1) Concreet uitzicht op legalisatie

Voordat een gemeente kan overgaan tot handhaving, moet zij zich ervan vergewissen dat er geen concreet uitzicht op legalisatie bestaat. In dat verband zal de gemeente aan de overtreder mogelijk een termijn moeten bieden tot indiening van een verzoek om een projectbesluit of ontheffing van het bestemmingsplan (nieuwe Wet ruimtelijke ordening).

Er moet wel een reëel uitzicht op legalisatie zijn en er worden blijkens de jurisprudentie hoge eisen gesteld aan de mate van concreetheid.²⁷ Daarvan zal bij kraak van bijvoorbeeld bedrijfspanden in veel gevallen geen sprake zijn. Immers, wanneer een kraker een pand op een bedrijventerrein bezet houdt, is het niet aannemelijk dat de gemeenteraad of het college een projectbesluit zal nemen om gebruik voor een ander doel dan bedrijfsdoeleinden, namelijk wonen, mogelijk te maken.

Ad (2) Handhavend optreden onevenredig

Uit de jurisprudentie volgt dat het hier veelal gaat om overtredingen van geringe ernst die het algemeen belang geen schade toebrengen en waarbij voor een derde (die om handhaving heeft verzocht) geen werkelijk belang bij handhaving bestaat.²⁸ Bij overtreding van de gebruiksbepaling – zonder uitzicht op legalisatie – zal daarvan niet snel sprake zijn.

Handhavend optreden enkel tegen gebruiker

Bestuursdwang en de dwangsom kunnen enkel worden ingezet tegen de overtreder in de zin van de Awb. Het gebruiksverbod uit het bestemmingsplan richt zich alleen tot de feitelijke gebruiker van een bouwwerk en niet tot degene die een bouwwerk in gebruik geeft (bijvoorbeeld huurder versus verhuurder).²⁹ In geval van kraak moet de bestuursdwang- of de dwang-somaanschrijving dan ook gericht zijn tegen de kraker en niet tegen de eigenaar.

Ondanks verzoek om projectbesluit of ontheffing toch handhaving

Het feit dat een kraker heeft verzocht om afwijking van het bestemmingsplan door middel van een projectbesluit of ontheffing, ontnemt de gemeente niet de mogelijkheid om handhavend op te treden tegen het illegale gebruik. Indien de gemeente meent dat het gevraagde projectbesluit niet kan worden

²⁷ Zie bijvoorbeeld AbRvS 8 januari 1999, AB 1999/399; AbRvS 10 augustus 2005, LJN: AU0735; AbRvS 4 mei 2005, LJN: AT5119; AbRvS 22 juli 2004, LJN: AQ5747; Vz. AbRvS 18 augustus 2005, AB 2004/424; AbRvS 15 december 2004, LJN: AR7568, AbRvS 2 februari 2005; AB 2005/128; AbRvS 2 maart 2005, AB 2005/171.

²⁸ Zie bijvoorbeeld AbRvS 31 augustus 2005, LJN: AU1791; AbRvS 19 januari 2005, JB 2005/78.

²⁹ AbRvS 19 juni 1995, AB 1995/582, zie ook President Rechtbank Breda 8 oktober 1999, JB 1999/294.

genomen of de gevraagde ontheffing niet worden verleend, ligt handhaving voor de hand. Wij verwijzen naar jurisprudentie ter zake die is ontstaan onder de oude Wet op de ruimtelijke ordening.³⁰

Rechtsbescherming kraker

Tegen de bestuursdwang- of dwangsombeschikking staat bezwaar en beroep open. De kraker die illegaal gebruikmaakt van een pand en wordt geconfronteerd met een bestuursdwangaanschrijving of een last onder dwangsom waaruit blijkt dat hij het pand moet verlaten, kan daartegen bezwaar maken. Bezwaar heeft geen schorsende werking. Het feit dat hij bezwaar heeft aangetekend, heeft dus niet tot gevolg dat hij ongestoord het pand kan blijven gebruiken. Wil hij hangende zijn bezwaar het pand kunnen blijven bewonen, dan zal hij de voorzieningenrechter moeten verzoeken om schorsing van het handhavingsbesluit. De voorzieningenrechter zal zich een voorlopig oordeel vormen over de rechtmatigheid van de bestuursdwangaanschrijving of de last onder dwangsom. Indien hij geen twijfel heeft over de bestreden beschikking, dan zal het verzoek worden afgewezen. Andersom zal het verzoek worden toegewezen als de beschikking naar het voorlopige oordeel van de rechter onrechtmatig is. Twijfelt de rechter aan de rechtmatigheid van de beschikking, dan zal hij andere elementen meewegen, zoals de onomkeerbaarheid van de gevolgen van het besluit.³¹

APV

De model-APV bevat geen bepalingen over kraken. Art. 2.4.1 (oud) over het kraken van gebouwen is geschrapt wegens strijd met hogere regelgeving.

Samenvatting

Wanneer een pand dat korter dan een jaar leegstaat, wordt gekraakt, is dit op grond van art. 429 sexies Sr strafbaar. De eigenaar kan dan aangifte doen, waarna de officier van justitie kan besluiten de krakers strafrechtelijk te (laten) ontruimen en te vervolgen. Daarbij is van belang dat de eigenaar moet kunnen aantonen dat het pand daadwerkelijk korter dan een jaar heeft leeggestaan.

Wanneer een pand langer dan een jaar leegstond en wordt gekraakt dan staat de eigenaar de weg naar de civiele rechter open. Kraken houdt een inbreuk in op het eigendomsrecht. Op grond van art. 5.2 Burgerlijk Wetboek kan de eigenaar derhalve de rechter verzoeken het gekraakte pand te laten ontruimen. De rechter blijkt hierin de eigenaar altijd tegemoet te komen mits die eigenaar kan aantonen een concreet doel te hebben voor het pand.

Gebleken is dat, ook indien een pand korter dan een jaar leeg staat, eigenaren toch geregeld kiezen voor een civielrechtelijke procedure. Dit is te verklaren als men bedenkt dat de toetsing door de rechter in de civiele procedure een heel ander karakter heeft dan de beoordeling door de officier van justitie van een strafbare

³⁰ AbRvS 20 juli 2005, LJN: AT9659.

³¹ Van Buuren en Borman 2007 (T&C Awb), aant. 2 sub e bij art. 8:81 Awb.

kraak. Indien de eigenaar van een pand in een strafrechtelijk traject niet of onvoldoende kan aantonen dat het pand korter dan een jaar leegstaat, dan zal de officier van justitie niet tot vervolging overgaan. Dit is dan ook meteen het zwakke punt in het strafrechtelijke traject. In de civiele procedure speelt dit aspect geen enkele rol. Voldoende is dan dat de eigenaar kan aantonen dat hij het pand per direct, althans op zeer korte termijn, nodig heeft. Dat kan overigens ook in sommige gevallen een moeilijk punt zijn, juist omdat het gekraakt zijn belemmerend kan werken op het maken van plannen.

De in de wet opgenomen juridische instrumenten zijn op zich toereikend om situaties van strafbare en ongewenste kraak te kunnen beëindigen. In het eerste jaar nadat een pand leeg is komen te staan, zal een kraker zonder pardon kunnen worden verwijderd. Veel krakers blijken van deze regel ook goed op de hoogte. Vereist is wel dat de eigenaar kan aantonen dat het pand korter dan een jaar leegstaat. Uit de jurisprudentie volgt dat dit een belangrijk knelpunt is bij de toepassing van art. 429 sexies Sr. Eigenaren realiseren zich niet altijd tijdig het belang hiervan, waardoor zij bijvoorbeeld niet over huurovereenkomsten beschikken.

Het systeem van de wet gaat ervan uit dat kraak na een jaar van leegstand niet meer via het strafrecht kan worden aangepakt. De eigenaar kan dan enkel optreden tegen kraak, wanneer hij het gekraakte pand zelf nodig heeft. *Dit systeem gaat uit van de gedachte dat de eigenaar niet in de uitoefening van zijn eigendomsrecht wordt beperkt, zolang hij een pand niet voor eigen gebruik nodig heeft.*

Een eventuele beëindiging van kraak als gevolg van bestuursrechtelijk ingrijpen op grond van de Woningwet en de daaruit voortvloeiende regelgeving kan een neveneffect zijn van de handhaving van de betreffende wet- en regelgeving, met name in geval van brand of overig veiligheidsgevaar.



Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl