

Aan de Tweede Kamerleden
Mw. B. van der Burg - VVD
De heer J. ten Hoopen - CDA
De heer A. Slob - CU
Postbus 30805
2500 GV DEN HAAG

Briefnummer: 2008.278

Voorburg, 23 oktober 2008

Betreft: adviesverzoek initiatiefwet Kraken en leegstand (31560)

Geachte mevrouw Van der Burg, geachte heer Ten Hoopen en geachte heer Slob,

U heeft ons begin september ter consultatie het initiatiefwetsvoorstel "Kraken en leegstand" aangeboden. Daarbij hebt u ons uitgenodigd ons oordeel te geven over dit voorstel en aanbevelingen aan u kenbaar te maken. In een eerder stadium hebben wij reeds met u van gedachten gewisseld over de praktijk van kraken en leegstand(sbestrijding) in de vastgoedportefeuilles van de bij IVBN aangesloten institutionele beleggers.

Het initiatiefwetsvoorstel zet het eigendomsrecht weer centraal en bestrijdt tegelijk leegstand, doordat de gemeente als partij nadrukkelijk te maken krijgt met de leegstandsproblematiek – voornamelijk als gevolg van het toestaan van nieuwe ontwikkelingen elders in de gemeente. Wij kunnen ons goed vinden in de invoering van een algeheel strafrechtelijk kraakverbod waarbij kraken als misdrijf strafbaar wordt gesteld. Wel plaatsen we grote kanttekeningen bij de rol van gemeenten om leegstaande ruimten te kunnen "vorderen". Het kan niet zo zijn dat bonafide eigenaren in plaats van met "illegale krakers" te maken krijgen met een "legaal krakende" gemeente. De gemeente kan in de lokale markt immers onmogelijk als "marktmeester" gaan optreden, gezien de veelheid aan eigen en politiek/bestuurlijke belangen bij het in gebruik geven en nemen van uiteenlopende ruimten. Verder verzetten wij ons bij voorbaat tegen het heffen van een leegstandsbelasting, waar meerdere gemeenten en de VNG voor pleiten. De financiële schade van leegstand is voor bonafide partijen immers al groot genoeg!

Leden van IVBN doen er alles er aan om (structurele) leegstand zoveel mogelijk te beperken¹, alleen al vanwege de economische/financiële schade die dit met zich meebrengt. Helaas wordt kraken na een jaar leegstand door een aantal partijen geaccepteerd als een middel tegen structurele leegstand. Geconstateerd kan worden dat er inderdaad partijen zijn die langdurige leegstand en verkrotting bewust en onverantwoord lang in stand houden omdat zij woekerwinsten willen realiseren of onverantwoord speculeren op toekomstige nieuwe mogelijkheden op de locatie. Onze belangrijkste aanbeveling is dan ook om het wetsvoorstel veel meer te richten op het bestuurlijk kunnen aanpakken van niet bonafide

¹ Dit wordt onderschreven door recent onderzoek (Het vastgoedbeleggingsbeleid van de grote Nederlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen 2008, Jones Lang LaSalle) waaruit blijkt dat het percentage leegstand binnen de Nederlandse kantorenportefeuille van deze groep beleggers momenteel 7,5% bedraagt, ruim onder het landelijk gemiddelde van 12,5%.

partijen. De gemeente is als geen ander in staat een beeld op te bouwen van dergelijke niet bonafide partijen, die bewust structurele leegstand veroorzaken en in stand houden. Dat betekent dat bij de gemeente bekende bonafide partijen, die anti-kraakmaatregelen hebben genomen, na de melding van leegstand per omgaande een leegstandsbeschikking moeten kunnen krijgen.

Voor bonafide partijen echter, die zich richten op een duurzame vastgoedexploitatie, is leegstand een groot probleem, waar men alles aan doet om het te voorkomen, omdat de financiële schade immers zeer groot is. Ondanks de antikraak maatregelen die vrijwel alle IVBN-leden nemen, wordt er soms toch nog gekraakt en dan krijgt de eigenaar met langdurige juridische processen te maken en is in deze afhankelijk van de bereidheid van de gemeente, OM en politie om tegen het kraken op te treden.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de leegstand te bestrijden via zeer forse bestuurlijke boetes als er niet wordt voldaan aan de meldingsplicht. Deze meldingsplicht (na zes maanden leegstand) is onderdeel van een vast te stellen leegstandsverordening. Met die verordening zal er onder regie van de gemeente met de eigenaar overleg worden gevoerd, uitmondend in een leegstandsbeschikking. In het uiterste geval kan de gemeente tot een verplichtende voordracht over gaan voor een of meerdere gebruikers voor (een deel van) het betreffende leegstaande gebouw, waar de eigenaar dan aan moet voldoen of alsnog zelf met een eigen huurder aan de leegstand een eind moet maken. IVBN is van mening dat deze verplichtende voordracht met zorgvuldigheids- en passendheidswaarborgen richting de eigenaar moeten worden omgeven, waarover later in deze brief meer.

Het wetsvoorstel betekent dat gemeenten partij worden om samen met (bonafide) partijen leegstand te bestrijden. Nu is structurele leegstand vaak alleen het probleem van de eigenaar, die echter mede door lokaal gemeentelijk beleid geen kant op kan en door bijvoorbeeld forse nieuwbouwwontwikkelingen elders in de gemeente zijn huurder verliest en/of geen nieuwe huurder kan vinden. Het komt regelmatig voor dat gemeenten besluiten, ondanks leegstand in de kantorenmarkt, toch voor gemeentelijke diensten nieuwe kantoorruimte te (laten) ontwikkelen. De gemeente wordt nu door het overleg met de eigenaren van leegstaande panden geconfronteerd met de gevolgen van ontwikkelingen elders (in de gemeente). Het is immers de gemeente die met de uitgifte van gronden of bestemmingsplanwijzigingen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. Een goed zicht op de leegstandsproblematiek helpt om de consequenties van nieuwe ontwikkelingen te overzien, waardoor de gemeente tijdig haar ruimtelijke ordenings- en/of gronduitgiftebeleid kan bijstellen.

De kantorenmarkt is bijvoorbeeld niet langer een uitbreidingsmarkt, maar een vervangingsmarkt. Het toevoegen van nieuwe kantoorruimte leidt uiteindelijk aan het eind van de verhuisketen tot leegstand in de slechtere delen van de kantorenmarkt. Natuurlijk moeten er naar de behoefte van de markt nieuwe kantoren worden gebouwd, maar de gemeente en de ontwikkelaar moeten zich beter vergewissen van de gevolgen daarvan in de rest van de voorraad.

Met dit voorstel kunnen malafide partijen worden aangepakt, maar de uitwerking moet niet ten koste gaan van bonafide partijen. In dat verband formuleren wij enkele aanbevelingen.

1. Met betrekking tot de meldingsplicht bevelen wij in plaats van zes maanden een langere termijn, bijvoorbeeld tenminste een periode van één jaar te hanteren, om te voorkomen dat elk geval van frictieleegstand moet worden gemeld.
2. Tevens bevelen wij nadrukkelijk aan bepaalde grenzen te stellen waarboven aan de meldingsplicht moet worden voldaan. De meldingsplicht zal moeten gaan gelden voor grotere oppervlaktes, mede afhankelijk van het type vastgoed. Bijvoorbeeld een verhuurbare eenheid winkelruimte groter dan 500 meter of een verhuurbare eenheid kantoorruimte groter dan 1000 meter. Anders zou de meldingsplicht ons inziens tot onnodig grote administratieve rompslomp kunnen leiden, niet alleen voor de eigenaren maar ook voor de overheden.
3. Speciale aandacht in dit verband verdient de met enige regelmaat voorkomende leegstand bij (her)ontwikkeling, met name bij winkelcentra en grotere kantoren. Daarbij kan er van tijd tot tijd sprake zijn van (tijdelijke) leegstand in afwachting van het doorschuiven van huurders, het veranderen van de bestemming en de uiteindelijke herontwikkeling. Ook daarom is een periode van één jaar leegstand te prefereren.

4. Ook een eventueel besluit tot sloop zou sneller tot de mogelijkheden moeten behoren. Veelal wachten gemeenten te lang om een sloopvergunning voor (delen van) een gebouw af te geven. Juist om leegstand en verloedering van leegstaande gebouwen aan te pakken is het eerder en sneller afgeven van een sloopvergunning geboden.
5. Voor álle leegstaande ruimten moet de eigenaar, direct na leegkomen en uiterlijk binnen drie maanden anti-kraakmaatregelen nemen, waaronder eventuele tijdelijke huurcontracten.

Tot slot formuleren wij nog enkele kanttekeningen:

- a. Het wetsvoorstel is niet duidelijk over de kosten voor het “gebruiksklaar” maken van de leegstaande ruimte, alsmede het wegwerken van achterstallig onderhoud. Als het gaat om investeringen die “binnen het redelijke” noodzakelijk zijn om het gebouw “overeenkomstig de bestemming” te kunnen gaan gebruiken, stelt het wetsvoorstel dat dat voor rekening dient te komen van de eigenaar. Het wetsvoorstel spreekt dan van “kostenneutraliteit”. Als het gaat om bijvoorbeeld wonen in leegstaande kantoren (dus buiten de bestemming) of als de gemeente een gebruiker voordraagt, kunnen dergelijke kosten echter zeer aanzienlijk zijn en “zal in redelijkheid moeten worden bekeken wie daarvoor de kosten moet dragen”. Wij maken echter de kanttekening dat ook de kosten voor het gebruiksklaar maken binnen de bestemming alsmede om achterstallig onderhoud weg te werken, zeer aanzienlijk kunnen zijn. Een globale berekening van dergelijke kosten van de zijde van de meest gerede partij moet dan voldoende zijn om af te zien van dergelijke ingebruikgave.
- b. Het nemen van (veelal kostbare) anti-kraakmaatregelen moet in principe voldoende zijn. In het wetsvoorstel is opgenomen de mogelijkheid dat de gemeente, ook in het geval er anti-kraakmaatregelen zijn getroffen, toch nog een voordracht zou kunnen doen voor een andere gebruiker. Wij pleiten ervoor om gemeenten alleen de mogelijkheid te geven aan de eigenaar te verzoeken tot intensiveren van het gebruik over te gaan (meer anti-krakers in het gebouw en/of aanvullende maatregelen.)
- c. Het moet niet mogelijk zijn dat gemeenten leegstaande panden opeisen om elders ongewenste huurders te verplaatsen. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel erin dat de verhuurder in plaats van de door de gemeente aangedragen huurder alsnog zelf met een huurder komt, maar dat is niet altijd mogelijk. Er moet in het wetsvoorstel dan ook worden voorzien in de mogelijkheid dat de eigenaar de aangedragen huurder met redenen omkleed kan weigeren, waarna zowel eigenaar als gemeente naar alternatieve oplossingen of tijdelijke andere huurders streven. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat de eigenaar van een leegstaande unit in een winkelcentrum een door de gemeente aangedragen huurder altijd moet accepteren, die niet past bij de branchesamenstelling die noodzakelijk en gewenst is, of een aan een winkelcentrum wezenvreemde activiteit moet gaan herbergen, zoals een buurthuis of een opvang voor daklozen. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen de leegstandbeschikking, maar dat is een zware weg, terwijl gemeente en bonafide eigenaar samen naar oplossingen zouden moeten zoeken. Ook indien een leegstandsbeschikking is afgegeven, moet bezwaar tegen een door de gemeente voorgestelde huurder mogelijk blijven.
- d. Wij gaan er van uit dat gemeenten na invoering van dit wetsvoorstel en nadat (samen) een (tijdelijke) gebruiker voor de leegstaande ruimte is gevonden, actief blijven meedenken en meewerken met de eigenaar bijvoorbeeld als het gaat om de benodigde vergunningen om (tijdelijke) verhuur of (gedeeltelijke) sloop mogelijk te maken. Nog te vaak stuit een belegger op lokale wet- en regelgeving die dit juist zeer moeilijk maakt. Primair moet blijven staan dat de eigenaar de door hem gewenste oplossing voor de leegstand kan blijven nastreven, ondanks het (tijdelijk) moeten accepteren van een door de gemeente aangedragen huurder. Het kan uiteraard niet zo zijn dat een eenmaal gevonden (tijdelijke) oplossing, die de gemeente goed past, in de weg zou komen te staan bij het door de eigenaar realiseren van een oplossing. In het geval de gemeente een (tijdelijke) gebruiker heeft aangedragen, moet de gemeente ook garanderen dat deze op korte termijn weer vertrekt als de eigenaar een (andere) oplossing heeft gevonden.

- e. Verder moet het ook niet zo zijn dat een gemeente uitsluitend gebruik maakt van de mogelijkheid tot het opleggen van een boete (of zelfs een verkapte) leegstandsheffing introduceert waarvoor de VNG in een eerste reactie heeft gepleit. Wij wijzen hierbij nog eens nadrukkelijk op de rol van diezelfde gemeente als het gaat om uitgifte van gronden voor nieuwbouw die vaak consequenties met zich meebrengt voor de bestaande bouw. Dit (neveneffect) wordt overigens ook in uw memorie van toelichting benoemd, evenals het meewerken aan bestemmings(plan)-wijzigingen. In dit kader juichen wij uw suggestie aan het Kabinet toe om leegstaande kantoren aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening toe te voegen.

Wij zijn vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting op onze reactie.

Met vriendelijke groet,
IVBN

F.J.W. van Blokland
directeur