

Vergaderjaar 2016–2017

33 436

Wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2016

Tijdens de crisis heeft het kabinet diverse maatregelen getroffen om stagnatie op de woningmarkt tegen te gaan. Onderdeel van deze maatregelen is een verruiming van de Leegstandwet om tijdelijke verhuur van woonruimten te vergemakkelijken en de mogelijkheden om te komen tot tijdelijke verhuur te verruimen (Kamerstuk 33 436). Deze verruiming is per 1 juli 2013 ingegaan. Het doel hierbij was dat tijdelijke verhuur vaker een oplossing moet kunnen vormen in situaties waarin eigen bewoning, reguliere verhuur dan wel verkoop van een woonruimte op afzienbare termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Hiermee kan onnodige leegstand worden voorkomen. Het biedt voor huizenbezitters meer flexibiliteit en voor huurders meer mogelijkheden voor tijdelijke huur. De vergunningverlening biedt tegelijkertijd aan de verhuurder de garantie dat de tijdelijke huurovereenkomst daadwerkelijk eindigt als de termijn waarvan de vergunning is verleend, vervuld is. Ook voor de hypotheekverstrekker van een te koop staande woning biedt het vergunningstelsel de waarborg dat de woning te zijner tijd in onverhuurde staat kan worden verkocht. De verruiming van de Leegstandwet bevat een evaluatiebepaling. Ter uitvoering daarvan stuur ik u het rapport «Evaluatie van de verruiming van de tijdelijke verhuurmogelijkheden in de Leegstandwet» (hierna «de evaluatie»)¹ over de doeltreffendheid en de effecten van deze wijzigingen in de praktijk.

De evaluatie, verricht door het onderzoeksbureau Companen, richt zich op de doeltreffendheid en de praktische bruikbaarheid van de wijzigingen die met de bovengenoemde verruiming in de Leegstandwet zijn doorgevoerd. De kern van de evaluatie wordt gevormd door diepte-interviews met vertegenwoordigers van partijen die betrokken zijn bij tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet. Deze interviews zijn gehouden met grote en kleine gemeenten en corporaties, waarbij rekening is gehouden met

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

gebieden met een meer en minder gespannen woningmarkt. Daarnaast zijn banken, verhuurmakelaars, de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), de Vereniging Eigen Huis (VEH), De Woonbond, leegstandbeheerders, Platform 31 en het Expertteam Kantoortransformatie betrokken bij de evaluatie. Deze interviews geven een kwalitatief beeld van de ervaringen in het gebruik van de verruiming van de Leegstandwet uit de markt.

Bij de behandeling van de bovengenoemde wijziging van de Leegstandwet met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur, is een motie van het toenmalige Kamerlid Paulus Jansen (SP) aangenomen². Deze motie vraagt om een periodieke rapportage over aard en omvang van tijdelijke verhuur teneinde cijfermatig inzicht te krijgen voor een goede monitoring van leegstand. Bij brief van 16 mei 2014³, 16 april 2015⁴ en 15 juni 2016⁵ heeft de Tweede Kamer de rapportage over respectievelijk 2013, 2014 en 2015 ontvangen. Deze rapportages zijn eveneens gebruikt als basis voor de evaluatie en geven een kwantitatief beeld over het aantal verstrekte vergunningen, waarbij de rapportage over 2013 kan worden gezien als 0-meting.

Ontwikkeling in de (woning)markt

De leegstand van niet-woonruimte (kantoren en winkels etc.) is de afgelopen jaren toegenomen. Volgens de evaluatie zijn er regionale verschillen: de leegstand van kantoren concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. Deze leegstand is de afgelopen jaren gestaag opgelopen. De structurele leegstand (leegstand meer dan drie jaar) is de laatste jaren sterk in omvang toegenomen. Meer dan de helft van de kantorenleegstand is structureel. Wel worden er sinds 2013 meer meters vloeroppervlakte voor niet-woonruimte onttrokken dan toegevoegd.

Om de vraag naar tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet beter te kunnen duiden, is in de evaluatie in beeld gebracht hoe de woningmarkt zich over de periode van 2004 tot en met 2015 heeft ontwikkeld. Daarbij is gekeken naar het aantal transacties en de ontwikkeling van de gemiddelde verkoopprijs. Het aantal woningverkopen en de gemiddelde verkoopprijs dalen sterk vanaf 2008, met het dieptepunt in 2013, het moment van de verruiming van de Leegstandwet. Daarna trekt het aantal woningverkopen duidelijk aan en neemt de gemiddelde verkoopprijs weer toe. Het herstel van de looptijden van het aanbod laat hierop echter een vertraging zien. In 2015 benadert de woningmarkt weer het niveau van voor de economische crisis. Dit zou op termijn op basis van marktontwikkelingen tot een dalende behoefte aan tijdelijke verhuuroplossingen moeten leiden.

Uitkomsten van het onderzoek, kwantitatief

De cijfers uit de evaluatie geven een goed beeld van de noodzaak om de mogelijkheden die de Leegstandwet biedt, te blijven gebruiken. Immers, er is nog steeds sprake van leegstand en de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet laten nog steeds een aanzienlijk gebruik zien.

² Kamerstuk 33 436, nr. 25.

³ Kamerstuk 33 436, nr. 39.

⁴ Kamerstuk 33 436, nr. 42.

⁵ Kamerstuk 33 436, nr. 43.

De cijfers uit de genoemde rapportages uit 2013, 2014 en 2015 over aard en omvang van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet geven de volgende bevindingen.

Categorie a: woonruimte in een gebouw

In de onderzochte periode is een duidelijke toename te zien in de afgifte van vergunningen voor woonruimte in een gebouw. Weliswaar kan volgens de evaluatie op basis van de beschikbare cijfers geen conclusie worden getrokken in hoeverre de verruiming van de Leegstandwet effect heeft gehad op het terugdringen van de leegstand uitgedrukt in het aantal vierkante meters. Voorts is leegstand van veel factoren afhankelijk.

In 2013 werd er nog zeer weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tijdelijk te verhuren van woonruimten in een gebouw waaronder kantoren. In 2015 is het aantal verleende vergunningen voor woonruimte in een gebouw gestegen ten opzichte van 2014. Het aantal panden waarop deze vergunningen betrekking hebben, is niet in gelijke mate gestegen. Hieruit is te concluderen dat de afgegeven vergunningen zijn gebruikt voor tijdelijke verhuur van kleinere panden. Het ligt in de rede dat de wijziging van de regelgeving per 1 juli 2015 (dit betreft het Besluit ruimtelijke ordening), waarmee de periode van tijdelijke ontheffing van de bestemming van vijf naar tien jaar is gebracht en derhalve gelijk is gesteld aan de maximale termijn in de Leegstandwet en waarmee investeringen in tijdelijke transformatie meer rendabel worden, aanleiding is geweest voor de genoemde stijging.

Categorie b: woonruimte in een te koop staande woning

In 2014 steeg de afgifte voor vergunningen voor de verhuur van te koop staande woningen nog licht ten opzicht van 2013. Over de periode voor de verruiming van de Leegstandwet in 2013 zijn geen cijfers bekend. Deze stijging kan volgens de evaluatie zeker een gevolg zijn van de verruiming van de Leegstandwet. Gemeenten hebben in 2015 minder vergunningen verleend voor deze categorie dan in 2014. Ook het aantal keer dat banken toestemming is verzocht voor tijdelijke verhuur sinds 2014 gedaald. Sinds 2013 zijn er volgens Pararius.nl jaarlijks minder te koop staande woningen aangeboden voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Het ligt in de rede dat het herstel van de woningmarkt heeft geleid tot een kleinere vraag naar vergunningen voor de verhuur van te koop staande woningen. Echter, er wordt voor deze categorie nog steeds gebruik gemaakt van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet af te lezen aan het gegeven dat er nieuwe vergunningen blijven worden afgegeven.

Categorie c: woonruimte in een woning die gesloopt of gerenoveerd gaat worden

Het aantal verleende vergunningen voor woningen die op de nominatie staan voor sloop of renovatie is in 2015 ten opzichte van 2013 en 2014 gedaald. Op basis van de Verantwoordingsinformatie 2015 (dvi) en de prospectieve informatie (dpi) van corporaties is te constateren dat corporaties minder slopen dan voorheen. Omdat deze categorie vergunningen niet alleen door corporaties wordt gebruikt, is geen eenduidige verklaring te geven waarom er sprake is van een daling.

Uitkomsten van het onderzoek, kwalitatief

Effect van de verruiming van de Leegstandwet in de praktijk

In de evaluatie wordt op basis van de reacties van de respondenten nader ingegaan in hoeverre tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet is toegenomen en of de wijzigingen het beoogde effect hebben gehad nadat deze van kracht zijn geworden. In algemene zin geven de respondenten aan dat de verruiming van de Leegstandwet heeft gezorgd voor meer bekendheid met het instrumentarium uit de Leegstandwet. De respondenten zijn het in grote lijnen eens dat de verruiming van de Leegstandwet niet het probleem van leegstand oplost maar wel een bijdrage heeft geleverd aan de oplossing. Tevens lost het volgens hen voor verschillende groepen een huisvestingsprobleem (tijdelijk) op, bijvoorbeeld in verband met wachtlijsten voor een huurwoning en voor mensen die een overbruggingsperiode hebben tussen twee koopwoningen of spoedzoekers. Het wordt door de respondenten maatschappelijk als positief gezien dat woningen en gebouwen als gevolg van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet kunnen worden bewoond en dat daarmee vandalisme, kraak en verloedering wordt voorkomen. Onderstaand volgt een samenvatting van de bevindingen uit de evaluatie per categorie tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet.

Categorie a: woonruimte in een gebouw

De verlenging van de termijn van 5 naar 10 jaar voor tijdelijke verhuur van woonruimte in een gebouw is volgens een aantal respondenten de reden dat er meer vergunningen zijn afgegeven omdat projecten daarmee financieel rendabeler zijn. De respondenten geven aan dat deze stijging gepaard gaat met het feit dat een vergunning per 1 juli 2013 ineens voor de duur van de ontheffing van het bestemmingsplan (max. 10 jaar) kan worden afgegeven. Immers, de termijn van tijdelijke ontheffing van de bestemming is gelijkgesteld aan de maximale termijn in de Leegstandwet. Derhalve wordt er volgens de respondenten meer leegstaande gebouwen verhuurd als woonruimte dan voor de verruiming van de Leegstandwet. Een aantal respondenten geeft aan dat de verruiming van de Leegstandwet weliswaar geen structurele oplossing biedt maar wel een bijdrage levert aan de bestrijding van leegstand.

Categorie b: woonruimte in een te koop staande woning

Het feit dat de vergunning voor tijdelijke verhuur van te koop staande woningen ineens voor 5 jaar wordt afgegeven, wordt door de respondenten als positief ervaren. Het levert minder administratief werk op voor de gemeenten, werkt kostenverlagend voor woningeigenaren (leges) en verkleint de kans dat er een situatie ontstaat van reguliere verhuur. Dit laatste is onwenselijk gelet op de beoogde verkoop. In de randstad wordt de termijn van 5 jaar als voldoende ervaren en in sommigen geven aan dat de termijn in een herstelde woningmarkt langer dan noodzakelijk is. In de meer perifere gebieden kan het voorkomen dat de te koop staande woning nog niet binnen die termijn is verkocht. Over het algemeen wordt de termijn van 5 jaar als voldoende gezien.

De banken geven aan dat de verruiming van de Leegstandwet heeft bijgedragen aan het vertrouwen en herstel van de woningmarkt aangezien eigenaren van te koop staande woningen hiermee hun lasten en eventuele verkoopverliezen hebben kunnen verminderen. Voorts geven de corporaties aan dat zij door de verruiming van de Leegstandwet minder gebruik hebben hoeven maken van antikraak constructies.

Over het algemeen geven de respondenten aan dat het voor de verhuur van te koop staande woningen niet noodzakelijk is een maximale huurprijs in de vergunning op te nemen omdat de markt de huurprijs reguleert. Eigenaren lijken met name te streven naar het dekken van de eigen lasten en dat leidt niet tot excessieve prijszettingen. De tijdelijke verhuur van te koop staande woningen heeft volgens geen van de respondenten problemen opgeleverd in die zin dat woning niet vrij van huur en gebruik kon worden opgeleverd nadat de woning was verkocht.

Categorie c: woonruimte in een woning die gesloopt of gerenoveerd gaat worden

De verlenging van de termijn van 5 naar 7 jaar voor woningen in afwachting van sloop en of renovatie wordt door de corporaties als voldoende ervaren en voorzorg in de behoefte aangezien er vooral sprake was van verlengingen in deze categorie. Dat de afgifte van nieuwe vergunningen voor tijdelijke verhuur van sloop en/of renovatiewoningen is gedaald en er vooral vergunningen zijn verlengd, is volgens de corporaties niet direct een gevolg van wetswijziging maar de situatie op de woningmarkt. Sloopprojecten worden minder lang vooruit geschoven doordat er meer financiële ruimte is en tijdelijke verhuur is derhalve niet noodzakelijk.

Ongewenste effecten

Geen van de respondenten geeft aan dat er sprake is van slecht huurdersgedrag waardoor extra overlast is ontstaan of dat er zo maar mensen op straat zijn gezet nadat de verhuurperiode was afgelopen. Wel is er een melding gemaakt van een verhuurder die het instrument oneigenlijk gebruikt doordat hij de woning kort te koop zet met als doel het tijdelijk te kunnen verhuren onder de Leegstandwet. Tot slot is in de evaluatie geen ongewenst effect gebleken als gevolg van het feit dat eigenaren meer dan twee woningen tegelijkertijd tijdelijk verhuren en als gevolg van het feit dat gemeenten geen aanvullende voorwaarden mogen stellen in de vergunning.

Conclusie

Op basis van voorgaande is het aannemelijk dat de verruiming van de Leegstandwet in 2013 heeft bijgedragen aan het doel dat beoogd was, namelijk om de tijdelijke verhuur van woonruimten onder de Leegstandwet te vergemakkelijken en de mogelijkheden om te komen tot tijdelijke verhuur te verruimen waardoor tijdelijke verhuur vaker een oplossing kan zijn in situaties waarin eigen bewoning, reguliere verhuur en/of verkoop van een woonruimte binnen afzienbare termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Door deze maatregel is op tijdelijke basis woonruimte beschikbaar gekomen die anders niet beschikbaar zou zijn gekomen. Dit ondersteunt de doorstroming, leidt tot meer flexibiliteit op de woningmarkt en gaat het (tijdelijk) leegstaan van koopwoningen tegen. Daarnaast is uit de evaluatie naar voren gekomen dat banken en eigenaren van te koop staande woningen positief zijn over de verruiming omdat het extra lasten en eventuele verkoopverliezen heeft kunnen verminderen en daardoor heeft bijgedragen aan het vertrouwen en herstel van de woningmarkt.

In de onderzochte periode is een duidelijke toename te zien in de afgifte van vergunningen voor woonruimte in een gebouw en is in de evaluatie aangegeven dat er sinds de verruiming van de Leegstandwet meer leegstaande gebouwen als woonruimte worden verhuurd. De cijfers geven een goed beeld van de noodzaak om de mogelijkheden die de

Leegstandwet biedt, te blijven gebruiken. Immers, er is nog steeds sprake van veel leegstand. Volgens de evaluatie kan op basis van de beschikbare cijfers echter geen conclusie worden getrokken in hoeverre de verruiming van de Leegstandwet effect heeft gehad op het terugdringen van de leegstand uitgedrukt in het aantal vierkante meters. Voorts wordt opgemerkt dat leegstand van veel factoren afhankelijk is.

In 2014 steeg de afgifte voor vergunningen voor de verhuur van te koop staande woningen nog licht ten opzicht van 2013. Deze stijging kan volgens de evaluatie zeker een gevolg zijn van de verruiming van de Leegstandwet omdat het voor woningeigenaren aantrekkelijker en makkelijker werd hun woning tijdelijk te verhuren als zij hun woning nog niet konden verkopen. Op basis van de aantrekkende woningmarkt en de teruggang in afgegeven vergunningen in 2015 is de verwachting dat de noodzaak tot het tijdelijk verhuren van te koop staande woningen de komende periode wel verder af zal nemen. Dit zal in het westen van het land waarschijnlijk sneller gaan dan elders in het land waardoor tijdelijke verhuur daar nog een bijdrage kan leveren aan een vermindering van de lasten. Voorts is uit de evaluatie niet gebleken dat de verruiming van de Leegstandwet heeft geleid tot ongewenste excessen zoals overlastgevende situaties, hoge huurprijzen of dat mensen zo maar op straat zijn gezet. Derhalve geeft deze evaluatie geen aanleiding op korte termijn beleidswijzigingen door te voeren ten aanzien van de Leegstandwet.

Een aantal van de geïnterviewden heeft desgevraagd een suggestie gedaan voor aanpassing of uitleg van de wet. In de evaluatie wordt op een aantal van deze suggesties een reactie gegeven. Aangezien een aantal reacties betrekking hebben op onduidelijkheden in de Leegstandwet, ben ik voornemens hier samen met de VNG aandacht aan te besteden in de voorlichting en andere betrokkenen bij het onderzoek hierover actief te informeren.

Met de Wet doorstroming huurmarkt (Kamerstuk 34 373) zijn de mogelijkheden van tijdelijke verhuur per 1 juli 2016 verder uitgebreid. Bij brief van 8 juli 2016⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik ga monitoren in welke mate er gebruik wordt gemaakt van tijdelijke contracten op grond van deze wet. Ik heb hierbij aangegeven dat ik ook de ontwikkeling van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet zal blijven monitoren. Hierbij zal ik ook aandacht besteden aan de ontwikkeling van de afgifte van vergunningen voor te koop staande woningen en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot het verdere aantrekken van de woningmarkt. Uw Kamer zal hierover eind 2017 voor het eerst worden geïnformeerd.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

⁶ Kamerstuk 34 373, nr. 52.