

FLEXIBEL OMGAAN MET LEEGSTAND IN DE GRENSREGIO MAASVALLEI

C.T. ARCHITECTS

In opdracht van de Vlaamse Overheid
Beleidsdomein RWO, Departement Ruimte Vlaanderen,



augustus 2015





INHOUDSTAFEL

MANAGEMENTSAMENVATTING	BLZ.7
HOOFFDOCUMENT	BLZ.21
1. Inleiding	blz.23
1.1 Situering, doel en benadering van de opdracht	blz.25
1.1.1 Algemeen	blz.25
1.1.2 Urban Agenda	blz.26
1.1.2 Situering van het onderzoeksgebied	blz.26
1.1.3 Doel van de opdracht	blz.26
1.1.5 Benadering van de opdracht	blz.26
1.1.6 Leeswijzer	blz.26
2. Kader	blz.31
2.1 Situering van begrippen	blz.33
2.1.1 Krimp	blz.33
2.1.2 Leegstand	blz.33
2.1.3 Instrument	blz.34
2.1.4 Regio	blz.34
2.2 Oorzaken, gevolgen en potenties van leegstand	blz.35
2.2.1 Oorzaken van structurele leegstand	blz.35
2.2.2 Gevolgen van structurele leegstand	blz.37
2.2.3 Potenties van structurele leegstand	blz.37
2.3 Profiel Maasvallei	blz.39
2.3.1 Beschrijving bestaande ruimtelijke structuur	blz.39
2.3.2 Demografische trends	blz.44
2.3.3 Leegstandsprofiel	blz.47
3. Instrumentarium in de aanpak van leegstand	blz.53
3.1 Beleidsverschillen tussen Nederland en België	blz.55
3.1.1 Huidige planningsinstrumenten	blz.56
3.1.2 Culturele verschillen: wonen, bouwen en herontwikkelen	blz.58
3.1.3 Conclusie	blz.60
3.2 Nederlandse instrumenten in de aanpak van leegstand	blz.63
3.2.1 Procesmatige Instrumenten	blz.63
3.2.2 Financiële Instrumenten	blz.70
3.2.3 Juridische instrumenten	blz.79
3.2.4 Ruimtelijke instrumenten	blz.87
3.3 Vlaamse instrumenten in de aanpak van leegstand	blz.99
3.3.1 Procesmatige Instrumenten	blz.99
3.3.2 Financiële Instrumenten	blz.107
3.3.3 Juridische instrumenten	blz.114
3.3.4 Ruimtelijke instrumenten	blz.119

4. Impactanalyse institutionele grens	blz.127
4.1 Vergelijking Vlaamse en Nederlandse initiatieven in de aanpak van leegstand	blz.129
4.1.1 Inleiding	blz.129
4.1.2 Houding ten aanzien van structurele leegstand tengevolge van demografische krimp en een mismatch tussen vraag en aanbod	blz.129
4.1.3 Procesmatige aanpak van krimp en structurele leegstand	blz.129
4.1.4 Specifieke wetgeving en juridische instrumenten in de aanpak van krimp en structurele leegstand	blz.138
4.1.5 Financiële instrumenten in de aanpak van krimp en structurele leegstand	blz.142
4.1.6 Ruimtelijke instrumenten in de aanpak van krimp en structurele leegstand	blz.145

5. Conclusies	blz. 155
5.1 Een flexibel instrumentarium	blz. 157
5.2 Aanbevelingen	blz. 158
5.2.1 Voorgestelde procesmatige instrumenten	blz.158
5.2.2 Voorgestelde juridische instrumenten	blz.166
5.2.3 Voorgestelde financiële instrumenten	blz.167
5.2.4 Voorgestelde ruimtelijke instrumenten	blz.169

BIJLAGES

Bijlage 1: Kengegevens demografie en woningvoorraad Vlaams deel onderzoeksgebied	blz. 179
Bijlage 2: Inventaris initiatieven Nederlands deel onderzoeksgebied	blz. 205
Bijlage 3: Inventaris initiatieven Vlaams deel onderzoeksgebied	blz. 265

LITERATUURLIJST	BLZ.299
------------------------	----------------

COLOFON	BLZ.305
----------------	----------------



MANAGEMENT SAMENVATTING



KADER

In voorliggende studie wordt onderzocht welk instrumentarium kan worden ingezet om op een flexibele wijze om te gaan met leegstaand patrimonium in de grensregio Maasvallei en andere (grens)regio's met gelijkaardige uitdagingen op het vlak van leegstand. De studie kijkt daarbij over de landsgrens heen en neemt zo, naast de Vlaamse praktijk, ook de ervaring mee die onze Noorderburen rond de aanpak van leegstand opdeden in hun confrontatie met krimp in de Nederlandse regio's Zuid-Limburg en Midden-Limburg.

Het onderzoeksgebied omvat de gemeenten Kinrooi, Maaseik, Dilsen-Stokkem, Maasmechelen en Lanaken langs Vlaamse zijde en de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren, Sittard-Geleen, Stein, Beek, Meerssen en Maastricht langs Nederlandse zijde.

Specifiek aan deze grensregio is dat het gebied langs Nederlandse zijde kampt met een demografische krimp die zich volgens Nederlandse prognoses nog zou voortzetten tot 2040. Deze krimp, die reeds enkele jaren optreedt, heeft ervoor gezorgd dat grote delen van dit gebied, in combinatie met een sterke huishoudensdaling, de vergrijzing en ontgroening van de bevolking, te maken hebben met een cumulatieve problematiek voor wat betreft de economische structuur, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de leefbaarheid.

Door een bevolkingsafname en doordat veel jonge mensen wegtrekken naar elders in Nederland, vergrijsd de bevolking in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied met als gevolg dat gemeentes minder aantrekkelijk worden voor bedrijven (1), er minder scholen nodig zijn omdat het aantal leerlingen daalt (2), huizenprijzen dalen door een groot aanbod aan leegstaande woningen (3), er minder vraag is naar nieuwbouw en huurwoningen (4), er minder zorgvoorzieningen nodig zijn (5), er minder omzet is voor handelaars en bedrijven (6), er minder nood is aan sportfaciliteiten (7), er minder bezoekers zijn voor culturele voorzieningen waardoor het aanbod daalt (8) en er minder reizigers zijn voor bus of trein waardoor openbare vervoersverbindingen minder winstgevend worden (9) en bewoners langer moeten reizen om voorzieningen te bereiken (10). Het effect hiervan op leegstand is enorm. Deze leegstand wordt bijkomend nog meer in de hand gewerkt door een mismatch tussen vraag en aanbod van panden als kantoren en zorgvoorzieningen.

Het deel langs Vlaamse zijde kent, met uitzondering van de gemeente Maasmechelen, (nog) geen bevolkingsdaling. Langdurige leegstand wordt er vooral toegekend aan een mismatch tussen vraag en aanbod of te hoge huur- en verkooprijzen. De relatie tussen bevolkingskrimp en leegstand wordt (nog) niet gelegd.

Toch rijst de vraag of ook langs Vlaamse zijde niet meer rekening gehouden moet worden met een mogelijke bevolkingsdaling voor meer gemeenten. Feit is dat een grensregio erg gevoelig is voor schommelingen in de bevolkingsevolutie, voornamelijk te danken aan wijzigende internationale migratiestromen. Feit is ook dat het onderzochte Vlaams deel van de grensregio reeds kampt met een negatief intern migratiesaldo tengevolge van de perifere ligging in de nationale economie, de zwakke economische structuur en een eenzijdige arbeidsmarkt.

Hoe in deze grensregio structurele leegstand zoveel mogelijk kan vermeden en aangepakt worden, komt aan bod in deze studie.

GEHANTEERDE METHODIEK

Om meer inzicht te krijgen in het bestaande instrumentarium dat reeds op verschillende schaalniveaus wordt ingezet in beide delen van het onderzoeksgebied werd voor deze studie gebruikt gemaakt van literatuurstudie, een bevraging van experts en relevante actoren en een inventarisatie van initiatieven in het onderzoeksgebied zelf. De geïdentificeerde instrumenten en initiatieven in het Vlaams en Nederlands deel van het onderzoeksgebied werden met mekaar vergeleken en geanalyseerd op hun sterktes en zwaktes waarna de relevante Nederlandse instrumenten op hun kansen en moeilijkheden werden beoordeeld voor implementatie in Vlaanderen. De studie eindigt met een aantal concrete beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau.

EEN FLEXIBEL INSTRUMENTARIUM

Een flexibel instrumentarium in de omgang met leegstand houdt instrumenten in die, al naargelang de specifieke situatie, gebiedsgericht en gebruiksgericht kunnen worden ingezet om te komen tot ruimtelijke kwaliteit. De specifieke combinatie van bestaande instrumenten en de mogelijkheden die een instrument biedt kan ertoe leiden dat

in verschillende gebieden leegstand op een andere manier kan worden aangepakt. Flexibel omgaan met leegstand is dus de keuze hebben tussen instrumenten die ingezet kunnen worden voor een specifieke situatie. Belangrijk hierbij is alvast om zoveel mogelijk structurele leegstand proberen te vermijden door geen structurele leegstand te creëren; vermijden is beter dan oplossen.

Cruciale factoren bij het flexibel omgaan met leegstand zijn:

- Een flexibele gebiedsontwikkeling of een benadering van ruimtelijke ontwikkeling waarbij niet alles ineens wordt gerealiseerd maar stapsgewijs als de effectieve behoefte hiertoe is. Het betreft een aanpak die ingezet kan worden op alle schaalniveaus en die bijsturing mogelijk maakt, indien nodig;
- Een lokale flexibiliteit of een instrumentarium dat kan ingaan op specifieke plaatsgebonden condities waardoor locatie-specifiek maatwerk mogelijk is;
- Een gebruiksgerichte flexibiliteit of een instrumentarium dat kan inspelen op de behoeften en wensen van gebruikers;
- Een tijdgerelateerde flexibiliteit of een instrumentarium dat kan inspelen op de factor 'tijdelijkheid' en dus kan omgaan met wijzigingen in behoeften doorheen de tijd.

Concreet delen we het voorgestelde instrumentarium in in vier grote categorieën: procesmatige instrumenten (1), juridische instrumenten (2), financiële instrumenten (3) en ruimtelijke instrumenten (4).

PROCESMATIGE INSTRUMENTEN

Onderzoek

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt dit instrument actief aangewend voor het verkrijgen van inzicht in de oorzaken en gevolgen van demografische krimp en structurele leegstand in een regio of gemeente en dus bewustwording. Ook speelt onderzoek hier een belangrijke rol om oplossingsrichtingen te identificeren. Dit onderzoek werkt voor de verschillende actoren vooral stimulerend in een aanpak van krimp en leegstand. Voorbeelden van geïdentificeerde onderzoeksinstrumenten zijn maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) voor inzicht in de maatschappelijke en financiële effecten van plannen en verschillende beleidsopties, Euregionaal woningmarkt-onderzoek, leefstijlonderzoek, doelgroepenonderzoek, experimenten of pilootprojecten, etc.

In Vlaanderen gebeurt ook onderzoek naar structurele leegstand maar niet zozeer in of voor het onderzoeksgebied zelf. Onderzoek naar de impact van mogelijke krimp kon niet worden geïdentificeerd. Toch bestaat ook in Vlaanderen de kans om het onderzoek naar structurele leegstand en mogelijke bevolkingskrimp te verruimen opdat meer objectieve data in relatie tot deze uitdagingen en steeds betere oplossingen kunnen aangeboden worden. De Vlaamse Overheid en provincies kunnen daarin een voortrekkersrol spelen.

Monitoring

Het monitoren van demografische krimp en de structurele leegstand van diverse types gebouwen doorheen de tijd speelt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied een belangrijke rol. Dit gebeurt zowel op Rijksniveau met de krimpmonitor 'Demowijzer' als op provinciaal niveau met de provinciale woonmonitor, winkelmonitor en bedrijvenmonitor.

De krimpmonitor bijvoorbeeld monitort de ontwikkelingen in Nederland op een aantal relevante terreinen doorheen de tijd: demografie, evolutie van de woningmarkt (prijzen en leegstand), kwaliteit van de woonvoorraad, economie, inkomen, voorzieningen, sociale samenhang en leefbaarheid. Monitoring gebeurt ook door het Rijk op het vlak van rijksregelgeving en beleidsinstrumenten via een meldpunt knellende regelgeving. Door deze vorm van monitoren kan bepaalde regelgeving aangepast of versoepeld worden waardoor er meer bewegingsruimte is voor initiatiefnemers in de aanpak van krimp en structurele leegstand.

Met deze monitorinstrumenten kunnen sneller bepaalde patronen of tendensen geïdentificeerd worden wat een meer doelgerichte aanpak van krimp en structurele leegstand evenals evaluatie en bijsturing van beleid mogelijk maakt. Doordat deze monitorinstrumenten objectieve data en cijfers aanleveren, dragen ze ook bij tot de bewustwording van krimp, leegstand en de impact hiervan bij alle actoren. Dit heeft ertoe geleid dat actoren in Nederland zoals lokale besturen zich bewust werden van deze problematieken en konden worden overtuigd om actie te onder-

nemen tegen krimp en structurele leegstand.

Bovenstaande initiatieven in relatie tot krimp en structurele leegstand konden niet worden teruggevonden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Hoewel de demografische evolutie en leegstand (via de leegstandsregisters) ook worden gemonitord in Vlaanderen, verschaffen deze bronnen niet dezelfde uitgebreide en bruikbare informatie als de geïdentificeerde monitorinstrumenten in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied.

Instrumenten zoals de krimpmonitor en provinciale woon-, winkel- en bedrijvenmonitor bieden dan ook kansen voor toepassing in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Met behulp van dergelijke instrumenten is een meer flexibele gebiedsontwikkeling mogelijk: inzetten op een aanbodbeleid als blijkt uit dit monitoren dat het nodig is, maximaal inzetten op het gebruik van wat er reeds is indien de vraag achterwege blijft. Structurele leegstand kan op deze manier vermeden worden. Dergelijke instrumenten zouden kunnen ontwikkeld worden door de Vlaamse Overheid en/of provincies. Afstemming hiervan met Nederland, maakt bovendien de onderlinge vergelijking van data mogelijk.

Kennisdeling

Kennisdeling is nauw gerelateerd met onderzoek en monitoring.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt door zowel overheden als private actoren ingezet op een actieve en brede kennisdeling van de resultaten van onderzoek rond krimp en structurele leegstand: oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen. Dit gebeurt op tal van manieren: via het internet, via overlegtafels en bijeenkomsten, via het loket van gemeenten, etc. Met deze kennis wil men een zo breed mogelijk publiek stimuleren om tot actie over te gaan.

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt via gelijkaardige media kennis gedeeld in relatie tot structurele leegstand, maar op een meer beperkte schaal. Kennisdeling rond mogelijke krimp kon in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied niet worden geïdentificeerd. Een actieve en brede kennisdeling over de oorzaken en mogelijke gevolgen van demografische krimp kan echter ook hier helpen om een ongefundeerd aanbodbeleid te vermijden. Een nadeel dat kon worden geïdentificeerd in zowel Vlaanderen als Nederland is het zeer diverse en niet steeds gestructureerde kennisaanbod met betrekking tot krimp (enkel Nederland) en structurele leegstand (Nederland en Vlaanderen). Hierdoor ontbreekt een goed overzicht. De ontwikkeling van een centraal kennisdelingsplatform met linken naar andere kennisbronnen zoals bestaande publicaties en databanken is daarom essentieel en een aanbeveling naar de Vlaamse Overheid toe.

Leegstandsregister

Structurele leegstand komt in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied sneller in zicht op zowel regionaal, gemeentelijk en buurt-/wijkniveau doordat de Nederlandse provincie Limburg beschikt over een centraal vastgoedregister voor de functies wonen, detailhandel, kantoren en bedrijvigheid (voor andere functies is dit nog in opmaak) waaraan jaarlijks verzamelde leegstandsgegevens voor deze functies worden gekoppeld. Op deze manier beschikken de gemeenten over een allesomvattende databank die naast een gedetailleerde informatie van elk pand zoals de locatie, de grootte, de bestemming, de eigendomssituatie, etc. ook gegevens in relatie tot leegstand bevat. Een sterkte daarbij is dat alle gemeenten op dezelfde manier data verzamelen en aanleveren aan de Nederlandse provincie Limburg die deze gegevens op haar beurt doorgeeft aan een onderzoeksbureau die ze verwerkt.

Ondanks het bestaan van een aantal verplicht op te maken leegstandsregisters en enkele andere databanken die leegstand als factor meenemen, ontbreekt het in Vlaanderen aan een gelijkaardig en allesomvattend leegstandsregister waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. Tijdens voorliggend onderzoek werd bovendien duidelijk dat ook de inventarisatie van de leegstaande panden in functie van de verplicht op te maken leegstandsregisters kan verschillen van gemeente tot gemeente, afhankelijk van de mankracht en de financiële middelen waarover een gemeente beschikt.

Een mogelijkheid en aanbeveling is om de bestaande leegstandsregisters van de Vlaamse Overheid te verbeteren door vast te leggen hoe elke gemeente leegstand moet inventariseren (1), door wet- en regelgeving die eigenaars van alle types gebouwen verplicht om leegstand na een bepaalde termijn aan te geven; ook wanneer deze leegstand stopt (2), door de verzamelde leegstandsgegevens te koppelen aan de kadastrale gegevens en aan GIS (3) en door de koppeling te maken met andere databanken die over gegevens rond leegstand beschikken zoals de inventaris van leegstaande sociale woningen van de Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen (VMSW) (4).

Lokaal handelen

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied worden het gebiedsgericht werken, het aanwenden van plaatselijke energie en het betrekken van en ruimte laten voor plaatselijke actoren (lokale overheden, bewoners, verenigingen, ...), actief gebruikt als instrument in een aanpak van krimp en structurele leegstand. Dit uit zich ondermeer in de wijkaanpakken en het dorps- en buurtgericht werken op gemeentelijk niveau maar ook in het initiatief van de Rijksoverheid om samen met lokale actoren (beleidsmensen, ondernemers, bewoners, etc.) mogelijke oplossingen voor krimp te identificeren. Voordelen hiervan zijn dat op deze manier meer inzicht van overheden in lokale behoeften en lokale belangen ontstaat (1), er een groter draagvlak wordt verworven voor bepaalde initiatieven (2) en bottom-up initiatieven worden uitgelokt (3). Deze aanpak van 'lokaal handelen' kon in het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied enkel teruggevonden worden met betrekking tot leegstaande handelspanden en enkel op gemeentelijk niveau. Lokaal handelen is echter een instrument dat ook in Vlaanderen breder toegepast en gestimuleerd kan worden door de verschillende beleidsniveaus.

Co-creatie

Co-creatie (overleg en samenwerking) staat centraal in de Nederlandse aanpak van krimp en structurele leegstand wat zich vertaalt in de vele samenwerkingsverbanden die konden worden geïdentificeerd. Het betreft samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden onderling, tussen de verschillende interne diensten op gemeenten (wonen, economie, etc.), tussen (lokale) overheden en private partners zoals zorgactoren en woningcorporaties, en tussen private partners onderling als bewoners. Opvallend is ook de intergemeentelijke samenwerking binnen afgebakende woonregio's in de aanpak van krimp en leegstand in relatie tot wonen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is het aantal samenwerkingsverbanden dat kon worden geïdentificeerd beduidend minder. Samenwerking en overleg waren voornamelijk terug te vinden in relatie tot de aanpak van structureel leegstaande handelspanden en voor de herontwikkeling van enkele centrumlocaties in relatie tot wonen. Meestal betrof dit samenwerking tussen de lokale overheid en private actoren.

Meer overleg en samenwerking tussen de verschillende actoren, waaronder een intergemeentelijke samenwerking, kan ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zorgen voor een meer integrale aanpak van leegstand en de eventuele gevolgen van een bevolkingsdaling. Hierbij kan eveneens de basis gelegd worden voor een samenwerkingsverband op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling tussen het Vlaamse en Nederlandse deel van het onderzoeksgebied.

Expectation management

Een vaststelling is dat in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied veel sterker dan in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt onderbouwd en vastgelegd welke richting men uit wil in relatie tot leegstand, wat van wie wordt verwacht in dit proces en welke aanpak in relatie tot leegstand waar kan. Een aanpak van krimp en leegstand zit in Nederland vervat in een door alle overheden gedeeld actieplan, de Regionale Gebiedsagenda's (MIRT), de structuurvisies op verschillende schaalniveaus en in bijkomende leegstandsstrategieën op gemeentelijk vlak. Dit helpt in de gebiedsgerichte aanpak van krimp en leegstand.

Buiten het Grond- en Pandenbeleid op Vlaams niveau dat structurele leegstand wil vermijden maar niet differentieert naar regio of gebied en enkele actieplannen van de provincie Limburg, Unizo en de gemeenten op vooral het vlak van detailhandel, bestaat een dergelijke werkwijze niet voor het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Toch is het maken van duidelijke afspraken omtrent een aanpak in relatie tot krimp en leegstand, mogelijk in Vlaanderen. Strategische visies en actieplannen zouden kunnen opgemaakt worden op verschillende schaalniveaus en onderling op mekaar afgestemd worden. (bv. voor een functionele bovengemeentelijke eenheid op basis van de woningmarkt van een bepaalde regio). Daarbij kan voldoende lokale afwegingsruimte gelaten worden voor de lagere schaalniveaus. Door deze aanpak verhoogt het realiteitsgehalte en het inzicht in kansrijke en gedragen oplossingen. Ook kunnen betrokkenen zich zo beter voorbereiden op eventuele problemen of risico's. Welk instrument het meest geschikt is voor het onderling afstemmen van een aanpak inzake krimp en leegstand dient verder onderzocht te worden op Vlaams niveau.

Een belangrijke uitdaging hierbij zal liggen in het bekomen van een intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling: de ervaring in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied leert ons dat krimp en leegstand zich niet beperken tot de gemeentegrenzen en daarom best benaderd worden vanuit een ruimer perspec-

tief. De uitdagingen daarbij zullen vooral liggen in het vinden van een gezamenlijk bindweefsel, de wil om samen te werken, onderling vertrouwen en het vinden van een instantie die een intergemeentelijke samenwerking begeleidt. Uit voorliggend onderzoek blijkt duidelijk dat hiervoor een sterke sturing/regie verwacht wordt van een hoger beleidsniveau dan de gemeenten. Dit om te vermijden dat elke gemeente op zich ‘werkt’. In Nederlands Limburg is het bekomen van een intergemeentelijke samenwerking wel gemakkelijker omdat de provincies in Nederland de bevoegdheid hebben om bovenlokale afstemming te realiseren via eigen beleid, regelgeving en provinciale inspecties. Zij hebben een wettelijk instrumentarium in handen om te regisseren en indien nodig te reguleren. In Vlaanderen zijn de wettelijke bevoegdheden van de provincie meer beperkt.

Place-making

Het aantrekkelijker maken van een plek waardoor nieuw programma gestimuleerd wordt en/of het wegtrekken van programma wordt tegengegaan, is een principe dat zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt ingezet in een aanpak van structurele leegstand: in de vorm van een aangepast huurprijsbeleid, een aangepast juridisch kader, door verbeteringen in het publieke domein, door het organiseren van evenementen, door het toelaten van een bepaald tijdelijk ruimtegebruik, etc. In Vlaanderen wordt dit instrument vooral gehanteerd in relatie tot detailhandel. In Nederland wordt dit principe ruimer toegepast en wordt bijvoorbeeld ook de relatie gelegd met wonen, zorg, cultuur en ontmoeting. In beide landen wordt dit principe vooral toegepast door (lokale) overheden en helpt het in de aanpak van leegstand.

Match-making

Dit instrument kon enkel teruggevonden langs de Nederlandse zijde van het onderzoeksgebied waar enkele gemeenten zoals Maastricht en Sittard zeer actief vraag en aanbod van diverse leegstaande panden met mekaar gaan verbinden. Hergebruik en herbesteding van leegstaande panden worden op deze manier gestimuleerd.

Het is een principe dat ook langs Vlaamse zijde kan ingezet worden in een aanpak van leegstand. Voorwaarden zijn wel een meer pro-actieve houding van de gemeente, een goed zicht op de effectieve structurele leegstand (type gebouw, grootte, bestemming, eigendomsstructuur, ...), de locatie hiervan en financiële middelen en mankracht om dit te doen. Ook een betere interne communicatie tussen de verschillende diensten van de gemeente onderling kan hiertoe bijdragen.

De Vlaamse Overheid kan hier een ondersteunende rol in spelen door te zorgen voor een zo volledig mogelijk leegstandsregister en na te denken over regelgeving die de melding van leegstand verplicht. Zo krijgt een gemeente sneller zicht op wat leegstaat en kan zij haar rol als matchmaker beter vervullen.

JURIDISCHE INSTRUMENTEN

Convenanten

Samenwerkingsovereenkomsten met als doel de formulering en/of tenuitvoerlegging van een ruimtelijk beleid worden in Nederland volop ingezet door overheden in een aanpak van krimp en leegstand. Voorbeelden zijn de conventant ‘Aanpak kantorenleegstand’, de conventant ‘Een koers voor Limburg’ en de beleidsovereenkomsten die worden vastgelegd tussen de provincie Nederlands Limburg en de gemeenten in relatie tot de uitvoering van gemaakte afspraken in regionale structuurvisies voor het weer in balans brengen van de woningmarkt in Midden- en Zuid-Limburg.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon enkel de toepassing van de ‘brownfieldconventant’ worden teruggevonden bij de ontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen. Het meer actief aanwenden van convenanten om een beleid rond leegstand en mogelijke krimp te voeren, biedt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kansen om deze problematieken meer gebruiks- en gebiedsgericht aan te pakken.

Statuten

Vastgelegde collectieve afspraken tussen een beperkte groep van personen of partijen die alleen voor hen rechtsgeldig zijn, kon in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied vooral worden teruggevonden met betrekking tot collectief particulier opdrachtgeverschap bij de herbesteding of herontwikkeling van grote(re) leegstaande ge-

bouwen. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied vooral voor het gezamenlijk aanpakken van de negatieve impact van leegstand op een buurt of het publiek domein. Een voorbeeld is de vzw Leisure Valley te Maasmechelen. In beide landsdelen biedt het zich meer organiseren van bottom-up initiatiefnemers in coöperaties, stichtingen of verenigingen kansen in een aanpak van leegstand. Dit kan gestimuleerd worden door de verschillende overheden door een goede kennisdeling van de voor-, nadelen en mogelijkheden van dit instrument.

Meer flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen gecombineerd met een tijdelijke omgevingsvergunning voor de tijdelijke afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming

Een meer flexibel ruimtelijk uitvoeringsplan is niet te beperkend naar bestemming en inrichting toe.

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied bemoedigen te gedetailleerde bestemmingsplannen, ondanks het feit dat ze regelmatig worden geactualiseerd (ze mogen maximaal tien jaar oud zijn), het reactiveren van leegstaand patrimonium. Om deze reden opteren Nederlandse gemeenten steeds meer voor globale bestemmingsplannen en beschikken ze over een juridisch instrument dat de tijdelijke afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming mogelijk maakt: de tijdelijke omgevingsvergunning. Hiermee is afwijking mogelijk tot tien jaar, wat kansen biedt voor een tijdelijk ruimtegebruik. Deze tijdelijke omgevingsvergunning biedt bijvoorbeeld het voordeel dat de herbestemming van een voormalig kantoorgebouw naar wonen reeds vergund kan worden terwijl de procedure tot wijziging van het onderliggende bestemmingsplan nog loopt. Een ander voordeel is dat de tijdelijke omgevingsvergunning gekoppeld is aan verkorte procedures tot aanvraag van een omgevingsvergunning. Hierdoor kunnen bepaalde initiatieven sneller worden gerealiseerd.

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied bemoedigen te gedetailleerde of te beperkende ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en/of Bijzonder Plannen van Aanleg (BPA's) de nieuwe invulling van diverse leegstaande panden. Bestaande RUP's of BPA's blijven bovendien geldig totdat ze vervangen worden. Tengevolge van soms lange en ingewikkelde procedures worden ze vaak niet geactualiseerd. Afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming is slechts in heel uitzonderlijke gevallen toegestaan en leidt dus bijna altijd tot de wijziging of opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan om afwijking van deze bestemming mogelijk te maken.

Meer flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen en een soort van tijdelijke omgevingsvergunning om afwijking van bestemming tijdelijk mogelijk te maken, bieden dus ook potenties in Vlaanderen. Mogelijk wordt de opstelling van meer flexibele RUP's wel gehinderd door de milieu-effectrapportage die moet gevoerd worden, voorafgaand aan de opstelling van een RUP. In Nederland tracht men hierop een antwoord te formuleren door dit proces door te schuiven naar het moment van de vergunningverlening.

Verordeningen

Verordeningen of regels/voorschriften die gelden voor het hele of een deel van het grondgebied van de overheid die de verordening opmaakt, kunnen gebiedsspecifiek, gebruikgericht en tijdelijk ingezet worden.

In Nederland is de verordening een flexibel instrument dat ruim wordt ingezet voor allerlei aangelegenheden. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt het gebruikt in een gebiedsgerichte aanpak van krimp en leegstand. Voorbeelden zijn de provinciale verordening 'Wonen Zuid-Limburg' die een stop zet op nieuwe woningbouwplannen in Zuid-Limburg totdat deze regio een concreet en gedragen actieplan heeft om de woningmarkt terug in balans te brengen.

Een ander voorbeeld is de leegstandsverordening te Sittard-Geleen (vervat in de Nederlandse 'Wet kraken en Leegstand') die eigenaars van handelspanden in het kernwinkelgebied verplicht deze leegstand aan te geven en de gemeente in staat stelt zelf een huurder voor deze leegstaande handelspanden te zoeken als de eigenaar hier niet in slaagt.

In Vlaanderen bestaat de stedenbouwkundige verordening maar deze is meer beperkt in mogelijkheden. Ze wordt ook niet ingezet in de aanpak van leegstand. Toch zou dit kunnen om de functiewijziging van zonevreemde gebouwen te verstrengen op plekken waar bepaalde herbestemmingen niet gewenst zijn. Afbraak van deze panden kan zo gestimuleerd worden. Ook het inzetten van een wet zoals de leegstandsverordening in Sittard biedt kansen in Vlaanderen om leegstaande panden terug te activeren: het kan stimulerend werken voor het afwaarderen van de huurprijzen en bijkomend bevordert dit de mogelijkheid tot match-making door een gemeente. Het flexibele aan een dergelijke leegstandsverordening is dat ze gericht voor bepaalde gebieden en voor bepaalde types panden als handelszaken kan worden ingezet. Mogelijk is het een alternatief voor de gemeentelijke leegstandsheffing.

Tijdelijke verhuur van woningen

De tijdelijke verhuur van woningen zit in Nederland vervat in de Leegstandswet. Bij deze verhuur hoeft de verhuurder, in tegenstelling tot de gewone verhuur, niet met alle huurbeschermingsmaatregelen rekening te houden waardoor de verhuurder de overeenkomst gemakkelijker kan opzeggen. Voor de tijdelijke verhuur van een woning moet wel een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente. Gecombineerd met de Nederlandse 'tijdelijke omgevingsvergunning' zorgt deze wet ervoor dat gebouwen die nog geen juridisch-planologische bestemming van wonen hebben, ook reeds verhuurd kunnen worden als woning. Voordelen zijn dat een negatieve impact op de omgeving door leegstand wordt vermeden en dat tijdelijke inkomsten worden verworven in afwachting van hergebruik, herbestemming en afbraak, al dan niet met vervangbouw/herontwikkeling. In Vlaanderen bestaat een dergelijke regeling niet. Mogelijk kan een soortgelijke wetgeving ook hier een tijdelijke oplossing bieden om een aantal (structureel) leegstaande woningen te activeren die niet zo gemakkelijk verkocht geraken.

Actief gebruik maken van de juridische instrumenten sociaal beheersrecht, recht van voorkoop, erfpacht, recht van opstal, vruchtgebruik en autonoom gemeentebedrijf

Via het Grond- en Pandenbeleid in Vlaanderen worden aan geïnventariseerde leegstaande panden enkele rechten gekoppeld voor ondermeer de gemeenten en sociale huisvestingsmaatschappijen: het sociaal beheersrecht en recht van voorkoop. Van deze rechten kan, in een actieve aanpak van leegstand, nog meer gebruik gemaakt worden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. In Nederland konden dergelijke rechten niet onmiddellijk worden geïdentificeerd. Ook de in Vlaanderen bestaande juridische instrumenten erfpacht, recht van opstal, vruchtgebruik en autonoom gemeentebedrijf kunnen nog meer worden aangewend in een actief beleid rond leegstand.

FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Leegstandsheffingen

In Vlaanderen bestaan de leegstandsheffing op woningen en gebouwen (gemeenten), de leegstandsheffing op leegstand en verwaarlozing van bedrijven (Vlaanderen) en de leegstandsheffing op onbewoonbare en/of verwaarloosde woningen en gebouwen (Vlaanderen). Al de gemeenten in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied hanteren een leegstandsheffing op woningen en gebouwen. Aanvullend hierop heffen ze bijna allemaal een belasting op tweede verblijven om te vermijden dat structureel leegstaande woningen ontsnappen aan een leegstandsheffing onder het statuut van een tweede verblijf. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat al deze heffingen een activerend effect hebben. In Nederland bestaat een leegstandsheffing niet.

Geïdentificeerde nadelen m.b.t. de leegstandsheffingen in Vlaanderen zijn: geen differentiatie per locatie waardoor ook panden opnieuw worden geactiveerd waar dit niet gewenst is (1), de door Vlaanderen vastgelegde minimumbedragen bemoeilijken het hanteren van geen of een erg lage leegstandsbelasting voor panden waarvan de activering niet gewenst is (2), 'achterpoortjes' waardoor sommige eigenaars van leegstaande panden weten te ontsnappen aan de leegstandsheffing (3), het feit dat de leegstandsheffing soms ook gewoon betaald wordt waardoor het pand alsnog blijft leegstaan (4) en de eventuele vrijstelling voor heffingsplichtigen in een ouderenvoorziening op locaties waar leegstand niet gewenst is (5). Dit kan een probleem zijn in gebieden die te maken krijgen met een grote vergrijzing van de bevolking. Bijkomend kan door de desbetreffende overheden meer gebruik gemaakt worden van de inkomsten van de leegstandsheffingen om afbraak, hergebruik, herbestemming of herontwikkeling/vervangbouw te stimuleren (inzetten van financiële stimuli als positieve maatregel).

Financiële stimuli

Financiële stimuli of steunmaatregelen om leegstand te vermijden of aan te pakken worden zowel in het Vlaams als Nederlands deel van het onderzoeksgebied op verschillende schaalniveaus ingezet om leegstand aan te pakken. In Vlaanderen hanteert men relatief veel subsidies en premies. In Nederland worden er in verhouding meer leningen ingezet.

Opvallend in Nederland is dat financiële stimuli meer gebiedsgericht worden ingezet dan in Vlaanderen. Zo verleent

de Rijksoverheid bijvoorbeeld wel belastingvermindering aan woningbouwcorporaties in de Nederlandse krimpgebieden en in enkele andere geselecteerde gebieden, maar elders niet. De Nederlandse provincie Limburg bijvoorbeeld stimuleert enkel innovatieve projecten rond de herstructurering of herbestemming van bestaand vastgoed op goed bereikbare locaties nabij dagdagelijkse voorzieningen.

Net zoals in Nederland kunnen ook in Vlaanderen financiële stimuli zoals een subsidie voor afbraak, subsidies voor onderzoek naar herbestemming of voor verduurzaming, meer gebiedsgericht worden ingezet (beloning voor initiatiefnemers die zich willen vestigen op duurzame ruimtelijke locaties). Ook kan nagedacht worden over het meer inzetten van leningen uit revolverende fondsen om bepaalde doelen in relatie tot leegstand te bereiken en net zoals in Nederland kunnen het hergebruik en de herbestemming van monumenten, gebouwen in beschermde stads- en dorpsgezichten evenals andere gebouwen met een grote cultuurhistorische waarde best financieel ondersteund worden/blijven. Hierdoor is de kans groter dat deze gebouwen bewaard blijven voor de toekomst (identiteitsbepalend voor een gebied).

Afwaarderen

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied gebeurt het laten dalen van de huur-/koop-prijs van een leegstaand pand zelden vanzelf, ook als is de kans dan groter dat het leegstaand gebouw verhuurd of verkocht wordt. Dit is vooral moeilijk in het geval van particuliere eigendom zoals private woningen. In het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied trachten overheden dit te stimuleren door middel van de leegstandsheffingen. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied tracht de gemeente Sittard-Geleen dit te doen met behulp van een leegstandsverordening.

Afwaarderen kan in beide landsdelen gestimuleerd worden door het bewustmaken van eigenaars van de nadelen van leegstand, het blijven inzetten van voldoende hoge leegstandsheffingen op duurzame locaties en bijvoorbeeld door het invoeren van een leegstandsverordening in Vlaanderen cfr. de Nederlandse Wet Kraken en Leegstand.

Mogelijkheid tot upgraden

In Nederland wordt dit principe, om tegen een meerprijs een hoger comfort te bereiken, gehanteerd door sommige lokale overheden om hergebruik, herontwikkeling of herbestemming voor overheden beter betaalbaar te maken: leegstaande en verouderde panden in gemeentelijk bezit en op locaties waar leegstand niet gewenst is, worden tegen een voordelige prijs maar met een verbeterverplichting en een overeenkomst om aan een vooraf bepaald kwaliteitsniveau te voldoen, verkocht aan bottom-up initiatiefnemers. Deze knappen de panden op waardoor deze voldoen aan de eigen behoeften. Bijkomend verhoogt de aantrekkelijkheid van de buurt. Een voorbeeld hiervan zijn 'kluswoningen' te Maastricht. In het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied wordt dit principe niet gehanteerd maar biedt het wel mogelijkheden in combinatie met een actief pandenbeleid.

Urban marketing

Het realiseren van door de overheid gewenste ruimtelijke ingrepen of ontwikkelingen met private middelen (geen heffingen) gebeurt zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied, ondermeer in de vorm van publiek-private samenwerking. Urban marketing is een kans in tijden van bezuiniging door overheden en inzetbaar voor zowel kleinere (bijvoorbeeld city-dressing) als grotere projecten (bijvoorbeeld herbestemming van een kerk) in de aanpak van leegstand. Juridische instrumenten waarvan (lokale) overheden in Vlaanderen binnen het kader van urban marketing gebruik kunnen maken zijn: erfpacht, vruchtgebruik en recht van opstal.

RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN

Ruimtelijke afwegingskaders

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied worden ruimtelijke afwegingskaders ingezet op verschillende schaalniveaus waarbinnen gedragen krachtlijnen voor ruimtelijke ontwikkeling van een gebied worden vastgelegd evenals de criteria die nodig zijn om deze ruimtelijke afweging te maken. Op het Rijksniveau bestaat de verplichting door lagere overheden aan te wenden 'Ladder voor duurzame verstedelijking' bij de opmaak van nieuwe bestemmingsplannen die nieuwe (nog niet aangesneden) ruimte willen vastleggen voor functies als wonen, detailhandel,

werken en andere stedelijke voorzieningen. De afweging van deze functies op een regionale schaal wordt hierdoor gesimuleerd waardoor het voeren van een ongefundeerd aanbodbeleid, evenals leegstand, worden vermeden. Verder beschikken ook de Nederlands Limburgse woonregio's en enkele gemeenten over gebiedsspecifieke ruimtelijke afwegingskaders waarin is vastgelegd hoe met leegstand op bepaalde locaties zal worden omgegaan. Bijvoorbeeld verdunnen op plekken waar men wil ontsnipperen en de landschappelijke kwaliteit terug wil versterken.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden dergelijke ruimtelijke afwegingskaders niet worden geïdentificeerd in een aanpak van leegstand. Toch biedt de toepassing ervan ook hier gelijkaardige mogelijkheden.

Stapsgewijs ontwikkelen

Als reactie op een jarenlang gevoerd aanbodbeleid hanteert men in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied nu een ruimtelijke strategie van stapsgewijs ontwikkelen. Het minder snel 'ineens' nieuwbouw – woningen, kantoren of handelspanden – ontwikkelen moet er zorgen voor een meer tijdgerelateerde flexibiliteit.

Dit stapsgewijs ontwikkelen vertaalt zich in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied in een 'dynamisch voorraadbeheer, gehanteerd door de provincie Nederlands Limburg. De uitvoering van deze strategie moet ervoor zorgen dat, onder bepaalde voorwaarden, enkel nog nieuwe gebouwenvoorraad wordt toegevoegd op woon- en werklocaties in steden en dorpen die aansluiten op de (kwalitatieve) vraag en die goed bereikbaar zijn. Hierbij wordt maximaal ingezet op de herontwikkeling van reeds bebouwde locaties, de verhoging van de flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden en functies van de nieuwe gebouwen, verbetering van de kwaliteit van de bestaande, te behouden vastgoedvoorraad door deze te verduurzamen en de afbraak van structureel leegstaande minder gewenste gebouwen. Toevoeging aan de totale gebouwenvoorraad is voorlopig niet meer gewenst omwille van krimp en een reeds bestaand overaanbod. Bijkomende ruimtelijke ontwikkelingen worden bovendien vermeden door bestaande mogelijkheden tot bouwen op ongewenste locaties te schrappen.

Deze stapsgewijze ontwikkeling kon minder worden teruggevonden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied waar nog steeds wordt ingezet op een aanbodbeleid. Toch is het ook hier, met mogelijke vooruitzichten op krimp, belangrijk om in te zetten op een meer stapsgewijze ontwikkeling om een ongefundeerd aanbodbeleid te voorkomen. Eerst inzetten op het hergebruik, herbesteding of afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van bestaande bebouwing wordt nu echter bemoeilijkt door de vele nog bestaande bouw mogelijkheden en de voorkeur voor nieuwbouw op nog niet-bebouwde locaties. Een gepast instrumentarium om ongewenste bouwlocaties te reduceren of tijdelijk te 'bevriezen' zou dit kunnen voorkomen.

Laten leegstaan en het pand onderhouden

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied laten eigenaars hun pand leegstaan om diverse redenen. Bijvoorbeeld in afwachting van herbesteding of van een hogere verkoopprijs. Zolang dit geen negatieve impact heeft op de omgeving is dit enigszins aanvaardbaar voor bepaalde types gebouwen als een kerk. Toch dient leegstand zoveel mogelijk vermeden te worden en dienen de verschillende overheden vooral in te zetten op de bewustmaking van een breed publiek van de nadelen en mogelijke oplossingsrichtingen voor leegstand.

Afbraak en niet meer bouwen

Dit ruimtelijk instrument kon enkel in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied worden geïdentificeerd met de gesubsidieerde afbraak van woningen in krimpgebieden om de woningmarkt terug in balans te brengen (1), de gesubsidieerde afbraak van stallen van intensieve veehouderijbedrijven ter verbetering van de landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied in Noord- en Midden-Limburg (Ruimte-voor-Ruimte Regeling) (2) en de afbraak van andere en overbodig geworden leegstaande gebouwen als kerken (3).

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat deze afbraak mogelijkheden biedt zoals het creëren van meer open ruimte in (sub)urbane weefsels (bijv. in functie van een stadspark of collectieve moestuin), maar dat afbraak ook een bedreiging kan zijn in die zin dat het stads- of dorpsweefsels kan ontwrichten als over mogelijke alternatieven na afbraak niet is nagedacht. Ook blijkt dat afbraak van particuliere woningen en andere private gebouwen erg gevoelig ligt. Er moet iets volwaardig in de plaats gesteld worden. De toepassing van dit ruimtelijk instrument in Vlaanderen vereist dan ook het nadenken van overheden over een sloopsubsidie, de ontwikkeling van een systeem door de Vlaamse Overheid waarbij private eigenaars het recht krijgen om opnieuw te bouwen op meer duurzame locaties en de ontwikkeling van een systeem door de Vlaamse Overheid waarbij de planologische rechten om te bouwen verkocht

kunnen worden ten voordele van bebouwing op meer duurzame locaties.

Afbraak en vervangbouw/herontwikkeling

18

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied worden structureel leegstaande gebouwen afgebroken als ze niet meer voldoen aan de behoeften waarna de vrijgekomen ruimte weer wordt benut voor nieuwbouw. De toepassing van dit principe biedt heel wat kansen om nieuwbouw op nog niet-aangesneden locaties en leegstand te vermijden (zie stapsgewijs ontwikkelen). Een bijzonder aandachtspunt in Vlaanderen vormen wel de huidige mogelijkheden tot vervangbouw en herbouw van zonevreemde constructies: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zou kunnen aangepast worden om dit op ongewenste locaties te ontmoedigen.

Hergebruik en herbestemming

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt in de aanpak van leegstand ingezet op het opnieuw gebruiken van een pand voor dezelfde functie (hergebruik) of met wijziging van de functie (herbestemming).

Een verschil is dat in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied door de provincie Limburg eerst wordt gestuurd op het hergebruik en de herbestemming van structureel leegstaand vastgoed (zoals kerken, kloosters, scholen en kantoren) alvorens nog niet-ontwikkelde gronden aan te snijden. Hierbij krijgt de invulling van karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed de voorkeur, zowel in het stedelijke gebied als in het buitengebied. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied komen hergebruik en herbestemming ook voor in de dagelijkse bouwpraktijk, maar worden deze niet specifiek gepromoot boven nieuwbouw. Ook niet het prioriteit geven aan het hergebruik of de herbestemming van karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed. De mogelijkheid daartoe bestaat wel.

Opvallend in de Nederlandse aanpak is dat men ook doelbewust op zoek gaat naar manieren om bestaand vastgoed in te zetten voor bepaalde uitdagingen zoals een toenemende vergrijzing en de toenemende behoefte aan andere woonvormen voor ouderen. Deze koppeling zou ook nog meer kunnen gebeuren in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Zo kunnen hergebruik en herbestemming van bestaand vastgoed in Vlaanderen een alternatief zijn voor de nieuwbouw van specifieke zorgvoorzieningen.

Een bijzonder aandachtspunt in relatie tot herbestemming in Vlaanderen zijn de vele herbestemmingsmogelijkheden van zonevreemde, leegstaande gebouwen: op niet-duurzame en ongewenste locaties kunnen deze ontmoedigd worden door de aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

Mogelijkheid tot transformatie/toe-eigening

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt leegstand efficiënter aangepakt als initiatiefnemers de mogelijkheid hebben/krijgen om een gebouw beter af te stemmen op de specifieke vraag/behoeften. Bijvoorbeeld door woningopsplitsing in functie van de vraag naar kleinere woningen. Hergebruik en herbestemming van leegstaande panden worden zo bevorderd. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat dit wordt gefaciliteerd in het vergunningenbeleid en de juridisch-planologische context.

Verduurzamen

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt het 'verduurzamen' of meer toekomstbestendig maken van bestaande gebouwen bewust ingezet als strategie om structurele leegstand op termijn tegen te gaan. Bijvoorbeeld door het energiezuiniger of levensloopbestendig maken van een woning. In Vlaanderen verduurzaamt men bestaande gebouwen ook maar kan deze strategie nog explicieter toegepast worden in de aanpak van leegstand.

Tijdelijk ruimtegebruik

In beide delen van het onderzoeksgebied wordt gebruik gemaakt van professionele leegstandsbeheerders om (structureel) leegstaande gebouwen tijdelijk te laten bewonen of te laten gebruiken voor andere functies als werkruimte, parkeerruimte, pop-up store, etc. Hierdoor blijft een gebouw gebruikt en onderhouden en wordt een negatieve impact van structurele leegstand op de omgeving vermeden. Een nadeel is dat dit tijdelijk ruimtegebruik niet steeds leidt tot de gewenste dynamiek op een plek.

Om dit laatste te bekomen of nieuw elan en bekendheid te brengen op een bepaalde plek laten vooral de gemeenten Maastricht en Sittard in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ruimte voor bottom-up initiatieven. De gemeente Maastricht doet dat bijvoorbeeld door enkele gemeentelijke panden in buurten waar zij nieuwe dynamiek wil stimuleren, zelf tegen een lage prijs te gaan verhuren aan initiatiefnemers die iets kunnen betekenen voor een buurt. Bijvoorbeeld jonge ondernemers. In ruil krijgt de gemeente huurinkomsten en wordt de aantrekkingskracht van een plek verhoogd. De huurprijs van het gemeentelijk pand gaat omhoog naarmate de activiteiten van de initiatiefnemers beter gaan en de initiatiefnemers meer financiële middelen ter beschikking hebben. Daarnaast wordt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ook geëxperimenteerd met tijdelijk ruimtegebruik om nieuwe gebruikskoncepten en verschillende mogelijkheden van hergebruik of herbestemming van bepaalde types gebouwen zoals een historische hoeve of kerk uit te testen. Een handig instrument daarbij is de tijdelijke omgevingsvergunning. Bovenstaande vormen van het tijdelijk faciliteren van ruimtegebruik in gemeentelijke en andere structureel leegstaande panden biedt ook mogelijkheden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Voor handel en andere jonge ondernemers wordt dit reeds gestimuleerd in Vlaanderen en in het onderzoeksgebied. Maar noch een wettelijke regeling voor de tijdelijke verhuur van (structureel) leegstaande panden zoals in Nederland, noch de mogelijkheid om, indien nodig, gebruik te maken van een tijdelijke omgevingsvergunning die afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming toestaat, bestaan in Vlaanderen. Dit zijn opties die verder moeten verkend worden.

City-dressing

Zowel in het Nederlandse als Vlaamse deel van het onderzoeksgebied wordt het instrument ‘city-dressing’ ingezet om de negatieve impact van (structurele) leegstand op het publieke domein te beperken en/of plekken opnieuw aantrekkelijk te maken. Bijvoorbeeld door leegstaande etalages in te richten als tentoonstellingsruimte voor kunstenaars. In de praktijk blijkt dat dit helpt in de aanpak van leegstand.

Tijdelijke constructies

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wil men meer gebruik maken van tijdelijke constructies om tijdelijk in bepaalde piekbehoeften te voorzien waardoor leegstand van gebouwen waarnaar geen vraag meer is op termijn kan vermeden worden.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon dit instrument niet expliciet teruggevonden worden in een aanpak van leegstand. Wettelijk is dit echter mogelijk. Hierbij kan de koppeling gemaakt worden met uitdagingen zoals migratie en een toenemende vergrijzing en toenemende behoefte aan zorg. Inspiratie kan daarbij gehaald worden uit een proefproject met mobiele mantelzorgwoningen in Vlaanderen waarbij mobiele en tijdelijke zorgruimten kunnen worden toegevoegd aan bestaande woningen. De bouw van specifieke zorgvoorzieningen en de leegstand ervan wanneer de behoefte er niet meer is, zoals dit het geval is met de verzorgingstehuizen in Nederland, kan hierdoor vermeden worden.

Functie-neutraliteit

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied stuurt de provincie Limburg actief op de verhoging van de flexibiliteit van de gebruiksmogelijkheden en functies van de gebouwen bij herontwikkelingsprojecten en grootschalige vernieuwbouw. Iets dat niet werd geïdentificeerd in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied maar wel kan worden gestimuleerd door zowel de Vlaamse Overheid, provincies en gemeenten.

Precycling

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoek is meer onderzoek nodig naar de mogelijkheden om al in de ontwerpfase van een gebouw rekening te houden met het hergebruik van de grondstoffen ervan (Cradle to Cradle-principe). Wanneer een gebouw dan overbodig wordt en komt leeg te staan, kan het worden afgebroken en kunnen de grondstoffen opnieuw gebruikt worden. Het voordeel is dat de afbraakkosten dan gecompenseerd kunnen worden door de opbrengst van de vrijgekomen grondstoffen.



FLEXIBEL OMGAAN
MET LEEGSTAND
IN DE GRENSREGIO
MAASVALLEI



INLEIDING



1.1 SITUERING, DOEL EN BENADERING VAN DE OPDRACHT

1.1.1 ALGEMEEN

In Europa is de periode van de grote economische en demografische groei grotendeels voorbij, waardoor ook aan de fysieke groei van agglomeraties een einde lijkt te zijn gekomen. In een aantal Europese regio's is er bovendien sprake van een krimpende bevolking. Gezien demografische en sociaal-economische ontwikkelingen ook woningmarkten beïnvloeden, zijn er aanwijzingen dat, in het kader van het verduurzamen van (bestaand) stedelijk weefsel, de opgave voor woonontwikkeling de komende jaren zal wijzigen. In het licht van bevolkingskrimp, vergrijzing en van een onzekerheid rond huishoudensgroei is nieuwbouw in veel gevallen niet langer vanzelfsprekend en wordt het aanpassen van het bestaande (woon)patrimonium belangrijker. In het kader van een duurzaam ruimtelijk ontwikkelingsbeleid uit dit zich in een verschuiving van nieuwbouw en stadsuitbreiding naar hergebruik, gebiedstransformatie en verdichting.

Het regionale karakter van woningmarkten, waarbij de afstemming van vraag naar en aanbod van woningen plaatsvindt op regionaal niveau, maakt hierbij dat lokale, conjuncturele en demografische ontwikkelingen mee de omvang en aard van de vraag naar woningen bepaalt. In regio's met een bevolkingskrimp neemt de vraag naar nieuwe woningen af en neemt het aanbod van bestaande woningen toe, waardoor ook leegstand in grotere mate voorkomt. Ook voor de grensregio's wordt geargumenteed dat zij, omwille van barrièrewerking van de institutionele grens, een zwakkere positie op de woningmarkt hebben. Deze zwakkere positie zou ontstaan doordat tengevolge van de aanwezigheid van de grens de regio minder aanspraak kan maken op agglomeratievoordelen, waardoor ze een lagere aantrekkingskracht op verhuizende huishoudens heeft.

In het licht van demografische evoluties, zoals door het Nederlandse PBL vooropgestelde krimpscenario in Zuid-Limburg, hebben grensregio's dan ook extra belang bij een flexibele ontwikkeling van de woningvoorraad. De bevolkingsprojecties van de Studiedienst van de Vlaamse Regering gaan vooralsnog niet uit van demografische krimp, maar voor een aantal regio's zoals de Maasrand in de provincie Limburg, blijven de groei prognoses relatief beperkt.

Maatschappelijke uitdagingen vragen vaak een gebiedsgerichte en gebruikgerichte flexibiliteit binnen ruimtelijke ontwikkeling. Om in de context van demografische ontwikkelingen en vergrijzing het bestaande stedelijke weefsel te verduurzamen, is het noodzakelijk het beschikbare aanbod optimaal af te stemmen op de vraag. Met de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is het Nederlandse woningbouwbeleid sterk gedecentraliseerd. Ook in in Vlaanderen zijn lokale overheden belangrijke partners in het woningbeleid.

In het kader van een duurzaam ruimtelijk ontwikkelingsbeleid zullen beleidsmakers terdege rekening moeten houden met de hierboven vermelde evoluties. Vragen die hierbij aan de orde zijn, hebben betrekking op het instrumentarium dat, binnen de onvoorspelbaarheid en onzekerheid over wat de toekomst brengt, kan zorgen voor een gebruikgerichte en gebiedsgerichte flexibiliteit binnen ruimtelijke ontwikkeling.

1.1.2 URBAN AGENDA

Het belang van de stedelijke dimensie komt meer en meer tot uiting op het niveau van de Europese Unie. Op het punt van beginselen, doelstellingen en waarden is er op het Europese niveau een duidelijk beeld, van een duurzame stedelijke ontwikkeling, getuige ondermeer het Verdrag van Leipzig, de verklaring van Toledo en de Territoriale Agenda 2020. Ook wordt meer en meer erkend dat steden een cruciale rol hebben in de realisatie van de slimme, duurzame en inclusieve groei die de kern vormt van de Europa 2020-strategie. De roep naar een Europese stedelijke agenda die Europese steden meer betreft bij het EU-beleid en die het Europese stedelijke beleid coördineert wordt alsnog duidelijker.

De stedelijke structuur in Europa kan omschreven worden als een combinatie van grote stedelijke centra en polycentrische stedelijke netwerken. Het ontbreekt deze polycentrische stedelijke netwerken vaak aan een gemeenschappelijke bestuurlijke basis. Zeker wanneer deze netwerken in een grensoverschrijdende context te plaats zijn. Hierdoor kampen de individuele steden van dit netwerk vaak met beperkte administratieve en financiële middelen en hebben ze niet steeds de mogelijkheid om bepaalde problematieken met een meer regionaal karakter, zoals leegstand en flexibele ruimtelijke ontwikkeling, efficiënt aan te pakken of relevante kennis hierover te ontwikkelen. Inzichten in het instrumentarium dat steden en stedelijke netwerken kan helpen om op het relevante schaalniveau in te zetten op een flexibele ruimtelijke ontwikkeling is zowel voor deze individuele steden, als op schaal van de Europese stedelijke agenda relevant.

1.1.3 SITUERING VAN HET ONDERZOEKSGBIED

Het onderzoeksgebied situeert zich in de Maasrand en omvat de Vlaamse grensgemeenten Kinrooi, Maaseik, Dilsen-Stokkem, Maasmechelen en Lanaken en de Nederlandse grensgemeenten Maasgouw, Echt-Susteren, Sittard-Geleen, Stein, Meerssen, Beek en Maastricht. (zie figuur 1, blz.27)

1.1.4 DOEL VAN DE OPDRACHT

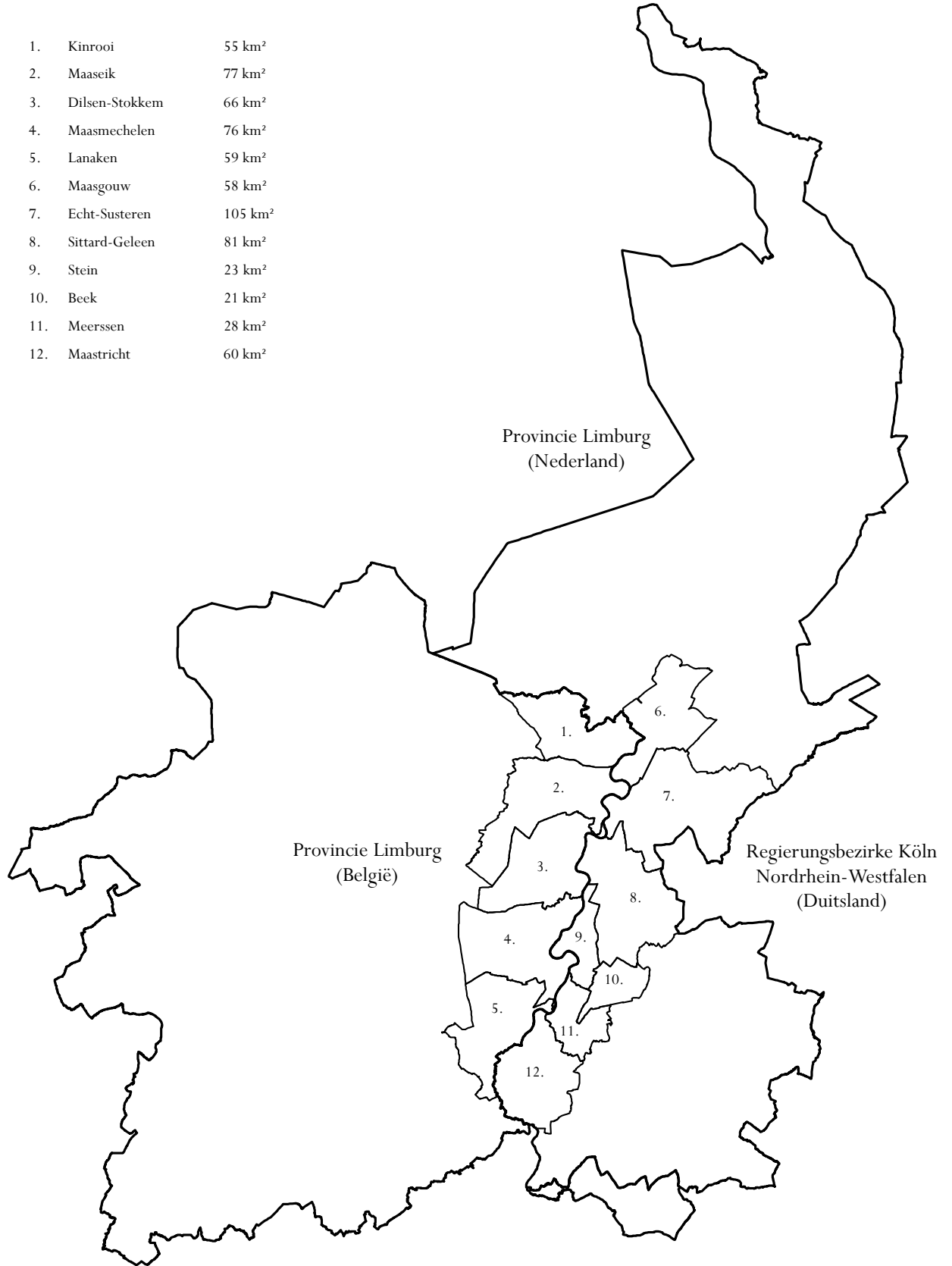
De opdracht omvat een analyse van het instrumentarium dat ingezet kan worden om op een flexibele wijze om te gaan met leegstaand patrimonium in de regionale, grensoverschrijdende context van het Maaslint. De Nederlandse regio Zuid-Limburg wordt beschouwd als een krimpregio. Langs Vlaamse zijde is eerder een demografische status quo te noteren.

Voorliggende opdracht moet het mogelijk maken om na te gaan welke instrumenten in de Vlaamse grensregio op optimale wijze kunnen worden ingezet om op een flexibele wijze leegstaand patrimonium in te zetten in functie van demografische en verwante ontwikkelingen.

1.1.5 BENADERING VAN DE OPDRACHT

1.1.5.1

Het genereren van algemene kennis en het bieden van gebiedsgerichte voorstellen voor het onderzoeksgebied zelf



Figuur 1: Situering onderzoeksgebied

Het doel van deze opdracht is tweeledig.

Enerzijds is het de bedoeling om, vanuit deze opdracht, algemene kennis te genereren die ook ingezet kan worden in andere gebieden in een grensoverschrijdende context. Deze kennis wordt gegenereerd vanuit een theoretisch onderzoek naar een mogelijk instrumentarium op verschillende schaalniveaus om op een flexibele manier om te gaan met leegstand in functie van demografische en verwante ontwikkelingen en vanuit een praktisch onderzoek rond een specifieke case binnen een grensoverschrijdende context: in dit geval de Maasvallei.

Anderzijds is het de bedoeling om, vanuit bovenstaand onderzoek, concrete beleidsvoorstellen te doen op lokaal, provinciaal en regionaal niveau om op een gebruiksgerichte en gebiedsgerichte flexibele wijze om te gaan met leegstaand patrimonium in de Maasvallei zelf.

1.1.5.2

Benadering van het begrip ‘grensoverschrijdend’

Binnen voorliggend rapport wordt het begrip ‘grensoverschrijdend’ benaderd als in de zin van ‘de landsgrenzen overschrijdend’.

In de praktijk wordt een institutionele grens dikwijls als een fysieke en psychologische grens beschouwd en een grensregio als min of meer een ‘uithoek’ van een land of ruimere regio. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Maasregio langs beide zijden van de Maas. Een grensregio kan echter sterker uit de hoek komen als bepaalde problematieken en ruimtelijke ontwikkelingen meer gezamenlijk en met een gemeenschappelijke visie zouden worden aangepakt.

Dat er verschillen zijn tussen beide zijden van een landsgrens, valt niet te ontkennen en is ook niet onlogisch rekening houdend met een andere bestuurlijke context in een buurland. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat er een opvallend verschil is inzake bouwen tussen België en Nederland. Een verschil dat meteen erg duidelijk wordt in de omgeving van het onderzoeksgebied, met name het tracé tussen Bilzen en Maastricht: lintbebouwing begeleidt ons tot de grens met Nederland. Zodra we deze grens oversteken, verandert het landschap drastisch: een wijds landschap begeleidt ons totdat we de planmatig aangepakte voorwijken van Maastricht naderen. Je rijdt de landsgrens over en je bent letterlijk en figuurlijk in het ‘buitenland’.

Maar ondanks deze verschillen zijn er dikwijls ook overeenkomsten tussen gebieden aan verschillende zijdes van een landsgrens: ze hebben gelijkaardige biotische en abiotische condities, nederzettingen hebben dikwijls een gemeenschappelijke voorgeschiedenis inzake ontwikkeling, ze kennen vaak een gelijkaardige demografische en economische evolutie, etc. Een grensoverschrijdende benadering zou rekening moeten houden met beiden; verschillen en overeenkomsten tussen andere bestuurlijke contexten om uiteindelijk van mekaar te leren en elkaar te versterken.

Omgaan met leegstand in een grensoverschrijdende regio vergt, naast een gepast eigen (per land) en gedeeld instrumentarium, dat er onderlinge afspraken gemaakt worden tussen de gemeenten van een grensregio die kaderen binnen een langetermijnperspectief om deze grensregio als geheel te versterken. Vanuit dit perspectief is deze studie een kans voor buurlanden, via de specifieke case ‘Maasregio’, om van mekaar te leren, inspiratie op te doen en potenties tot samenwerking te identificeren.

1.1.5.3

Benadering van ‘leegstaand patrimonium’

Omgaan met leegstaand patrimonium is geen rechtlijnige zaak. Zo kunnen de volgende vragen gesteld worden (niet-limitatieve lijst):

- Over welk type leegstaand patrimonium het gaat: betreft het een woning uit de jaren 60, een oude vierkantshoeve, een kasteel, een kerk, ... ?
- Voor welke functies werd dit patrimonium al gebruikt?
- Hoe flexibel is dit patrimonium zelf naar invulling?
- Betreft het patrimonium met een maatschappelijk of culturele betekenis? Of juist helemaal niet.
- Is de herbestemming ervan gebonden aan een bepaalde wetgeving?
- Wat is de locatie van dit leegstaand patrimonium: gaat het bijvoorbeeld om leegstand in of nabij een centrum?

Gaat het om leegstand in een lint of leegstaande, verspreid liggende gebouwen, ver van voorzieningen?

In voorliggend rapport wordt ervan uitgegaan dat gericht omgaan met leegstand een visie vergt over de manier waarop een gebied, een regio, zich wenst te ontwikkelen op lange termijn. Een visie die zich richt op de creatie van meer duurzame nederzettingvormen, een visie waarin geschiedenis maar ook een beleid rond verlinting en verspreide bebouwing (urban sprawl) wordt geïntegreerd. Moet bijvoorbeeld de herbestemming van een leegstaand, vanuit historisch perspectief, niet waardevol pand in een lint ondersteund worden? Of focussen we ons op het aanpakken van leegstand vooral op het patrimonium in en nabij centra en waardevolle, historische gebouwen (bouwkundig erfgoed)? Kan een gedifferentieerd beleid inzake leegstand bijvoorbeeld ook een hefboom zijn voor de ‘ontsnippering’ van bepaalde open ruimtegebieden? Het zijn vragen die van toepassing zijn in deze grensregio. Wanneer wij bijgevolg gaan ‘leren’ over bestaande initiatieven in de grensregio Maasvallei om leegstand tegen te gaan of leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen, gaan we dit ‘leren van’ ook vanuit dit standpunt benaderen.

1.1.5.4

Benadering van ‘flexibel omgaan met leegstaand patrimonium’

Onder het ‘flexibel omgaan met leegstaand patrimonium’ verstaan we:

Flexibiliteit op gebouwniveau of de mogelijkheid van een gebouw om doorheen de tijd verschillende invullingen te krijgen. Invullingen die, al naargelang de behoefte, ofwel kort van duur zijn (erg tijdelijk) of meer permanent; tot het flexibel omgaan met leegstaand patrimonium behoort volgens ons ook de mogelijkheid tot afbraak indien gewenst;

Een gepast ruimtelijk-juridisch kader en een beleid dat het flexibel omgaan met leegstaand patrimonium ondersteunt; de regelgeving en het beleid moeten het m.a.w. mogelijk maken voor diverse actoren om aan gebouwen verschillende invullingen of herbestemmingen te kunnen/mogen geven al naargelang de kans en behoefte hiertoe is.

In voorliggend rapport gaan we ervan uit dat een belangrijke stap in het flexibel omgaan met leegstaand patrimonium een aanpak is die de kwaliteiten van een specifiek gebouw of terrein verbindt met krachtige ontwikkelingen en processen die op een hoger schaalniveau spelen.

1.1.6

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 worden eerst de begrippen krimp, structurele leegstand, instrument en regio uitgelegd. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de oorzaken, problemen en potenties gerelateerd aan leegstaand patrimonium. Dan wordt de bestaande ruimtelijke structuur van de grensregio Maasvallei beschreven en wordt dieper ingegaan op de trends die zich hier voordoen op het vlak van demografie en leegstand.

In hoofdstuk 3 worden eerst de beleidsverschillen tussen Nederland en België geschetst in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling waarna een inventaris volgt van de instrumenten die worden ingezet in het Vlaams en Nederlands deel van het onderzoeksgebied. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen procesmatige, financiële, juridische en ruimtelijke instrumenten. Per instrument komen de volgende criteria aan bod: het type initiatiefnemer, wie het instrument kan gebruiken, voor welk type leegstaande gebouwen het kan worden aangewend, definitie en doel van het instrument, toepassingsvoorwaarden, regelgeving en voorbeelden. Bij de voorbeelden wordt steeds de relatie gelegd met de inventaris van initiatieven in bijlages 2 en 3. Dit laatste betreft zowel top-down als bottom-up initiatieven.

Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de impact van de institutionele grenzen op de implementatie van Nederlandse initiatieven in Vlaanderen. Deze analyse geeft een beeld van de moeilijkheden en mogelijkheden ten gevolge van deze institutionele grenzen.

Hoofdstuk 5 omvat concrete beleidsvoorstellen op lokaal, provinciaal en Vlaams niveau om op een gebiedsgerichte en gebruiksgerichte manier om te gaan met leegstaand patrimonium.



2

KADER

TRIC **C** HIC

TRICHIC

info: 06-15016355
TE HUUR

2.1 SITUERING VAN BEGRIPPEN

2.1.1 KRIMP

‘Krimp’ wordt in deze studie benaderd als negatieve groei, namelijk de structurele afname van de vraag naar ruimte tengevolge van demografische krimp en de krimpende vraag naar een bepaald aanbod van types gebouwen.

2.1.2 LEEGSTAND

Vanuit de ‘aard’ van de leegstand kunnen er 5 verschillende leegstandsvormen onderscheiden worden (Universiteit Antwerpen, 2013 en andere).

2.1.2.1 Frictieleegstand

Een zekere graad van leegstand is nodig om de vastgoedmarkt goed te laten functioneren. Deze graad van leegstand noemen we de frictieleegstand. Het is met andere woorden het aanbod dat beweging op de markt mogelijk maakt. Frictieleegstand kan omschreven worden als een vorm van periodieke leegstand. Dit is van alle tijden en op zichzelf niet problematisch. Frictieleegstand komt bijvoorbeeld voor als een bewoner zijn of haar huis verlaat en het gebouw even leegstaat totdat het opnieuw bewoond wordt.

Frictieleegstand houdt echter ook in dat slechts een beperkt percentage van het vastgoed leegstand mag vertonen. Als dit percentage hoger ligt, spreekt men van structurele leegstand.

Zo bedraagt de frictieleegstand voor wonen in Vlaanderen 3% (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004) en in Nederland 2% (Etil, 2013).

2.1.2.2 Structurele leegstand

Dit kan beschreven worden als (langdurige) volledige leegstand van vastgoed dat omwille van diverse redenen geen nieuwe invulling krijgt of kan krijgen.

De Vlaamse decreten inzake leegstand hanteren hierbij een leegstandstermijn van minimum één jaar. In Nederland wordt min of meer dezelfde termijn gehanteerd om leegstand als structureel te beschouwen.

2.1.2.3 Periodieke leegstand

Dit type leegstand kan gedefinieerd worden als leegstand tijdens vaste periodes van de week, de maand of het jaar. Uitgesproken voorbeelden waar deze leegstand optreedt, zijn kerken, scholen en vakantiewoningen.

2.1.2.4

Tijdelijke leegstand

Dit is leegstand van een pand dat in afwachting is van een invulling die er zeker komt. Het gaat bijvoorbeeld om panden die gerenoveerd worden of panden die verhuurd zijn maar nog niet bewoond. Het is, met andere woorden, zeker dat deze leegstand slechts kort aanhoudt.

2.1.2.5

Verdoken leegstand

Dit is leegstand die verscholen gaat achter een administratief statuut. Het betreft gebouwen die voor onbepaalde tijd leeg staan, eigenlijk een vorm van structurele leegstand, maar waarvan de leegstand moeilijk te detecteren en/of aan te tonen is.

Een voorbeeld hiervan zijn appartementen boven winkels die in de praktijk enkel gebruikt worden als opslagruimte bij de onderliggende winkels. Dit gaat bijvoorbeeld ook over leegstaande woningen die aangegeven worden als ‘tweede verblijf’ maar niet gebruikt worden als tweede verblijf.

2.1.2.6

Focus studie op het vlak van leegstand

Binnen deze studie focussen we op de structurele leegstand van woningen en andere gebouwen tengevolge van het overschrijden van de frictieleegstand en langdurige, volledige leegstand (langer dan één jaar).

2.1.3

INSTRUMENT

Een instrument benaderen we in deze studie als een ‘hulpmiddel’ om iets te bekomen. Soms betreft het een concreet systeem, soms is een beschreven instrument eerder ‘een voorwaarde voor succes’.

Volgens Bergevoet & van Tuijl (2013) kent het effectief ontwikkelen van ruimte van oudsher vier belangrijke randvoorwaarden: het proces, de regelgeving, de financiering en het ruimtelijk ontwerp. Vanuit deze invalshoek kunnen we ook het instrumentarium om met leegstaand vastgoed om te gaan, indelen in:

–Procesmatig instrumentarium:

Dit betreft al de instrumenten die samenwerking mogelijk maken of faciliteren bij ruimtelijke ontwikkeling: in dit geval de aanpak van leegstand.

–Financieel instrumentarium:

Financiering betreft de kant van ruimtelijke ontwikkeling die gaat over financiële waarde, investeringen en opbrengsten. Financiële instrumenten maken het mogelijk investeringen en opbrengsten met elkaar in de juiste verhouding te brengen waardoor een initiatief haalbaar of rendabel wordt.

–Juridisch instrumentarium:

De regelgeving bepaalt het juridische kader waarbinnen ruimtelijke ontwikkeling zich afspeelt. Juridische instrumenten maken het mogelijk om initiatieven binnen dit juridische kader te realiseren.

–Ruimtelijk instrumentarium:

Het aspect ruimte betreft het fysieke deel van een ontwikkeling. Met ruimtelijke instrumenten wordt vormgegeven aan de ruimtelijke structuren en verschijningsvormen van een ontwikkeling.

2.1.4

REGIO

In Vlaanderen wordt het begrip ‘regio’ vaak gehanteerd voor het Vlaams Gewest. Binnen deze studie wordt het begrip ‘regio’ echter benaderd als een niveau tussen de provincie en de gemeenten in. Zowel voor Vlaanderen als voor Nederland.

2.2

OORZAKEN, GEVOLGEN EN POTENTIES VAN LEEGSTAND

2.2.1

OORZAKEN VAN STRUCTURELE LEEGSTAND

Leegstand is een complex fenomeen (Universiteit Antwerpen, 2013) waaraan tal van oorzaken ten grondslag kunnen liggen, al dan niet gecombineerd. Hieronder volgt een niet-limitatieve lijst van een aantal mogelijke oorzaken van leegstand:

2.2.1.1

Speculatie

Speculatie houdt in dat eigenaars een gebouw laten leegstaan in de hoop het ooit aan een betere prijs verkocht te krijgen.

Speculatie kan omschreven worden als een oorzaak van de meest deconstructieve leegstand. Niet alleen ontstaat er zo een dode plek die criminaliteit aantrekt en afbreuk doet aan de cohesie van een residentiële of commerciële omgeving. Ook kunnen leegstand en verwaarlozing (als het pand niet wordt onderhouden) leiden tot een significante externe kost voor eigenaars van panden in de omgeving. De marktprijzen van deze panden dalen immers en herverkoop wordt moeilijk. (Universiteit Antwerpen, 2013)

2.2.1.2

Een onaangepast aanbod

Leegstand is ook een normaal fenomeen dat ontstaat vanuit het functioneren van de vastgoedmarkt (Universiteit Antwerpen, 2013). Onder invloed van allerlei factoren waaronder demografische ontwikkelingen zoals wijzigingen in de gezinssamenstelling, vergrijzing of andere woonwensen, kan het ook gewoon zijn dat op een gegeven ogenblik een pand niet meer voldoet aan de gestelde eisen. Als er dan elders voorzien wordt in een aanbod dat beter afgestemd is op deze eisen, komen de onaangepaste gebouwen leeg te staan. Het alternatief tot nieuwbouw is een belangrijk reden waarom onaangepaste gebouwen langer blijven leegstaan.

Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden op het vlak van bijvoorbeeld wonen, handelspanden en bedrijfsruimtes. Op het vlak van wonen bijvoorbeeld gebeurt het dat bestaande, oude(re) woningen concurrentie ondervinden van tal van nieuwe ontwikkelingen. Deze nieuwe, vaak meer kwalitatieve woonruimten voldoen veel meer dan het oude patrimonium aan de huidige wooneisen. Ook zijn ze dikwijls financieel interessanter dan een renovatieproject. Op het vlak van handel raken kleinere handelspanden in centra dikwijls niet ingevuld omdat de panden niet zijn aangepast aan de hedendaagse eisen van handelaars en op het vlak van bedrijvigheid voldoen verlaten bedrijfsruimtes vaak niet aan de eisen van nieuwe ondernemers. Bovendien zijn dit al te vaak zeer specifieke gebouwen die niet voor een andere vorm van bedrijvigheid kunnen worden ingezet dan de functie waarvoor ze gebouwd zijn.

2.2.1.3

Een verandering in de vraag

Ook bepaalde economische en maatschappelijke evoluties veroorzaken leegstand.

Nieuwe trends in bijvoorbeeld het winkelen, werken kunnen bijvoorbeeld de behoefte aan winkels en kantoren doen dalen.

Zo moeten nieuwe kantoren dikwijls aan een andere vormgeving voldoen dan vroeger en ook is er de tendens van het 'nieuwe' werken waarbij thuiswerk een meer belangrijke rol inneemt.

Met betrekking tot winkels treedt de verandering in vraag dan weer op tengevolge van veranderende winkelconcepten: winkelgebieden worden compacter en specifiek en meer gericht op de 'beleving'. Het toenemend percentage aan 'online shopping' vormt dan weer een andere uitdaging waardoor het hebben van een winkelruimte veel minder van belang is.

De ontkerkelijking kan dan weer gezien worden als een belangrijke maatschappelijke evolutie die optreedt en ervoor zorgt dat alsmat meer kerken, kloosters en ander religieus erfgoed structureel zullen komen leeg te staan.

2.2.1.4

Overaanbod

Een overmatig aanbod aan vastgoed ontstaat doordat de vraag het aanbod niet meer volgt. Overaanbod betekent dat er van een bepaald type gebouw gewoon teveel is. Bijvoorbeeld teveel kantoren in verhouding tot de nood eraan. Overaanbod zorgt bijgevolg voor leegstand.

2.2.1.5

Ligging van een pand

De ligging van een pand kan de (mede)-oorzaak zijn van leegstand. Zo zijn bijvoorbeeld woningen in 'probleemwijken' veel minder aantrekkelijk op de vastgoedmarkt. Winkels in het centrum zijn bijvoorbeeld minder gewild door bepaalde ondernemers omwille van een gebrek aan parkeergelegenheid en een minder vlotte bereikbaarheid. Zo staan er bijvoorbeeld ook veel woningen leeg in de krimpgebieden in Nederland omdat de mensen wegtrekken naar grotere stedelijke polen waar de werkgelegenheid veel groter is.

2.2.1.6

De planologische en ruimtelijke context

Leegstand kan ook voortvloeien uit de specifieke ruimtelijke en planologische context. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om een pand in een beschermd dorps- of stadsgezicht of gelegen binnen een erg specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan waardoor de mogelijkheden van herbestemming beperkt zijn.

Ook de fysieke eigenschappen van de locatie zoals de kwaliteit van het openbaar domein, de aanwezigheid van andere gebouwen en functies kunnen een impact hebben op leegstand.

2.2.1.7

Beleidsonzekerheid

Dit is bijvoorbeeld het geval bij een pand in een gebied waarover een overheid nog een beslissing moet maken over de toekomst ervan. (Toekomstige) eigenaars zijn hierdoor in onzekerheid en wachten af voordat ze investeren. Dit kan ertoe leiden dat een pand komt leeg te staan.

2.2.1.8

Andere oorzaken

Andere oorzaken die ervoor kunnen zorgen dat een pand komt leeg te staan zijn erfeniskwesties, langdurige renovatie door geldnood of vergunningsproblemen, faillissement, etc.

2.2.2 GEVOLGEN VAN STRUCTURELE LEEGSTAND

Gevolgen die aan structurele leegstand gekoppeld worden zijn:

2.2.2.1 **Verspreiding: leegstand zorgt voor meer leegstand**

Het is mogelijk dat één of meerdere langdurig leegstaande gebouwen meer leegstand in een buurt kunnen veroorzaken. Concentraties aan leegstand kunnen immers een katalyserend effect hebben: zeker wanneer deze leegstand gekoppeld is aan zichtbare verwaarlozing en verkrotting waardoor het gebied onaantrekkelijker wordt om er te wonen, te werken, etc.

2.2.2.2 **Leegstand kan een belangrijke claim leggen op de leefbaarheid van een gebied**

Leegstand is op diverse vlakken een maatschappelijk probleem: plekken met veel leegstand worden door mensen geassocieerd met onveiligheid, verwaarlozing en verloedering van de buurt, evenals criminele praktijken. Verschillende onderzoeken bevestigen ook dit verband: zo blijkt uit een studie van Spellman (1993) dat bouwblokken met onbeveiligde leegstaande panden tweemaal hogere criminaliteitscijfers kenden dan bouwblokken zonder leegstand. Door deze associatie van leegstand met problemen inzake veiligheid gebeurt het vervolgens ook dat mensen deze plekken gaan vermijden waardoor de natuurlijke sociale controle door bijvoorbeeld voetgangers wegvalt.

Ook blijkt er een relatie te zijn tussen de sociale cohesie in residentiële en commerciële buurten en de leegstandscijfers. In buurten met veel leegstand wordt er een lagere sociale cohesie gedetecteerd dan in buurten met weinig tot geen leegstand. (Chamlin & Cochran, 1997)

Ook lijkt leegstand een effect te hebben op het welbevinden van de bevolking: Ross (1993) onderzocht in haar onderzoek de impact van buurten waar leegstand opvallend aanwezig was. De inwoners rapporteerden een lager gezondheidswelbevinden en kenden hogere niveaus van depressieve gevoelens dan inwoners in andere buurten. De oorzaak legde Ross bij het laag tot verwaarloosbaar sociaal contact dat de buurtbewoners met elkaar hadden: inwoners van dergelijke buurten isoleren zich letterlijk in hun huis en vermijden elk contact met de buurt en haar buurtbewoners.

2.2.2.3 **Economische schade**

Leegstand kan ook tot economische schade leiden (Universiteit Antwerpen, 2013). Door de aanwezigheid van leegstand in de buurt kunnen de marktprijzen in diezelfde buurt dalen. Leegstand en verwaarlozing betekenen dus een significante extra kost voor eigenaars en omliggende panden. Dit vermindert de waarde van hun eigendom en maakt herverkoop moeilijk (Accordino en Johnson, 2000). De afnemende marktwaarde leidt vervolgens tot een lagere interesse van de markt en tot minder investeringen in de buurt (Gold, 1998) waardoor de buurt in een neerwaartse spiraal terecht komt.

2.2.3 POTENTIES VAN STRUCTURELE LEEGSTAND

Structurele leegstand hoeft niet steeds als probleem gezien te worden. Het kan ook mogelijkheden bieden op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling.

2.2.3.1 **Afbraak van structureel leegstaande panden voor het creëren van meer open ruimte**

Afhankelijk van de locatie kunnen structureel leegstaande panden afgebroken worden in functie van meer open ruimte. Afbraak van structureel leegstaande panden kan op deze manier iets doen aan onze verspreide manier van wonen en bouwen: de ‘urban sprawl’. Dit kan bijvoorbeeld in een lint dat een natuurgebied of een belangrijke beekvallei doorsnijdt.

Afbraak van structureel leegstaande panden biedt ook mogelijkheden in (dense) bebouwingsweefsels. Door bepaalde panden af te breken kan meer ademruimte gecreëerd worden in de vorm van bijvoorbeeld een groene, publiek toegankelijke ruimte.

Afbraak van structureel leegstaande panden kan ook mogelijkheden bieden tot ‘tijdelijk ruimtegebruik’, afgestemd op de specifieke locatie.

Bijvoorbeeld het tijdelijk gebruik van de vrijgekomen ruimte in een stedelijk weefsel in functie van stadstuintjes of het tijdelijk gebruik van een groot perceel bouwgrond als landbouwgrond in een agrarische omgeving.

2.2.3.2

Afbraak van structureel leegstaande panden en het vervangen ervan door nieuwe panden die beter afgestemd zijn op de vraag

In gebieden waar ruimtelijke ontwikkeling in functie van ‘harde functies’ als wonen, handel, diensten, maatschappelijke voorzieningen en ondernemen gewenst is, kan geopteerd worden voor afbraak en het vervangen van het bestaand gebouw door een nieuw gebouw. Verouderde, niet-waardevolle gebouwen kunnen op deze manier vervangen worden door nieuwe gebouwen die aangepast zijn aan de huidige en (in de mate van het mogelijke) toekomstige behoeften.

2.2.3.3

Afbraak van structureel leegstaande panden en de herontwikkeling van het vrijgekomen gebied in functie van nieuw (stedelijk) programma

In gebieden waar ruimtelijke ontwikkeling in functie van ‘harde functies’ als wonen, handel, diensten, maatschappelijke voorzieningen en ondernemen gewenst is, kan geopteerd worden voor afbraak en herontwikkeling in functie van een nieuw programma.

Denk bijvoorbeeld maar aan de afbraak van een aantal bedrijfsloosden in een stadscentrum ten behoeve van de herontwikkeling van het gebied in functie van wonen.

2.2.3.4

Transformatie van een structureel leegstaand pand door de implementatie van nieuw programma

Structureel leegstaande panden kunnen ook aanleiding zijn om nieuw programma op een bepaalde locatie te introduceren in de vorm van een tijdelijk of meer permanent ruimtegebruik.

Zo zouden bijvoorbeeld handelspanden op, vanuit economisch perspectief minder aantrekkelijke locaties, getransformeerd kunnen worden naar woningen.

Het tijdelijk toelaten van bepaalde functies in structureel leegstaande panden kan bijvoorbeeld een katalyserend effect hebben op de omgeving en deze omgeving terug aantrekkelijker maken voor bepaalde functies.

2.2.3.5

Transformatie van een structureel leegstaand pand om het beter af te stemmen op de vraag

Structureel leegstaande panden, bestemd voor een bepaalde functie maar niet meer aangepast aan de vraag of behoefte, kunnen ook getransformeerd worden totdat ze beantwoorden aan de vraag.

Zo kunnen bijvoorbeeld twee kleine rijhuisjes in een stadscentrum samengevoegd worden tot één groter huis of één grote woning opgesplitst worden in twee wooneenheden.

Door structureel leegstaande gebouwen te verduurzamen, bijvoorbeeld toekomstig bestendiger te maken op energetisch vlak of op het vlak van bruikbaarheid, kan een gebouw ook beter afgestemd worden op de vraag.

2.3

PROFIEL MAASVALLEI

2.3.1

BESCHRIJVING BESTAANDE RUIMTELIJKE STRUCTUUR

2.3.1.1

Situering in de ruimere context

Het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is gelegen langs de oostkant van de provincie Belgisch Limburg en het Vlaamse Gewest. Het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is gelegen in de provincie Nederlands Limburg, de meest zuidelijke provincie van Nederland die naast België (Vlaams en Waals Gewest) ook grotendeels grenst aan Duitsland.

Vanuit internationaal perspectief¹ maakt het onderzoeksgebied deel uit van de 'Euregio Maas-Rijn' (zie figuur 2, blz.42). Tussen de partners van de Euregio bestaat een grensoverschrijdend samenwerkingsverband dat werkt rond de pijlers: economie en innovatie (1), arbeidsmarkt, onderwijs en opleiding (2), cultuur en toerisme (3), gezondheidszorg (4), veiligheid (5), mobiliteit en infrastructuur (6), duurzame ontwikkeling (7), territoriale analyse (8) en belangenbehartiging en regiomarketing (9). De belangrijkste knooppunten in dit gebied zijn de steden Aken, Luik, Maastricht, Heerlen en Hasselt. Daarnaast liggen er in het gebied nog een aantal steden met een regionale uitstraling zoals Genk, Verviers, Eupen, Jülich, Düren, Roermond en Sittard-Geleen.

De Euregio Maas-Rijn is relatief gunstig gelegen in het Noordwest Europees economisch kerngebied dat bestaat uit de zone Zuidoost Engeland, de Benelux (Antwerpen-Brussel-Gent, Randstad, Luxemburg-Trier), Noord- en Oost-Frankrijk, Zuid- en West-Duitsland (o.a. Ruhrgebied) en Noord-Italië.

De afzonderlijke deelgebieden van de Euregio kennen binnen de nationale economieën wel een perifere ligging.

2.3.1.2

Bestaande ruimtelijke structuur Nederlands deel onderzoeksgebied

Volgens het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) behoort het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied tot twee verschillende geografische entiteiten: Midden-Limburg en Zuid-Limburg. Tot Midden-Limburg behoren de gemeenten Maasgouw en Echt-Susteren. Tot Zuid-Limburg behoren de gemeenten Sittard-Geleen, Stein, Beek, Meerssen en Maastricht.

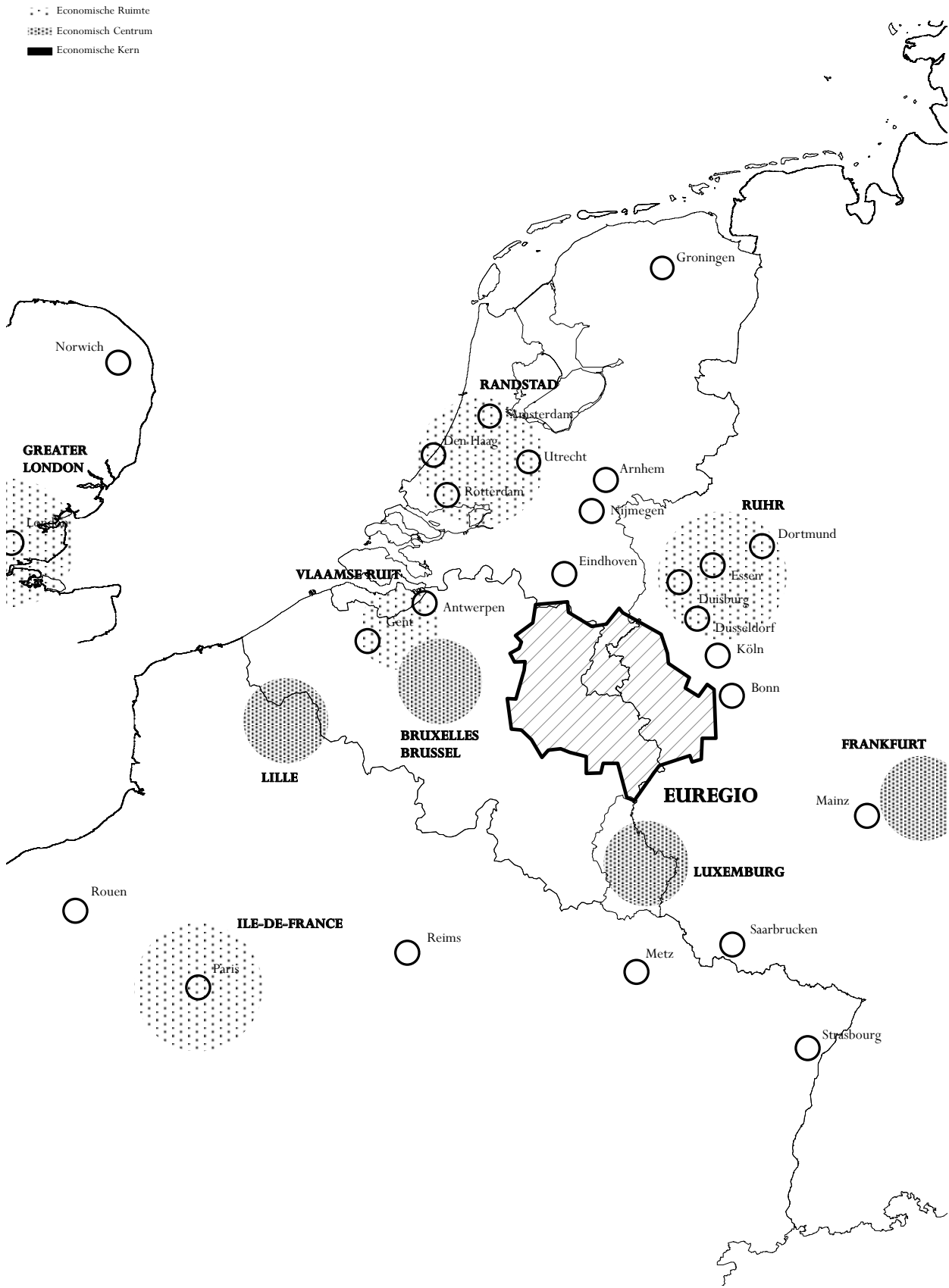
2.3.1.2.1

Midden-Limburg²

Midden-Limburg bestaat uit een mozaïek van cultuurhistorisch waardevolle kleine en grotere kernen en steden, ingebed in een landelijke en natuurlijke omgeving met vier grensoverschrijdende natuurparken. Centraal gelegen

1. Bron: Interreg IV-A Euregio Maas-Rijn. (2007). Operationeel programma Doelstelling Europese Territoriale Samenwerking INTERREG IV-A Euregio Maas-Rijn 2007-2013, blz.12. Geraadpleegd op 4 maart 2015 via: http://www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/beleidssectoren/europa/documents/EMR-OP_2007-03-26%20NL_DEFINITIEF.pdf

2. Bron: Provinciale Staten van Limburg. (december 2014). Voor de kwaliteit van Limburg. POL2014. Blz.46-49



Figuur 2: Economische ligging Euregio Maas-Rijn
Bron: C.T. ARCHITECTS op basis van Interreg IV-A Euregio Maas-Rijn. (2007)

strekt zich het omvangrijke gebied van de Maasplassen uit.

De twee centrumsteden in Midden-Limburg zijn Roermond en Weert. De gemeentes Maasgouw en Echt-Susteren, gelegen binnen het onderzoeksgebied, profileren zich als landelijke gemeentes. Echt (gemeente Echt-Susteren) wordt beschouwd als een (landelijke) hoofdkern met bovenlokale en regionale voorzieningen.

41

De regio is goed bereikbaar en ontsloten met de nabijheid en/of aanwezigheid van een grote dichtheid van weg-, water- en spoorverbindingen. Het gebied wordt in noord-zuid richting doorkruist en ontsloten door de autosnelwegen A2 (Eindhoven/Maastricht) en A73 (Maastricht-Roermond/Venlo). De N280 is de centrale oost-westverbinding, tussen Roermond en Weert en binding naar het Duitse Ruhrgebied.

De spoorlijn Eindhoven-Maastricht en de regionale Maaslijn Roermond-Venlo-Nijmegen ontsluiten de regio via het spoor.

De Maas en kanalen richting Noord-Brabant vormen de ontsluiting over het water, met de binnenhaven van Maasbracht en een aantal regionale overslagpunten. De nabijheid van internationale luchthavens waaronder Maastricht-Aken Airport zorgt voor een goede ontsluiting via de lucht.

De economische focus in het gebied ligt op een aantal sectoren waar de regio traditioneel sterk in is. Het betreft de maakindustrie en logistiek die zich vooral situeren in en rond Weert. Daarnaast neemt de agrarische sector een belangrijke plaats in binnen de identiteit en economie van Midden-Limburg. Ook de combinatie leisure-retail, evenals zorg kunnen beschouwd worden als economische speerpunten. Op het vlak van retail heeft Roermond een regionale uitstraling met o.a. het Design Outlet Center. Verder heeft Midden-Limburg een aantrekkelijk toeristisch-recreatief profiel met een grote economische potentie voor toerisme en vrijetijdseconomie.

2.3.1.2.2

Zuid-Limburg³

Zuid-Limburg bestaat uit op relatief korte afstand van elkaar gelegen, dichtbevolkte stedelijke gebieden (vergelijkbaar met de dichtheid in de Randstad) en het daartussen gelegen heuvellandschap 'Nationaal Landschap Zuid-Limburg'. De drie stedelijke centra zijn Heerlen, Sittard en Maastricht. Dit zijn de belangrijkste ontmoetingsplekken in Zuid-Limburg, gekenmerkt door een mix van functies. De rest van de woongebieden zijn suburbaan of landelijk van karakter. De gemeentes Beek en Stein, gelegen in het onderzoeksgebied, kunnen beschouwd worden als suburbane woongebieden. De gemeente Meerssen wordt tot het stedelijk gebied rond Maastricht beschouwd.

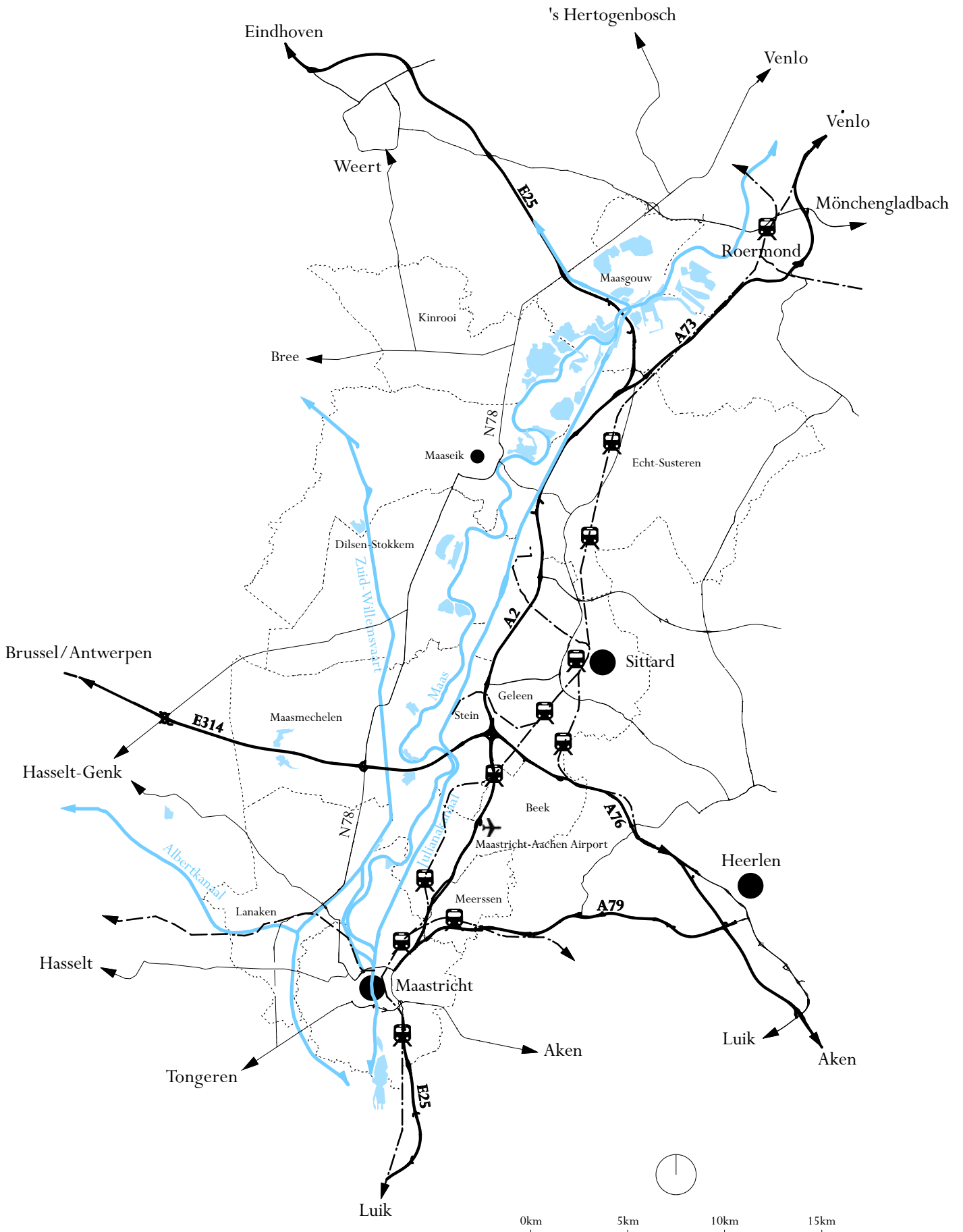
De stedelijke centra in Zuid-Limburg zijn momenteel goed ontsloten per auto en door middel van regionaal/IC openbaar vervoer. Een goede internationale verbinding met Vlaanderen en Duitsland is er via de E314.

Met betrekking tot transport en logistiek zijn er, naast verbindingen via spoor en weg, ook goede verbindingen over het water. Zuid-Limburg beschikt ook over een luchthaven: Maastricht-Aachen Airport. De capaciteit van deze luchthaven is wel eerder beperkt en vooral van betekenis voor het afhandelen van goederen.

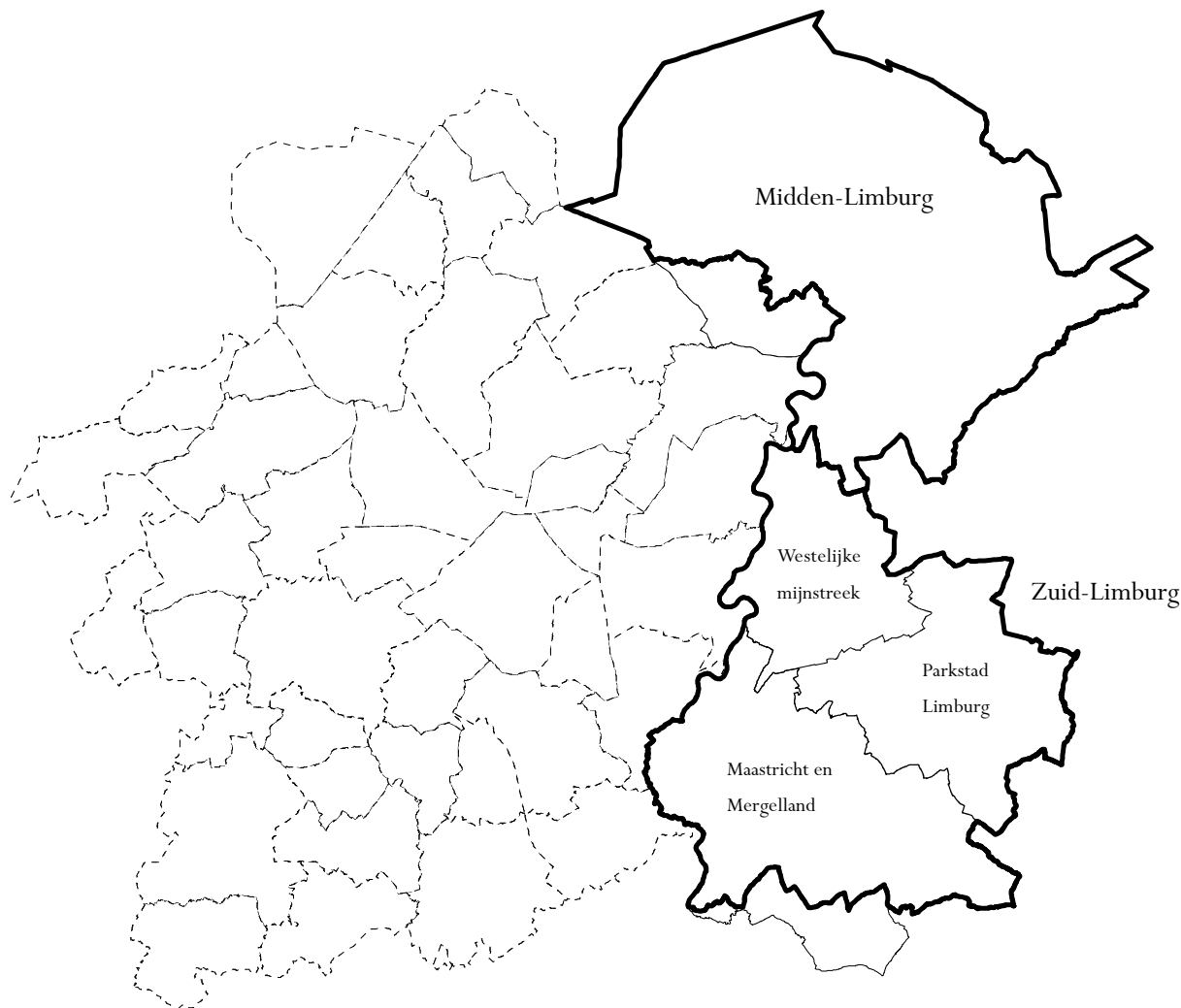
De dragende sectoren van de Zuid-Limburgse economie zijn Chemie en Materialen, Life Sciences & Health en Smart Services. De Brightlands Chemelot Campus in Sittard-Geleen en de Brightlands Maastricht Health Campus fungeren als de twee belangrijkste groeimotoren van de regio, waarmee een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van de Brainport Zuid-oost-Nederland en Kennis-As Limburg tot een innovatieve, duurzame en internationale economische topregio. Daarnaast is Zuid-Limburg ook sterk in hernieuwbare energie, logistiek, detailhandel en leisure. Het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, onderdeel van het grensoverschrijdende Drielandspark, is door zijn mooie landschappen en hoge dichtheid aan cultuurhistorisch erfgoed zeer aantrekkelijk voor de vrijetijdseconomie.

In economisch opzicht kan Zuid-Limburg echter getypeerd worden als een 'tussenregio', tussen de metropoolregio's Randstad, Vlaamse Ruit en Ruhrgebied. Er zijn relatief weinig bereikbare jobs binnen de landsgrenzen waardoor er sprake is van een beperkte veerkracht van de regionale en lokale economie.

3. Bron: Provinciale Staten van Limburg. (december 2014). Voor de kwaliteit van Limburg. POL2014. Blz. 54-62



Figuur 3: Bestaande ruimtelijke structuur onderzoeksgebied



Figuur 4: Situering Nederlandse woonregio's

2.3.1.3

Bestaande ruimtelijke structuur Vlaams deel onderzoeksgebied

Volgens het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Limburg (Gecoördineerde versie, 2011) behoort het Vlaams deel van het onderzoeksgebied tot de regio Maasland, een historisch-landschappelijke en ruimtelijk-samenhangende entiteit.

Het Maasland is rijk aan open ruimtestructuren. Aan de oostzijde wordt het gebied gekenmerkt door de landschappelijke en natuurlijk waardevolle uiterwaarden langs de Limburgse Maas en grote grindplassen. Aan de westzijde ligt de bouwvrije bos- en steilrand van het Kempisch Plateau die de overgang vormt tussen de natuur in het Nationaal Park Hoge Kempen en de bebouwing te Lanaken, Maasmechelen, Dilsen-Stokkem en Maaseik. De open ruimte in het noorden van het Vlaams deel van het onderzoeksgebied (Maaseik, Kinrooi) wordt vooral bepaald door de grondgebonden landbouw.

De nederzittingsstructuur in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is gevarieerd in patronen en omvang: het noordelijk deel van het Maasland (Kinrooi, Maaseik, noordelijk deel van Dilsen-Stokkem) bestaat hoofdzakelijk uit landelijke woonkernen temidden van de open ruimte. Maaseik, een kleine, historische stad, positioneert zich in dit deel van het Maasland als autonoom kleinstedelijk gebied.

Meer naar het zuiden toe (zuidelijk deel van Dilsen-Stokkem, Maasmechelen en Lanaken) verandert de nederzittingsstructuur in een ruimer uiteengelegd en minder leesbaar, geurbaniseerd gebied dat zich uitstrekt langsheen

de noord-zuid gerichte N78. Binnen deze structuur beschikt Lanaken nog min of meer een centrumkern en heeft Maasmechelen zich, door de voormalige mijnontwikkelingen en door de situering aan de E314 kunnen ontwikkelen tot een stedelijk centrum.

In de smalle noord-zuid gerichte strook van het laagterras van de Maas, ten oosten van het geurbaniseerd gebied, bevinden zich nog talrijke kleine Maasdorpjes, zoals Leut, Meeswijk en Uikhoven, temidden van een uitgestrekt agrarisch landschap.

Op het vlak van ontsluiting is het Maasland vooral bereikbaar via de weg en deels via het water. Het gebied beschikt momenteel niet over spoorwegverbindingen met de rest van het binnen- of buitenland. Met het Spartacusproject, die een tramverbinding tussen Hasselt en Maastricht beoogt, wordt in de toekomst mogelijk een alternatief voor het openbaar vervoer gecreëerd.

De belangrijkste infrastructuren die het gebied doorkruisen zijn: de E314 (Brussel-Aken), de noord-zuid gerichte rijksweg N78, het Albertkanaal (verbinding Antwerpse haven met Luik en het Ruhrgebied) en de Zuid-Willemsvaart (voornamelijk gebruikt in functie van de pleziervaart).

Grensovergangen (internationale connectiviteit) voor gemotoriseerd verkeer bevinden zich vooral in het noorden en het zuiden van het onderzoeksgebied. Met uitzondering van een veerpont te Dilsen-Stokkem, is een groot deel van het langgerekte Maasland noch voor gemotoriseerd verkeer, noch voor trage weggebruikers verbonden met het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied.

De ruimtelijk-economische structuur van het Maasland varieert. In het noorden van het Maasland (Dilsen-Stokkem, Kinrooi en Maaseik) overheerst de grondgebonden landbouw en intensieve veehouderij. In het zuidelijk Maasland is landbouw eerder beperkt en versnipperd aanwezig. De grootste economische concentratie aan bedrijventerreinen situeert zich in het zuidelijk gedeelte van het Maasland (Lanaken, Maasmechelen en Dilsen-Stokkem). Vooral langs het tracé van het Albertkanaal (Economisch Netwerk Albertkanaal). Plannen zijn in ontwikkeling om op het grondgebied van Lanaken en Maastricht een grensoverschrijdend, multimodaal ontsloten bedrijventerrein 'Albertknoop' te realiseren (Strategisch project Albertknoop).

De belangrijkste kleinhandelsconcentraties zijn terug te vinden in Maaseik en Maasmechelen. Maasmechelen is een aantrekkingspool inzake 'funshopping' (met ondermeer Maasmechelen Village).

Vanuit economisch oogpunt beschikt het Maasland verder over unieke troeven op het vlak van toerisme en cultuur: de Maas en haar uiterwaarden met historische kleine, dorpjes, het Nationaal Park Hoge Kempen, het mijnpatrimonium te Maasmechelen, grensoverschrijdende fietsroutenetwerken.

Op het vlak van werkgelegenheid⁴ beschikt het Maasland zelf over onvoldoende arbeidsplaatsen voor de hier aanwezige beroepsbevolking. In de periode 2003-2012 is de werkgelegenheid hier ook minder gestegen dan in Vlaanderen of de rest van Limburg. De uitgaande pendelarbeid in het Maasland ligt dan ook hoger dan gemiddeld elders in Limburg en Vlaanderen. Binnen Vlaanderen is de meest nabij gelegen werkgelegenheidspool voor het Maasland de bipool Hasselt-Genk.

2.3.2 DEMOGRAFISCHE TRENDS

2.3.2.1

Trends in de demografische ontwikkeling van het Nederlands deel van het onderzoeksgebied: Midden-Limburg⁵

Zeer belangrijke trends die zich de komende 10 tot 15 jaar zullen voordoen in woonregio Midden-Limburg zijn een bevolkingsafname en een wijziging van de bevolkingssamenstelling namelijk een vergrijzing en ontgroening. De bevolkingsafname is nog relatief recent (sinds 2013), maar zou zich, volgens de Etil-prognose⁶ verder doorzetten tot 2040.

4. Bron: POM-ERSV Limburg. (2014). Streekfoto Maasland: Socio-economische analyse van de streek Maasland en haar 5 gemeenten.

5. Bron: Provincie Limburg & Etil BV. (september 2014). Woonmonitor Limburg 2013, Woonregio Midden-Limburg, blz. 5-7

6. Etil-prognose: Bevolkings- en huishoudensprognoses (2014), provincie Nederlands Limburg

Het aantal huishoudens zou, volgens dezelfde prognose, nog blijven stijgen tot 2030, waarna een afname wordt verwacht tot 2040.

Opvallend is de huishoudensverdunding die zich nu reeds voordoet en zich eveneens zal verder zetten tot 2040. Deze gaat gepaard met een sterke stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens in verhouding tot het aantal meerpersoonshuishoudens en een veroudering van de huishoudenssamenstelling.

Op het vlak van de binnenlandse verhuisdynamiek valt het op dat meer mensen uit Midden-Limburg elders in Nederland gingen wonen dan dat er naar Midden-Limburg verhuisd zijn.

Op het vlak van de buitenlandse verhuisdynamiek kan voor Midden-Limburg nog een vestigingsoverschot worden vastgesteld: meer mensen uit het buitenland kwamen wonen in Midden-Limburg dan andersom. De meeste buitenlanders die zich hier vestigden komen uit Polen, België en Duitsland.

Omwille van de bevolkingsafname, voorspelde huishoudensdaling, vergrijzing en ontgroening van de bevolking, werd Midden-Limburg door de Rijksoverheid aangeduid als anticipeergebied wat betekent dat de huidige en voorspelde demografische trends en de impact hiervan op de leefbaarheid en het functioneren van deze woonregio, verscherpt in gaten worden gehouden en reeds gepaste maatregelen worden genomen om het negatieve effect van krimp zoveel mogelijk te beperken. Een gerichte aanpak van leegstand is daar een onderdeel van.

2.3.2.2

Trends in de demografische ontwikkeling van het Nederlands deel van het onderzoeksgebied: Zuid-Limburg⁷

Belangrijke trends in de demografische ontwikkeling van Zuid-Limburg en haar subregio's Westelijke Mijnstreek (onderzoeksgebied), Maastricht en Mergelland (onderzoeksgebied) en Parkstad Limburg, zijn de zeer sterke bevolkingsdaling (negatieve natuurlijke aanwas en negatief migratiesaldo), huishoudensdaling, ontgroening en vergrijzing van de bevolking.

Tengevolge van deze trends is er in Zuid-Limburg sprake van een cumulatieve problematiek voor wat betreft de economische structuur, de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de leefbaarheid en geografische ligging. Om deze reden werd het gebied door de Rijksoverheid ook aangeduid als topkrimpgebied. Verwacht wordt dat de bevolking er zal dalen met 16% tot 2040⁸.

Een groot probleem in de woonregio vormt de huishoudensdaling. Oorzaken hiervan zijn de zwakke economische structuur van de regio Zuid-Limburg en een eenzijdige arbeidsmarkt waardoor jongeren van wie de opleiding niet aansluit bij de arbeidsmarkt verhuizen naar elders. Een andere oorzaak is de perifere ligging. De afstand tot stedelijke agglomeraties en de ligging aan de grens vormen er barrières voor de arbeidsmobiliteit. Door een combinatie van deze factoren vergrijsst de bevolking in Zuid-Limburg met als gevolg dat gemeentes minder aantrekkelijk worden voor bedrijven (1), er minder scholen nodig zijn omdat het aantal leerlingen daalt (2), huizenprijzen dalen door een groot aanbod aan leegstaande woningen (3), er minder vraag is naar nieuwbouw; (4), er minder vraag is naar huurwoningen (5), er minder zorgvoorzieningen nodig zijn (6), er minder omzet is voor winkeliers en bedrijven (7), er minder nood is aan sportfaciliteiten (8), er minder bezoekers zijn voor theater, bioscoop of concerten waardoor het aanbod daalt (9), er minder reizigers zijn voor bus of trein waardoor openbare vervoersverbindingen minder winstgevend worden (10), bewoners langer moeten reizen om voorzieningen te bereiken; (11).

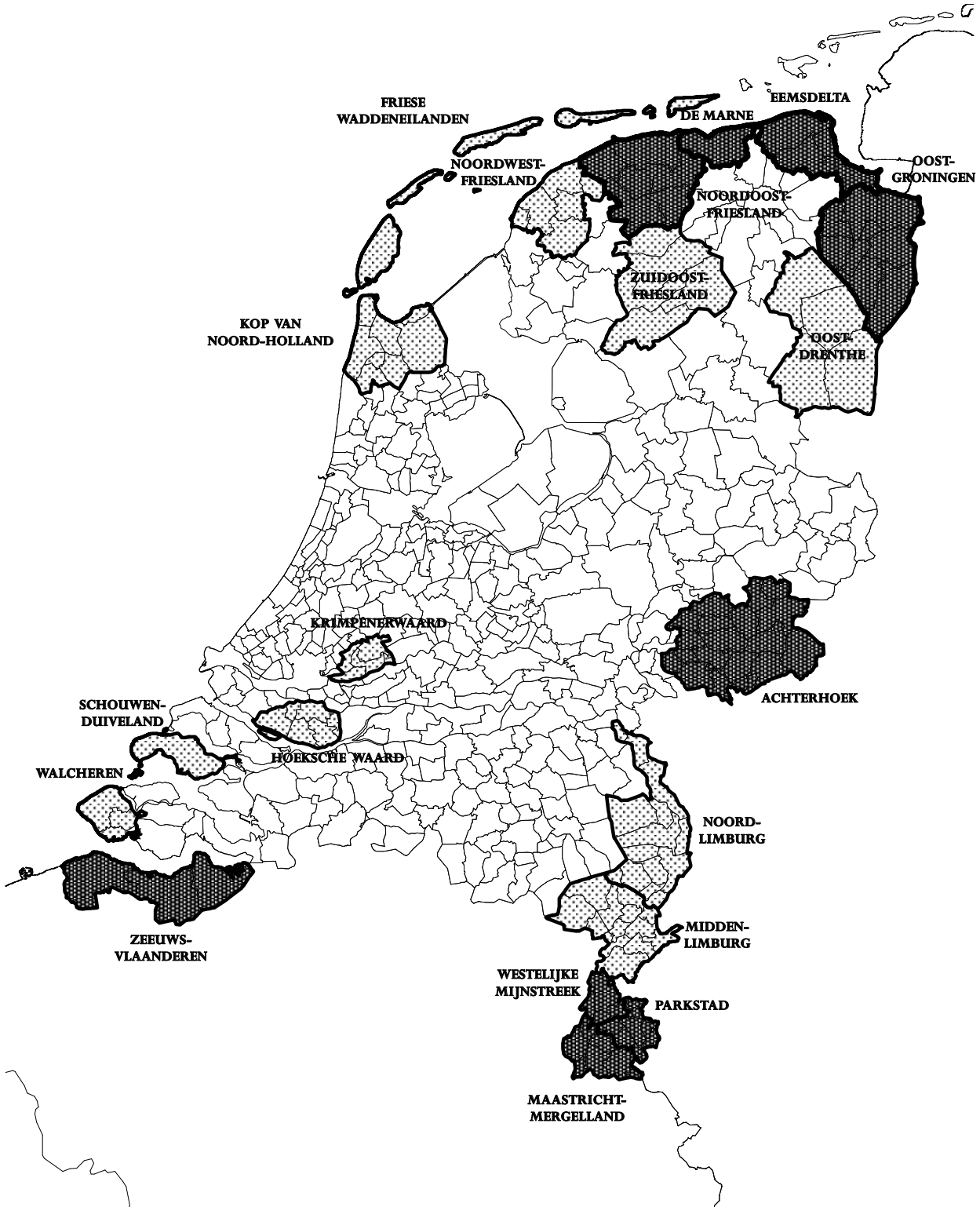
Het effect hiervan op leegstand is enorm.

Voor 2040 voorspellen de Etil-prognoses (provincie Nederlands Limburg, 2014) dat zowel de bevolking als de huishoudens verder blijven dalen in Zuid-Limburg. Ook voorspellen ze een verdere veroudering van de huishoudenssamenstelling en een sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.

7. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen, Wijken en Integratie, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg (november 2009). Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling.

8. Bronnen: Team Midterm Review Bevolkingsdaling (Oktober 2014). Grenzen aan de krimp en Provincie Limburg & Etil BV (september 2014). Woonmonitor Limburg 2013, Factsheetboek Woonregio Maastricht en Mergelland. Blz.6-7

▨ Krimpgebied
▨ Anticipiegebied



Figuur 5: Krimp- en anticipiegebieden in Nederland (2015)

2.3.2.3

Trends in de demografische ontwikkeling van het Vlaams deel van het onderzoeksgebied⁹

Op basis van de meest recente demografische gegevens (2013) kan vastgesteld worden dat de totale bevolking (som natuurlijke bevolkingsaan groei en totaal migratiesaldo) in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied in de periode 2004-2013 gemiddeld gezien nog aangroeit. De bevolkingsaan groei (+4,9%) was er gemiddeld wel lager dan gemiddeld in Limburg (+5,9%) en in Vlaanderen (+6,1%). In 2013 kon in Maasmechelen wel een demografische krimp (bevolkingsdaling) worden vastgesteld.

Volgens de bevolkingsprognoses van de Studiedienst van de Vlaamse Regering (2015) zou de totale bevolking in Kinrooi (-1%) en in Maasmechelen (-2%) gedurende de periode 2014-2030 krimpen. In de andere gemeentes van het Maasland wordt wel nog een verdere bevolkingsaan groei voorspeld.

Andere belangrijke trends in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn de ontgroening en vergrijzing van de bevolking, evenals een stijgende gezinsverdunding, namelijk de toename van het aantal één- tot tweepersoonshuishoudens en een daling van de grotere huishoudens. Trends die zich volgens de prognoses (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2015) zouden verder zetten in de periode 2015-2030.

Een daling van het totaal aantal huishoudens zoals in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied kon nog niet worden vastgesteld in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied.

Opvallend is wel dat, op het vlak van binnenlandse verhuisbewegingen, in de periode 1997-2013 meer mensen uit Lanaken, Maasmechelen, Maaseik en Kinrooi elders in België gingen wonen. Maasmechelen kende daarbij het meest negatieve interne migratiesaldo, gevolgd door Lanaken en Kinrooi. Dit negatieve interne migratiesaldo kon, met uitzondering van Maasmechelen, voor de periode 1997-2013 nog worden gecompenseerd door een positief internationaal migratiesaldo dat voornamelijk te danken is aan de inwijking van Nederlanders en Oost-Europeaanen. Uit dit onderzoek kan echter vastgesteld worden dat dit internationaal migratiesaldo omwille van de grensligging aan heel wat schommelingen onderhevig is.

2.3.3

LEEGSTANDSPROFIEL

2.3.3.1

Leegstandsprofiel Nederlands deel van het onderzoeksgebied: Midden-Limburg¹⁰

Tengevolge van de huidige bevolkingskrimp, de economische crisis in 2008 en een verandering in de vraag (mismatch tussen vraag en aanbod) doet zich in bepaalde gemeenten van Midden-Limburg zoals Maasgouw en Echt-Susteren, reeds heel wat leegstand voor op het vlak van wonen, winkels, kantoren, agrarische bebouwing, bedrijventerreinen en maatschappelijk vastgoed zoals scholen en kerken. Dit heeft consequenties voor de leefbaarheid van de dorpskernen, buurten en wijken.

Een specifiek probleem waarmee de woonregio Midden-Limburg in de nabije toekomst zal te kampen krijgen, is de toenemende leegstand van verzorgingstehuizen. Momenteel vormen deze panden nog geen probleem aangezien deze nog voldoende bewoners huisvesten maar tengevolge van een gewijzigde wetgeving op het vlak van zorg en wonen in Nederland (extramuralisering of scheiding van zorg en wonen), wordt verwacht dat deze verzorgingstehuizen langzaam zullen leeglopen. Nu reeds is er een tendens in Midden-Limburg merkbaar dat de plaatsen die hier vrijkomen, ondanks de vergrijzing van de bevolking, nog moeilijk ingevuld worden met nieuwe bewoners.

Binnen de woonregio zelf zijn echter verschillen merkbaar: het zijn vooral de meer landelijke gemeenten waaronder Maasgouw en Echt-Susteren die reeds kampen met problematische leegstand. Het leegstandspercentage in de steden Roermond en Weert ligt veel lager.

9. Bronnen: POM-ERSV Limburg. (2014). Streekfoto Maasland: Socio-economische analyse van de streek Maasland en haar 5 gemeenten en Steunpunt Sociale Planning Provincie Limburg. (oktober 2014). Basistabellen woonbehoeftestudie gemeenten Kinrooi, Maaseik, Dilsen-Stokkem, Maasmechelen en Lanaken.

10. Bronnen: Interviews met de provincie Nederlands Limburg en de gemeente Echt-Susteren, februari 2015.



Figuur 6: Verwachte bevolkingsgroei 2014-2030

2.3.3.2

Leegstandsprofiel Nederlands deel van het onderzoeksgebied: Zuid-Limburg¹¹

Tengevolge van de reeds enkele jaren optredende demografische trends tot bevolkings- en huishoudensdaling, vergrijzing en ontgroening en tengevolge van de economische crisis in 2008 en een verandering in de vraag (mismatch tussen vraag en aanbod), doet zich in Zuid-Limburg structurele leegstand voor op alle terreinen: wonen, winkels, kantoren, bedrijventerreinen, agrarische bebouwing en maatschappelijk vastgoed zoals scholen en kerken. Ook hier wordt bijkomend en op relatief korte termijn een structurele leegstand van verzorgingstehuizen verwacht. Al deze leegstand heeft grote consequenties voor de leefbaarheid van de dorpskernen, buurten en wijken.

Binnen de woonregio zelf zijn echter verschillen merkbaar: Maastricht kampt bijvoorbeeld nog niet met structurele leegstand op het vlak van wonen, wat grotendeels te danken is aan de aantrekkingskracht van de gemeente die deze

11. Bronnen: Interviews met de provincie Nederlands Limburg en de gemeenten Stein, Sittard-Geleen en Maastricht, februari-maart 2015.

stad heeft op een groot publiek uit vooral de ruimere regio zelf. Maastricht is nog steeds een aantrekkelijke stad omwille van haar historische centrum en ruim aanbod aan voorzieningen. In de andere gemeenten van het Nederlands deel van het onderzoeksgebied vormt de structurele leegstand van woningen wel een probleem en dient actief te worden ingegrepen door de verschillende overheden om vraag en aanbod van woningen terug in evenwicht te brengen.

2.3.3.3

Leegstandsprofiel Vlaams deel van het onderzoeksgebied¹²

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt de leegstand van de diverse types gebouwen vooral toegeschreven aan een mismatch tussen vraag en aanbod, de specifieke juridisch-planologische context die hergebruik of herbestemming moeilijk maakt, en/of een te hoge huur- of verkoopprijs (speculatie).

In alle gemeenten kon de structurele leegstand van allerlei types eengezinswoningen worden vastgesteld zoals na-oorlogse eengezinswoningen, de eerste residentiële verkavelingswoningen, grote villa's en landhuizen. Meestal zijn deze eerder onopvallend, puntsgewijs en verspreid gelegen binnen de gemeenten en hebben ze nog geen negatieve impact op de omgeving.

Concentraties van leegstaande eengezinswoningen konden wel teruggevonden worden in het historische stadscentrum van Maaseik en op enkele plekken te Maasmechelen: meestal gaat het om (kleine) eengezinswoningen die helemaal niet zijn aangepast aan de huidige woningbehoefte en qua woningkwaliteit zodanig slecht zijn dat structurele renovatie en aanpassing nodig zijn. In Maaseik lijkt ook de historische context (beschermde monumenten en stadsgezichten) hergebruik en herbestemming ervan te bemoeilijken. Lanaken kampt dan weer met problematische concentraties van structureel leegstaande appartementen en villa's in villawijken.

Dat de gemeenten Maaseik en Lanaken een structureel probleem hebben op het vlak van leegstaande woningen, blijkt ook uit de analyse van de bestaande woningvoorraad versus de frictieleegstand (zie bijlage 1, paragraaf 1.2.7): de frictieleegstand voor wonen wordt in beide gemeenten ruimschoots overschreden.

In elke gemeente wordt naar de toekomst toe een toenemende leegstand verwacht van de eerste residentiële verkavelingswoningen die te ruim zijn (woning en tuin) in verhouding tot een toenemende behoefte aan kleinere en compactere woningen tengevolge van een gezinsverdunding en vergrijzing van de bevolking. Een vaststelling die tijdens deze studie ook kon worden gemaakt bij de analyse van de woningvoorraad in het Maasland. Hieruit blijkt dat de woningvoorraad in alle gemeentes vooral bestaat uit grote eengezinswoningen.

Uit deze analyse blijkt eveneens dat de gemeenten hier vooral op inspelen door de bouw van nieuwe appartementen en nieuwe, kleinere woningen.

In de meer landelijke gemeentes Kinrooi en Dilsen-Stokkem vormt de structurele leegstand van handelszaken, enkele baanwinkels en te kleine handelspanden langs een drukke steenweg, geen probleem. Handel speelt geen belangrijke rol in deze gemeenten en ze beschikken nog over voldoende basisvoorzieningen.

In Maaseik, Maasmechelen en Lanaken, die allen beschikken over handelscentra met een bovenlokale aantrekkingskracht, kampt men wel met enkele problematische concentraties van structureel leegstaande handelspanden. Vooral omdat ze gelegen zijn in centra of op andere plekken waar dit niet gewenst is.

Alle gemeenten in de Vlaamse grensregio Maasvallei verwachten in (nabije) toekomst de structurele leegstand van kerken. Op een mogelijke herbestemming van deze panden was, op het moment van deze studie, nog geen zicht.

Om diverse redenen, waaronder een schaalvergroting in de landbouwsector en een gebrek aan bedrijfsopvolging, erkennen de landelijke gemeenten Kinrooi, Maaseik en Dilsen-Stokkem dat er zich in de (nabije) toekomst mogelijk een probleem kan voordoen met de leegstand van landbouwbedrijven (al dan niet met een cultuurhistorische waarde). Tot op de dag van vandaag was de herbestemming ervan echter nooit een groot probleem wanneer de schaal van de hoeve min of meer aansloot bij de schaal van een (grote) eengezinswoning, al dan niet met bijhorende praktijkruimte.

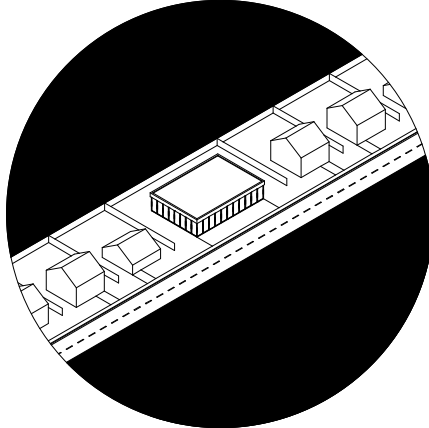
De structurele leegstand van andere bedrijven is momenteel erg beperkt en situeert zich voornamelijk op bedrijventerreinen in Dilsen-Stokkem en Maasmechelen

Een laatste problematiek die kon worden geïdentificeerd op het vlak van leegstand is de structurele leegstand van enkele cultuurhistorisch waardevolle kastelen in zowel Dilsen-Stokkem, Maasmechelen als Lanaken.

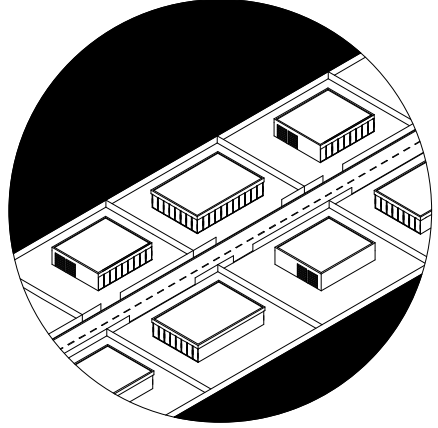
12. Bronnen: Interviews met de provincie Belgisch Limburg en de gemeenten Kinrooi, Maaseik, Dilsen-Stokkem, Maasmechelen en Lanaken.



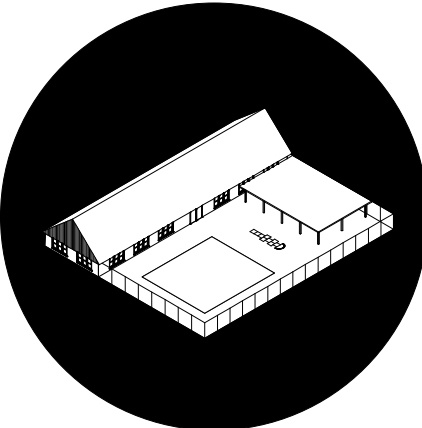
1. agrarische gebouwen



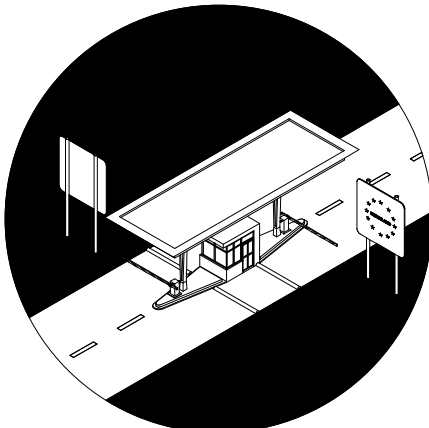
2. zonevremde bedrijven



3. bedrijven op bedrijventerreinen



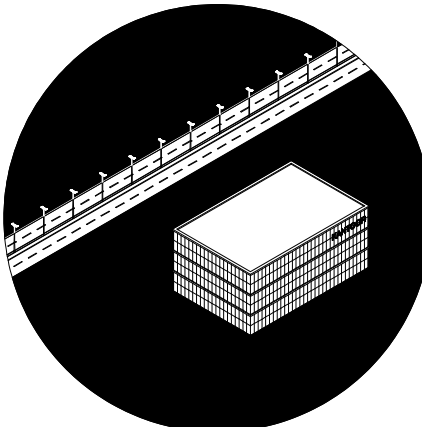
4. scholen



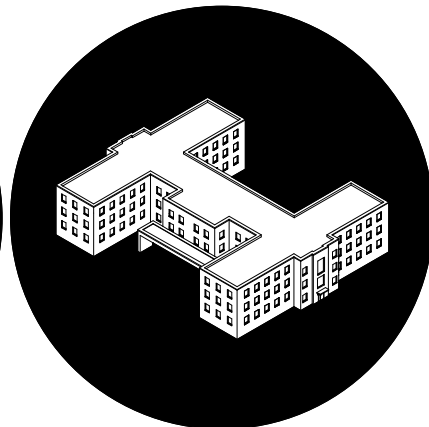
5. douanekantoren



6. kerken

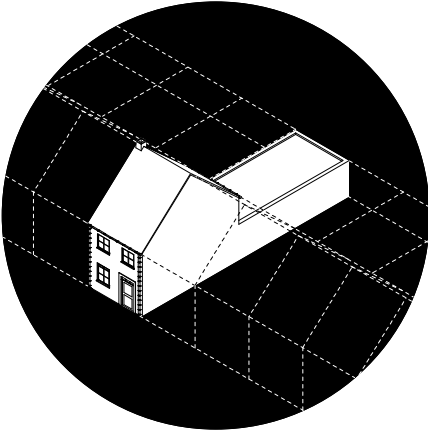


7. kantoren

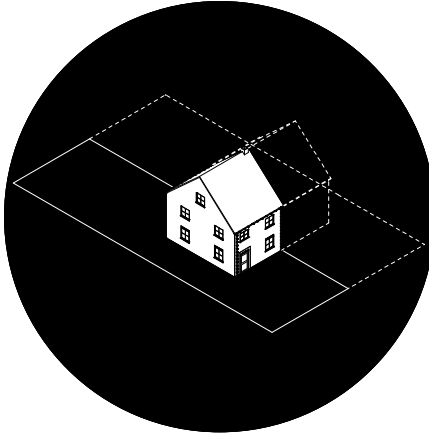


8. verzorgingstehuizen

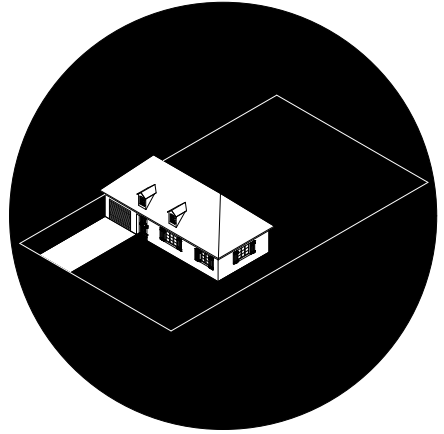
Figuur 7:
Leegstand in beeld
(niet-limitatieve lijst)



9.
oudere eengezinswoningen
in dorps-/stadscentra



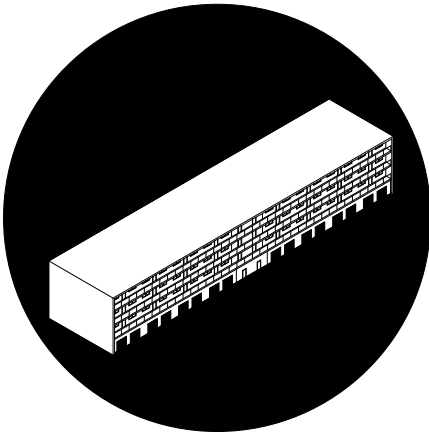
10.
verouderde
na-oorlogse woningen



11.
eerste verkavelingswoningen op
grote percelen



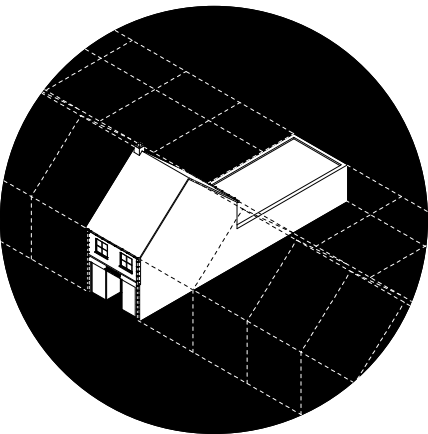
12.
villa's en landhuizen



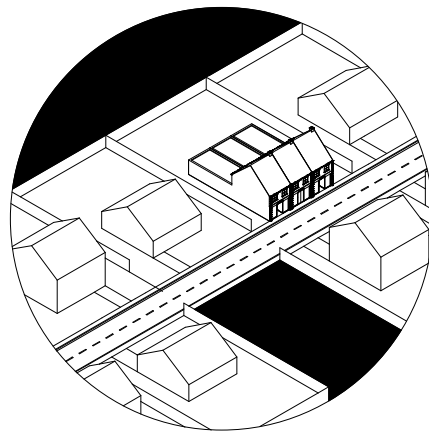
13.
appartementen



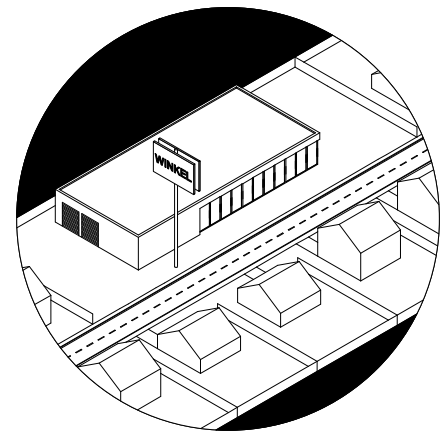
14.
erfgoed als kastelen



15.
onaangepaste handelspanden
in dorps- en stadscentra



16.
historisch gegroeide handelszaken langs een
drukke weg



17.
baanwinkels



JAMES



INSTRUMENTARIUM
IN DE AANPAK VAN
LEEGSTAND



3.1

BELEIDSVERSCHILLEN TUSSEN NEDERLAND EN BELGIË

Voor een gefundeerd oordeel over de uitwisseling van instrumenten gericht op het omgaan met leegstand tussen Nederland en België, wordt in dit hoofdstuk vooraleerst de planologische, stedenbouwkundige en architectonische traditie van beide landen toegelicht. Traditioneel wordt het verschil benadrukt tussen de twee planningsculturen (Faludi, 2005; Ryckewaert, 2011). Enerzijds is er het sterke, centrale planningsapparaat in Nederland, ten dienste van collectieve belangen zoals de strijd tegen het water. Anderzijds is er het planningsapparaat in België, dat voorziet in het faciliteren van private initiatieven. Om specifiek in te kunnen gaan op het probleem van leegstand in een grensregio, wordt hier als basis een vergelijkend kader tussen het planologisch beleid in België en in Nederland toegespitst op flexibiliteit en de mogelijkheden om functies, bestemmingen en plannen aan te passen aan veranderende randvoorwaarden. Deze vergelijking begint in de jaren 60, wanneer in België de Wet op de Stedenbouw wordt uitgevaardigd (1962) en in Nederland de Wet op de Ruimtelijke ordening (1962, effectief vanaf 1965). Deze wetten zijn van zeer verschillende orde, maar maken een vergelijking van de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid mogelijk.

In de Nederlandse context bepaalde de wet op de ruimtelijke ordening dat de planning van de overheid primair inzet op coördinatie, op basis van communicatieve instrumenten: overtuigende visies, kaarten en plannen om partijen mee te krijgen (Zonneveld, 2005, p.427). In het kader van deze wetgeving werd een serie ruimtelijke nota's opgesteld, in navolging van elkaar afgestemd op veranderende sociaalruimtelijke vraagstukken en politieke omstandigheden door de tijd heen. Binnen dit onderzoekskader zijn vooral de inhoudelijke koersontwikkeling van de laatste decennia en de beweging naar decentralisatie van belang.

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) was gestoeld op het concept van de compacte stad. (Zonneveld 2005, p. 429). De nota presenteerde een visie van steden die nauwkeurig afgelijnde zones innamen en gebruikspatronen van hoge dichtheid, en met alle nodige voorzieningen voor stedelijk leven, aan de dag legden. Verstedelijking werd vooral gedefinieerd als een proces van verdichting, dus van herontwikkeling van onderbenutte gebieden binnen die contouren. De opvolgende Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX, 1990 en herzien tot en met 1999) voorzag ook in het aansturen van grootschalige woningbouwinitiatieven aan de randen van die stedelijke contouren. De opvolger in 2001 was de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001), waarin de conceptuele basis verschoof van de compacte stad naar de netwerkstad (Zonneveld 2005, p.430), een constellatie van stedelijke knooppunten. De contouren van deze stedelijke gebieden werden met rode lijnen aangeduid, terwijl een groene contour de natuurlijke structuur aflijnde. Tussen de twee contouren bleef 60% van het landoppervlak achter als balansgebied, een term waarvoor nooit een duidelijke regulering of visie werd opgeteld (Priemus, 2004).

De uitvaardiging van de opvolgende Nota ruimte in 2006 viel samen met een belangrijke wetswijziging in de Wet Ruimtelijke Ordening¹, waarbij een meer werkbare procedure steunend op structuurvisies werd aangenomen. Gemeente, provincie en rijksoverheid stellen ieder een structuurvisie voor het hele grondgebied en de plannen op hoger niveau sturen de plannen op lager niveau. In 2006 werd dan ook de Nota Ruimte de opvolger van de vijfde nota, en deze is op zijn beurt in 2012 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Deze twee structuurvisies hebben als gezamenlijke rode draad de beperking van de aansturing door de Rijksoverheid van de belangrijkste infrastructurele, gebouwde en natuurlijke netwerken, ofwel de Ruimtelijke Hoofdstructuur, en alles wat

1. Bron: Wet Ruimtelijke Ordening, herziening 20 oktober 2006. zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_18-03-2015

daarbuiten valt te delegeren aan lagere overheden.

In Nederland volgden de nota's elkaar in snel tempo op (1988, 1990, 2001, 2006, 2012). Het eerste Vlaamse plan, Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Departement Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 1997), is een aantal keer gereviseerd (2004, 2011) en wordt nu een opvolging uitgewerkt. Het RSV wil breken met de centralistische benadering van de gewestplannen, die zijn gebaseerd op de Eerste Wet op de Stedenbouw van 1962, werden opgetekend vanaf 1972, en vervolgens zijn de uiteindelijke resultaten in de tweede helft van de jaren 70 goedgekeurd. In de plaats stelt het een structuurplanning voor die vergelijkbaar is met de Nederlandse planningstraditie, waarbij een dynamisch proces en een hiërarchie van gewest, via provincie, naar gemeente wordt vooropgesteld. In het kader van de structuurplanning dienen de oudere gewestplannen vervangen te worden door hedendaagse Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, wat echter een traag en bewerkelijk proces is, waardoor voor vele gebieden en op verschillende niveaus de gewestplannen nog steeds vigerend zijn, ook al worden ze niet meer bijgewerkt. Dus ook op instrumentaal niveau is er een verschil te zien met de Nederlandse bestemmingsplannen, daar de Gewestplannen zeer robuust gebleken zijn en nog steeds rechtsgeldigheid hebben.

Het groenboek Vlaanderen in 2050 (Vlaamse Overheid, 2012) is op dit moment een document dat inzicht geeft in de toekomstige ambities van de Vlaamse overheid, het betreft een voorbereidende studie die beleidsintenties bespreekbaar maakt. Er kan dus geen eenduidige vergelijking gemaakt worden met het Nederlandse SVIR, maar er is wel een gedeelde (Europese) problematiek die in beide documenten naar voren komt. Het SVIR brengt nauwkeurige vooruitzichten op de krimp in Nederland tot 2040 (SVIR, p.16), en benoemt leegstand en krimp als belangrijke aandachtspunten. Dit is met name van toepassing op Zuid Limburg (SVIR, p.79). Hiermee ontstaat, in samenhang met de Ruimtelijke Hoofdstructuur, een demarcatie van centrum en periferie. Het Vlaamse groenboek valt op door Vlaanderen als één metropool voor te stellen, waarin differentiatie ontstaat door in te zetten op ontsnippering in suburbane en landelijke gebieden (p.47-48, 78). Hier worden eerder lokale kwaliteiten en risico's naar voren geschoven, zoals goede bereikbaarheid of overstromingsrisico, om deze ontsnippering aan te sturen.

3.1.1 HUIDIGE PLANNINGS-INSTRUMENTEN

Met betrekking tot de huidige planningssystematiek kan in beide landsdelen het vigerende instrumentarium verder geduid worden naar structuurvisies/plannen, planuitwerking, en vergunningen².

3.1.1.1 Bestemmingsplannen

In principe dekt de planuitwerking aan beide zijdes van de landsgrens het gehele gebied af. In de Nederlandse wetgeving is bepaald dat elke gemeente voor heel zijn grondgebied een actueel bestemmingsplan heeft³. Actueel betekent jonger dan 10 jaar; als een bestemmingsplan die kaap heeft bereikt, moet het herzien, geactualiseerd of vervangen worden. Op niveau van de provincie of het rijk bestaan ook dergelijke plannen onder de titel 'inpassingsplan'. De Rijksoverheid heeft, zoals hierboven beschreven, in een proces van decentralisatie, een aantal kerntaken van ruimtelijke ordening aan decentrale overheden toegewezen. Omdat de Nederlandse regio's aldus verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang, bestaat het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) om afspraken te kunnen maken over de afstemming van nationale en regionale belangen⁴. De gebiedsagenda speelt hierin een structurerende rol. De specifieke gebiedsagenda's voor verschillende regio's brengen lokale problematiek voor het voetlicht, onder meer ook leegstand van kantoren en winkels. Voor Limburg bestaat ook deze gebiedsagenda, met aandacht voor de problematiek van krimp. De strategi-

2. Bron: In de Nederlandse context valt ruimtelijke ordening onder de Wro (2006), en het vergunningsbeleid onder de Wabo (2010). Zie <http://wetten.overheid.nl> en www.infomil.nl. In de Vlaamse context dekt de Codex Ruimtelijke Ordening beide aspecten af, zie www.ruimtelijkeordening.be. In Nederland wordt momenteel aan een wetsvoorstel gewerkt om alle 26 wetten rond Ruimtelijke Ordening te bundelen tot één Omgevingswet, die in 2018 in werking moet treden. Zie Rijksoverheid (2014) "Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger", online: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht> (geraadpleegd 01 juni 2015).

3. Bron: Wro, artikel 3.1. online: <http://wetten.overheid.nl/zoeken/> (geraadpleegd 01 juni 2015)

4. Bron: SVIR, p. 40, p. 62.

sche visie die deze gebiedsagenda uitzet, berust op het versterken van de transnationale kenniseconomie waar Limburg midden in ligt (de driehoek Eindhoven – Leuven – Aken) en op de specifieke topsectoren aanwezig in de regio, zoals het cluster van voedselproductie in de regio Venlo (greenport Venlo), de chemie campus Chemelot in Sittard-Geleen, en het medische cluster in Maastricht. De MIRT- gebiedsagenda stelt dat het combineren van werkgelegenheid en aantrekkelijke woonomgeving een antwoord is op de huidige krimp.⁵

Bestemmingsplannen maken ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Voor gebieden waar geen ontwikkelingen verwacht worden, beschikt de gemeente ook over de beheersverordening als instrument. Deze verordening legt dus geen nieuwe bestemmingen vast, maar maakt het wel mogelijk om kleine ingrepen in de ruimte, zoals het plaatsen van en dakkapel, te vergunnen.⁶ Deze verordening heeft dezelfde juridische status als het bestemmingsplan. De beheersverordening kent bovendien ook een bepaalde duur, die niet is vastgelegd maar als onderdeel van de verordening bepaald wordt. Deze benadering verschilt dus van de Vlaamse, waar de gebiedsdekking eveneens bestaat: Vlaanderen is echter in het proces van vervanging, en het bestemmingsplan is opgenomen als een overkoepelende noemer voor verschillende planvormen. De gewestplannen dekten het hele gebied af, en deze worden geleidelijk vervangen door de hedendaagse RUP's. Daarmee is er momenteel een herzieningsproces gaande, maar elk van de planvormen kent een onbepaalde geldigheidsduur in tegenstelling tot de Nederlandse aanpak, waarin vernieuwing onderdeel is van één en hetzelfde systeem.

3.1.1.2

Afwijkingen vergunnen

Een geval van leegstand noopt tot nadenken over functiewijziging en flexibiliteit, om de mogelijkheden van herbestemming te verbreden. In beide landsdelen zijn er in de wetgeving bepalingen vastgelegd over de mate waarin kan afgeweken worden een Nederlands of respectievelijk een Vlaams Bestemmingsplan. In de Nederlandse context bestaan er verschillende mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verkrijgen waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd.⁷ De bestemmingsplannen zijn onder te verdelen in gedetailleerde of globale bestemmingsplannen. Bij globale bestemmingsplannen is flexibiliteit ingebouwd, met een uitwerkingsplicht, een wijzigingsbevoegdheid, of met de opname van de mogelijkheid voor binnenplannen afwijken in het plan. Een afwijking binnenplannen houdt in dat een bestemmingsplan al rekening houdt met mogelijke afwijkingen, welke getoetst dienen te worden aan de afwijkingsregels in het moederplan, normen voor goede ruimtelijke ordening, en een zorgvuldige belangenafweging. Daarbovenop is buitenplannen afwijken een mogelijkheid, indien gestoeld op een ruimtelijke onderbouw. In dit geval dient de vergunningsaanvraag getoetst te worden aan een goede ruimtelijke ordening; een zorgvuldige belangenafweging; verplichtingen op basis van de (milieu)wetgeving; en een 'verklaring van geen bedenkingen' van de gemeenteraad.⁸

De Vlaamse Codex behandelt ook de mogelijkheid tot afwijken, maar benadrukt de beperkingen. Afwijking van de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex, en het aantal bouwlagen kan niet worden toegestaan.⁹ Er zijn echter bepaalde handelingen die vergund kunnen worden, hoofdzakelijk als nevenbestemming, naast de hoofdzakelijke bestemming, als die gericht zijn op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, natuurlijk milieu of landschapswaarden, beschermde monumenten evenals dorpsgezichten, voor windturbines en andere vormen van energie-installaties of –recuperatie.¹⁰ De Codex gaat een stap verder betreffende functiewijzigingen in het geval van zonevreemde gebouwen. De bevoegde overheid mag in bepaalde gevallen een vergunning afgeven voor functiewijziging. De voorwaarden zijn als volgt: Het gebouw bestaat, het is niet verkrot, en het is hoofdzakelijk vergund. Het ligt voorts niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden of recreatiegebieden.¹¹ De Vlaamse Overheid heeft bovendien de

5. Bron: Ministeries van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) MIRT Projectenboek 2014, Den Haag: Rijksoverheid, p. 214.

6. Bron: Kenniscentrum InfoMil, "Uitleg Beheersverordening", Den Haag: Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Online: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/beheersverordening/uitleg/> (geraadpleegd 01 juni 2015).

7. Bron: Wabo art 2.12 online: <http://wetten.overheid.nl/zoeken/> (geraadpleegd 01 juni 2015). Zie ook Infomil, "Wabo", Den Haag: Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. online: [http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/\(planologische\)/wabo-0/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/(planologische)/wabo-0/) (geraadpleegd 02 juni 2015)

8. Bron: Naast deze afwijkingmogelijkheden bestaat de zogenaamde 'kruimellijst voor kleinschalige ruimtelijke aanpassingen zoals dakkapellen en antennes, die in dit kader minder relevant is.

9. Bron: Codex Ruimtelijke Ordening Art. 4.4.1. online: <http://www.ruimtelijkeordering.be/NL/Beleid/Wetgeving/VlaamseCodexRO/4Vergunningen/VCROT4H4AfwijkingenStedenbouwkvoorschriften> (geraadpleegd 02 juni 2015).

10. Bron: Ibid., respectievelijk Art. 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6, en 4.4.9.

11. Bron: Ibid., Art. 4.4.23.

mogelijke functiewijzigingen opgelijst.¹²

3.1.2

CULTURELE VERSCHILLEN: WONEN, BOUWEN EN HERONTWIKKELEN

58

Verschillen op het vlak van ruimtelijke ordening hangen hecht samen met culturele verschillen. De bouwcultuur in beide landsdelen heeft zich doorheen de geschiedenis ontwikkeld als een samenspel van die planning en lokale cultuur. Cijfers maken die verschillen duidelijk. Zo rekent een studie uit 2005 van Bartiaux et al. (2005, p.81) voor dat de gemiddelde woningoppervlakte ligt tussen 70 en 80 m², terwijl die in België boven de 130 m² ligt.¹³ Terwijl Nederland en Vlaanderen allebei een hoge gemiddelde woondichtheid hebben,¹⁴ kent Vlaanderen relatief een groter versteende oppervlakte: in 2009 was 26% van het Vlaamse grondgebied bebouwd (in Nederland blijft dit onder de 15%) en 12,9% van de bodem versteend.¹⁵ Ook van belang is de eigendom van onroerende goederen. In Nederland is 55% van de huishoudens eigenaar van de woning, tegen 64% in België, en ingezoomd op het studiegebied, is die verhouding 60% in Nederlands Limburg versus 75% in Belgisch Limburg.¹⁶

3.1.2.1

Cultuurverschillen in de bouw en in de ontwerppraktijk

Ook op het niveau van de architectuur is de vergelijking door te trekken, met aandacht voor verschillen in de traditie. In de Nederlandse context springt vooral grootschalige en gecoördineerde planvorming in het oog: de stadsuitbreiding van Amsterdam gestart met de plannen van Berlage en later van Van Eesteren, de woningvoorziening in industriële polen als Eindhoven, de wederopbouw na de tweede wereldoorlog in Rotterdam. Aan deze traditie van het ontwikkelen in samenhang, ligt een sterk ontwikkelde coöperatieve structuur ten grondslag, evenals het feit dat Nederlandse gemeentes aanzienlijke grondreserves bezaten (Heynen, 2010). Nederlandse architecten en stedenbouwkundigen hebben staan dan ook in een traditie van grootschalige projectportfolio's met woningbouwcorporaties en ontwikkelaars als opdrachtgevers, een systeem dat in de recente economische crises zware klappen heeft gekregen. De Belgische naoorlogse ontwikkeling laat eerder een versnipperde woningbouwontwikkeling zien, niet aangestuurd door stedenbouwkundige visievorming maar in navolging van trekkende economische ontwikkeling rond grote infrastructurele projecten (Ryckewaert, 2011). Stefan Devoldere beschrijft in een recent artikel de private woning bovendien als de opstap en lakmoesproef voor jonge Vlaamse ontwerpers, en als bouwopdracht welke de architect de mogelijkheid biedt het heersende Vlaamse woonmodel te confronteren, te interpreteren en in vraag te stellen (Devoldere, 2012). Hoewel dit woon- en planningsbeleid veelvuldig is bekritiseerd omdat dit van België (en Vlaanderen) een dergelijke egale en wanordelijke lappendeken heeft gemaakt – denk onder andere aan het pamflet van Renaat Braem, getiteld Het Lelijkste Land ter Wereld (Braem, 1968) – Bestaat er ook waardering voor de hoge mate van vrijheid waarmee bouwers hun woonlocatie en woningtype konden bepalen (Ryckewaert, 2011, p.301).

3.1.2.2

Cultuurverschillen met betrekking tot herontwikkeling van woongebieden

In Nederland bestaat bovendien een traditie van herontwikkeling, in het kader waarvan ook rigoureuze beslissin-

12. Bron: Vlaamse Overheid (2003) "Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevremde functiewijzigingen" online: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Uitvoeringsbesluiten/Vergunningen/bvrvergunningenzonevremdefunctiewijziging> (geraadpleegd 2 juni 2015).

13. Bron: Deze cijfers dienen genuanceerd te worden op basis van de hedendaagse ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, waar al een trend naar kleinere woon-eenheden zich aftekent. De cijfers zijn toch van belang, gezien het feit dat elke generatie ook een de bouwvoorraad van de vorige generaties in gebruik heeft, en deze bouwvoorraad zich in België relatief langzaam ontwikkelt en vernieuwd. Zie ook (De Decker et al., 2010).

14. Bron: In Nederland is dat 406 inwoners per km² en Vlaanderen telt 470 inwoners per km², terwijl heel België 342 inwoners per km² telt.

15. Bron: Voor de Vlaamse cijfers (op basis van kadastrale informatie) zie http://www.milieurapport.be/Upload/main/0_onderzoeksrapporten/2011/2011-04_Eindrapport_bodemafdicthting_voor_AG_corr_TW.pdf (geraadpleegd 26 januari 2015). Het Nederlandse bodemgebruik wordt berekend op <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0061-Bodemgebruikskaart-voor-Nederland.html?i=15-18> (geraadpleegd 26 januari 2015). Zie ook Annelies de Meyer, et al., Ondersteunend Onderzoek Actualisatie MIRA Achtergronddocument Bodem - Thema Bodemafdicthting: Eindrapport (Vlaamse Milieumaatschappij, 2011).

16. Bron: Eurostat (2014) Census Hub, European Statistical System. online: <https://ec.europa.eu/CensusHub2/query.do?step=selectHyperCube&qhc=false> (geraadpleegd 29 mei 2015).

gen genomen kunnen worden over gebouwcomplexen die niet meer voldoen aan hedendaagse normen. Deze traditie hangt ook sterk samen met de grootschalige ontwikkelingen uit het verleden. Vooral in stedelijke context zijn hier ruimschoots voorbeelden beschikbaar. Zo heeft Amsterdam in de afgelopen decennia ingrijpende transformaties zien gebeuren in de woonwijken die in het midden van de 20e eeuw werden ontworpen als onderdeel van het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP, geleid door de invloedrijke stedenbouwkundige Cornelis van Eesteren (van Oeffelt, Hulsman, de Graaf, & Kramer, 2010). Kenmerkend is dat deze plannen niet starten van een Tabula Rasa, maar de kracht van het originele plan, de structuur van groene en publieke ruimtes (Feddes, 2011), vasthouden en herinterpreteren.

Anderzijds zijn er voorbeelden waar die continuïteit niet werd aangehouden, zoals in Parkstad Limburg (de voormalige mijnstreek rond Heerlen en Kerkrade) waar veel indrukwekkend mijnerfgoed heeft moeten wijken voor woonwijken, bedrijfsterreinen en parken, en de enige sporen achterbleven in straatnamen en fotoalbums. Nu de krimp in deze regio doorzet, worden de gevolgen vooral gevoeld in woonwijken waar veel kleine woningen zijn gerealiseerd door de woningcorporaties omdat deze niet meer beantwoorden aan hedendaagse woonvragen (Van Dam, De Groot, & Verwest, 2006). Voor elke woning die gebouwd wordt, worden er in Parkstad twee gesloopt, en de vervangende woningen bieden meer kwaliteit en diversiteit dan de eenvormige arbeiderswoningen uit het verleden, en zijn bovendien eerder gericht op binding van oudere bewoners aan de regio. Hiermee illustreert de regio een ontwikkeling naar een hoger verwachtingspatroon van de consument naar het wonen toe, waardoor er in het Nederlandse woningaanbod meer ruimte komt voor grotere woningen en dus diversiteit op de woningmarkt (De Jong & De Vries, 2003).

De omgang met de woningvoorraad markeert een groot cultuurverschil tussen Nederland en Vlaanderen. Hoewel de stedelijke vernieuwing in Vlaanderen ook al een sterke impuls heeft gehad (Loeckx, 2009), bepalen kleinschaligheid en versnippering van bezit dat de woongebieden van lage dichtheid zeer langzaam transformeren, vooral door renovatie en soms vervangende nieuwbouw van een bestaande wooneenheid. Veel van de Nederlandse transformaties kunnen gebeuren omdat er één eigenaar is, vaak een woningcorporatie of een collectief van corporaties. In Vlaanderen bestaat slechts 6% van de woningvoorraad uit sociale huur (De Decker, 2011). Vlaamse huishoudens maken gemiddeld in hun wooncarrière ook relatief weinig verhuisbewegingen in vergelijking met Nederland, en kiezen vaker ervoor om veranderingen in de wooneisen aan te passen met verbouwing, en niet met verhuizing (Meeus & De Decker, 2012).

3.1.2.3

Leegstand van niet-woongebouwen: diverse tactieken

Naast woongebouwen zijn er vele andere bouwtypen onderhevig aan leegstand, zeker in Nederland. De economische crises hebben ook weerslag gehad op de kantoren, winkels en bedrijfsmatig vastgoed, waar de leegstand gemiddeld 20% bedraagt (Stroink, 2014). Het zijn uiteraard de krimpregio's waar dit het hardste gevoeld wordt. Stroink beargumenteert dat de ruimtelijke planning de afgelopen decennia te veel is uitgegaan van een toenemende ruimtebehoefte terwijl de realiteit laat zien dat de ruimtebehoefte per gebruiker omlaag aan het gaan is, onder andere door sociaaleconomische ontwikkelingen zoals toenemende kosten voor levensonderhoud, flexibiliteit in de werkomgeving en de ontwikkeling van informatietechnologie (2014, p.10). Dit roept sterke vraagtekens op over de ambitie van de overheid om ook nog het overschot aan vastgoed in eigendom van de staat te koop te zetten. In Nederland wordt hierover vooral door ontwerpers op gereageerd door te zoeken naar flexibele, tijdelijke en innovatieve manieren van ruimtegebruik van leegstaande gebouwstructuren, waarbij winstoptimalisering zeker niet altijd aan de orde is (Bergevoet & Van Tuijl, 2013; Rietveld & Rietveld, 2014). Deze flexibele en tijdelijke experimenten laten een breuk zien met centralistische planning door grote opdrachtgevers en illustreren daarmee een zoektocht naar ruimtelijke programma's in reactie op hedendaagse economische en sociale randvoorwaarden.

Ook agrarische gebouwen zijn in Nederland aan leegstand onderhevig. Deze gebouwen kennen bovendien vaak een koppeling aan quota voor de uitstoot van milieubelastende fosfaten. De (provinciale) overheid stelt eigenaars in de mogelijkheid om bouwrechten voor woningen te verkrijgen in ruil voor de sloop van die agrarische gebouwen en het opgeven van de fosfaatrechten via het Ruimte voor Ruimte initiatief.¹⁷ Het aantal uit te geven bouw kavels dient de kosten te dekken van de sloop van de ongewenste bebouwing. In theorie is dit om de kwaliteit van het platteland te verhogen door de verwijdering van de grootschalige, industriële gebouwen die voor de bio-industrie gebouwd zijn. In de praktijk leidt dit tot de bouw van vrijstaande woningen zonder agrarische functie in het buiten-

17. Bron: <http://www.ruimtevooruimte.com/>, geraadpleegd 24 Maart 2015.

gebied, waardoor daar lintstructuren van relatief grote woningen ontstaan die aan de Vlaamse situatie doen denken.

3.1.3

CONCLUSIE

60

De institutionele grens scheidt dus twee gebieden die elk een cultureel bepaalde planningstraditie aan de dag leggen. Nederland kenmerkt zich door een planningstraditie dat een relatief hoge mate van flexibiliteit kent, om verschillen op het terrein het hoofd te kunnen bieden. Deze verschillen zijn, van de Randstad tot de krimpende perifere regio's, aanzienlijk. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende (decentrale) overheden, en het Rijk coördineert de hoofdzakelijke landsbelangen in de ruimtelijke ordening. Voorts is er een snelle opvolging van planologische ontwikkelingen. In Vlaanderen daarentegen is de ruimtelijke ordening minder flexibel, en bestemmingen zijn langdurig vastgelegd. Ook de planologische ontwikkelingen lijken elkaar minder snel op te volgen. De relatie tussen beslissingsniveaus is eerder hiërarchisch.

De eigenaardigheid van de Maasregio, en de beide provincies Limburg, ligt in het de institutionele grens, die historisch weerslag heeft op de ruimtelijke ordening in deze regio. In de afgelopen decennia waren er bijvoorbeeld de Nederlandse migranten die een villa aan de andere kant van de grens kochten en voordelen genoten die ze in Nederland niet konden vinden. Vandaag de dag is er een grenseffect zichtbaar door het verschil in demografie, waarbij Nederlands Limburg in de nationale context meer perifeer blijkt te liggen dan Belgisch Limburg. Gelet op die context, kennen Nederland en Vlaanderen een instrumentarium voor omgang met leegstand. Omdat beide landsdelen zich in verschillende fases bevinden (krimp in Nederland, vooruitzicht op de mogelijkheid van krimp in België) dienen de instrumenten ook verschillende doelen.

Deze verschillen in cultuur en het grenseffect dat de Maas en de institutionele grens teweeg brengen, zijn bepalend voor een verdere exploratie van de mogelijkheid om instrumenten van de ene cultuur naar de andere over te brengen, en te beoordelen of dit effect kan hebben. Passen instrumenten gecultiveerd in één maatschappij, ook in een andere maatschappij? Dit wordt onderzocht in de volgende hoofdstukken.



KOPEN?

**ALTER
IMMO**

anders thuiskomen

011/53 35.53

www.alterimmo.be

MULTIFUNCT. MAGAZIN (418m²) + OPSLAG

**VERBODEN
OP DE WERF
TE KOMEN**



3.2

NEDERLANDSE INSTRUMENTEN IN DE AANPAK VAN LEEGSTAND

3.2.1 PROCESMATIGE INSTRUMENTEN

3.2.1.1 Leegstandsregisters

Initiatiefnemers:

Leegstandsregisters konden in het onderzoeksgebied vooral geïdentificeerd worden bij de Nederlandse provincie Limburg en enkele Nederlandse gemeenten.

Te gebruiken door:

Een leegstandsregister kan door iedereen worden bijgehouden die leegstand van gebouwen inventariseert.

Voor welk type gebouwen:

Alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Een leegstandsregister kan omschreven worden als een inventaris van structureel leegstaande gebouwen. Het doel van een leegstandsregister is om een zo correct mogelijk zicht te krijgen op de effectieve structurele leegstand in een gebied. Hierdoor kan een gebiedsgericht en gebruikgericht leegstandsbeleid worden gevoerd.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden die hierbij gehanteerd worden zijn:

- Een eenduidig vastgelegde methode voor het verzamelen en verwerken van data in relatie tot leegstand;
- De koppeling van de leegstandsdata aan andere gegevens zoals locatie, de grootte, de bestemming en de eigendomssituatie van een pand zodat een zo volledig mogelijk beeld verkregen wordt van het leegstaand pand.
- De koppeling van het leegstandsregister aan een visueel medium als GIS zodat ook op kaart wordt weergegeven waar structurele leegstand zich bevindt;
- Het regelmatig updaten van dit leegstandsregister zodat het actueel blijft. Bijsturing in het leegstandsbeleid is zo mogelijk.

Regelgeving:

Rond de opmaak of toepassing van de leegstandsregisters kon geen specifieke regelgeving worden geïdentificeerd.

Voorbeelden:

Voorbeelden van leegstandsregisters zijn het 'centraal vastgoedregister' van de Nederlandse provincie Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.4) en de 'leegstandskaat' te Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.2).

3.2.1.2

Onderzoek

Initiatiefnemers:

Onderzoek in relatie tot krimp en structurele leegstand wordt in Nederland ingezet door diverse initiatiefnemers en op verschillende schaalniveaus. Onderzoek kwamen we in deze studie vooral tegen bij de verschillende overheden in Nederland, verenigingen en maatschappelijke instellingen.

Te gebruiken door:

Onderzoek kan in principe door iedereen ingezet worden die daartoe de middelen ter beschikking heeft. De kennis die hierdoor gegenereerd wordt kan, afhankelijk van het soort kennis, beschikbaar gesteld en gebruikt worden door iedereen.

Voor welk type gebouwen:

Alle types gebouwen

Definitie en doel instrument:

Onderzoek omvat al de acties die ertoe bijdragen dat actuele kennis (oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen) vergaard wordt rond bepaalde problematieken zoals krimp en leegstand. Het doel van dit instrument is kennis te genereren die initiatiefnemers bij de aanpak van deze problematieken kunnen inzetten.

Onderzoek wordt in Nederland o.a. gebruikt om nieuwe procesmatige, financiële, juridische en ruimtelijke instrumenten te ontwikkelen om krimp en leegstand aan te pakken. Ook draagt onderzoek er sterk bij tot het bewustwordingsproces van krimp en de hiermee gepaard gaande structurele leegstand.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden zijn afhankelijk van het type onderzoek.

Regelgeving:

Met betrekking tot het instrument onderzoek kon geen specifieke regelgeving worden teruggevonden.

Voorbeelden:

Voorbeelden van onderzoeksinstrumenten zijn het Nationaal programma Herbestemming (zie bijlage 2, paragraaf x, 1.1.2.3), de expertisecentra Neimed (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.8) en Platform 31 (zie bijlage 2, paragraaf 1.13.1), experimenten met betrekking tot kansrijke financiële arrangementen voor de transitie van de vastgoedvoorraad in Zuid-Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.21), de 'Atlanten van grensoverschrijdende kansen voor krimpgebieden' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.22), maatschappelijke kosten-baten analyses (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.24), Euregionaal woningmarktonderzoek (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.5), leefstijlonderzoek en doelgroepenonderzoek van de provincie Nederlands Limburg in relatie tot wonen (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.6).

3.2.1.3

Monitoring

Initiatiefnemers:

Tijdens deze studie konden verschillende initiatiefnemers worden onderscheiden die krimp en structurele leegstand doorheen de tijd monitoren. Meestal de verschillende overheden: het Rijk, de Nederlandse provincie Limburg en enkele gemeenten.

Te gebruiken door:

Dit is afhankelijk van het monitor-instrument zelf.

Voor welk type gebouwen:

Alle types gebouwen

Definitie en doel instrument:

Met monitoren wordt het volgen van ruimtelijke en andere ontwikkelingen doorheen de tijd bedoeld.

Het doel van het monitoren in relatie tot krimp en structurele leegstand is om sneller bepaalde patronen of tendensen hieromtrent te identificeren waardoor een meer doelgerichte aanpak van deze problematieken evenals evaluatie en de tijdelijke bijsturing van het beleid mogelijk is. Monitoring draagt eveneens bij tot de bewustwording van bepaalde uitdagingen bij betrokken actoren als het lokale beleid, maatschappelijke instellingen en bewoners.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden zijn afhankelijk van het monitor-instrument zelf.

Belangrijke toepassingsvoorwaarden die konden worden geïnventariseerd zijn:

- De toepasbaarheid van dit instrument voor een hele regio. Mogelijk beperken bevolkingskrimp en de daaraan gerelateerde problemen zich in de toekomst niet enkel tot die gebieden waar krimp en structurele leegstand nu al in meer of mindere mate manifest aanwezig zijn.
- Het in kaart brengen van regionale verschillen en verschillen op buurt- en gemeenteniveau. Er kunnen zich immers grote verschillen kunnen voordoen tussen regio's, buurten en gemeentes.
- De onderlinge vergelijkbaarheid tussen de uitkomsten van de monitor voor geheel het gebied. Krimp en structurele leegstand moeten dus uniform vastgesteld en geregistreerd worden.
- Monitoring en vergelijkbaarheid doorheen de tijd: de gegevens moeten periodiek – en op uniforme wijze bepaald – beschikbaar zijn.
- Doel is ook dat de aangeleverde data van dit monitoren zo objectief mogelijk zijn. Enkel zo kunnen betrokken actoren overtuigd worden om actie omtrent krimp en structurele leegstand te ondernemen.

Regelgeving:

Met betrekking tot het monitoren kon geen specifieke regelgeving worden teruggevonden.

Voorbeelden:

Geïdentificeerde voorbeelden van monitorinstrumenten zijn de 'demowijzer' of 'krimppmonitor' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.25), de provinciale woonmonitor (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.2) en provinciale winkelmonitor (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.3) en het monitoren van het investeringsvermogen van woningbouwcorporaties in krimpgebieden door de Rijksoverheid (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.5).

3.2.1.4

Kennisdeling

Initiatiefnemers:

Dit instrument wordt gehanteerd door diverse initiatiefnemers om leegstand tegen te gaan of leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen. Het kan gaan van overheden die specifieke kennis ter beschikking stellen tot particulieren en organisaties die hun kennis vrij willen delen via het systeem van 'open-sourcing'.

Te gebruiken door:

Het is een instrument dat in principe door iedereen kan worden gebruikt in relatie tot een aanpak van leegstand.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan ingezet worden om de leegstand van alle types leegstaand patrimonium tegen te gaan.

Definitie en doel instrument:

Dit instrument omvat het beschikbaar stellen van relevante kennis en informatie met betrekking tot de aanpak van krimp en leegstand aan een beperkt of ruim publiek.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is kennisdeling een belangrijk instrument dat wordt ingezet door hogere overheden (de Rijksoverheid, de Provincie) om lagere overheden (gemeentes), maatschappelijke instellingen en private initiatiefnemers bewust te maken van de oorzaken gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen voor krimp en structurele leegstand.

Omdat de overheidsmiddelen beperkt zijn, wordt in Nederland in een aanpak van krimp en leegstand veel verwacht van bottom-up initiatiefnemers. Dit vereist natuurlijk wel dat deze actoren beschikken over de juiste kennis. Bijvoorbeeld over juridische procedures, financiële constructies, een inzicht in locatie-specifieke randvoorwaarden zo-

als de bodemgesteldheid en lopende contracten (Bergevoet T. & van Tuijl M).

Vaak wordt kennis in relatie tot krimp en de aanpak van leegstand gedeeld via het internet. Internet heeft een groot bereik, is laagdrempelig en werkt interactief. In veel gevallen gebeurt deze kennisdeling ook door persoonlijk contact.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden kunnen variëren naargelang het doel van de kennisdeling en het specifieke instrument dat hiervoor wordt ingezet. Bijvoorbeeld: via open sourcing (internet), via conferenties en bijeenkomsten, etc.

Regelgeving:

Omtrent het instrument ‘kennisdeling’ in relatie tot krimp en leegstand kon geen specifieke regelgeving worden teruggevonden.

Voorbeelden:

Voorbeelden van kennisdeling die konden worden geïdentificeerd zijn: de kennisbank herbestemming (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.23), het Interactief Platform ‘Nederland wordt anders’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.11), het Expertteam (kantoor)transformatie (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.12), het Expertteam eigenbouw (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.13), de Juridische expertpool planshade (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.14), het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.15) en het instrument ‘Serious Game Bevolkingsdaling’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.16).

3.2.1.5

Lokaal handelen

Initiatiefnemers:

Tijdens voorliggende studie kon ‘lokaal handelen’ vooral bij de verschillende overheden teruggevonden worden: het Rijk, de Nederlandse provincie Limburg en de gemeenten. Maar ook bij private initiatiefnemers bij de herbestemming van maatschappelijk belangrijke gebouwen zoals een kloostercomplex in een stadscentrum of een kerk.

Te gebruiken door:

‘Lokaal handelen’ is een instrument dat door iedereen kan worden ingezet die met ruimtelijke ontwikkeling bezig is. Het kan dus door iedereen gebruikt worden om leegstand tegen te gaan of leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Lokaal handelen staat voor gebiedsgericht werken en het aanwenden van plaatselijke energie om uitdagingen als structurele leegstand aan te pakken. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Concreet betekent dit enerzijds het betrekken van plaatselijke stakeholders (lokale overheden, bewoners, verenigingen, etc.) bij de aanpak van krimp of bij de transformatie of herbestemming van een leegstaand gebouw. Door lokale actoren van in een vroegtijdig stadium te betrekken bij bepaalde acties en plannen krijgen externen (hogere overheden, ontwerpers, ontwikkelaars, etc.) inzicht in lokale behoeften en lokale belangen en kunnen zij hiermee rekening houden.

Lokaal handelen kan er ook voor zorgen dat het lokale draagvlak voor bepaalde initiatieven groter is.

Anderzijds betekent lokaal handelen ook ruimte laten voor lokale stakeholders om vanuit een lokale behoefte het initiatief te nemen en een lokaal probleem aan te pakken of een lokale kans te verzilveren (bottom-up initiatieven).

Toepassingsvoorwaarden:

‘Lokaal handelen’ vereist een houding die participatie en input van onderuit toelaat.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland.

Voorbeelden:

Geïdentificeerde voorbeelden m.b.t. ‘lokaal handelen’ zijn de ‘dialogotafel’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.17), de ‘transitieatlas’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.18), het meldpunt knellende regelgeving (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.19), de ‘Gouden Toekomstbus’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.8) en een initiatief in de gemeente Stein waarbij de bewoners van een dorp door de gemeente betrokken worden bij het zoeken naar een gepaste herbestemming van de leegstaande dorpskerk (zie bijlage 2, paragraaf 1.7.4).

3.2.1.6**Co-creatie****Initiatiefnemers:**

Geïdentificeerde initiatiefnemers op het vlak van co-creatie zijn: de verschillende overheden (Rijk, provincie en gemeenten), maatschappelijke partners als woningbouwcorporaties, verenigingen, ondernemers en bewoners.

Te gebruiken door:

Dit instrument kan door iedereen worden ingezet om leegstand tegen te gaan of leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan ingezet worden om de leegstand van alle types gebouwen tegen te gaan.

Definitie en doel instrument:

Co-creatie kan omschreven worden als een min of meer gelijkwaardige vorm van samenwerking waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat. Deze co-creatie is gebaseerd op overleg en samenwerking om tot gezamenlijke en eigen doelen te komen. Binnen het kader van deze studie staat het voor het samen gebiedsgericht en gebruikgericht aanpakken van leegstand.

Toepassingsvoorwaarden:

Co-creatie vereist een gelijkwaardigheid van de deelnemers, het vroegtijdig vaststellen van gedeelde belangen, enthousiasme, focus op resultaat, openheid en vertrouwen.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland.

Voorbeelden:

Voorbeelden van co-creatie zijn: het Maastricht-LAB (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.4), het initiatief van het Rijk en de Nederlandse provincie Limburg om draagvlak voor bepaalde oplossingen rond krimp te creëren bij lagere overheden, maatschappelijke instellingen en bewoners, de gezamenlijke zoektocht van de Nederlandse gemeente Stein en haar bewoners naar een gepaste herbestemming van een kerk (zie bijlage 2, paragraaf 1.7.4), de herbestemming van de Dominicanenkerk te Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.13), de herbestemming van de timmerfabriek van Sphinx te Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.14), een innovatief project rond collectief particulier opdrachtgeverschap te Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.16) en de herontwikkeling van het kloosterkwartier te Sittard (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.10)

3.2.1.7**Expectation management****Initiatiefnemers:**

Vooral de verschillende overheden en de geïdentificeerde woonregio's maken gebruik van dit instrument.

Te gebruiken door:

Dit instrument kan in principe door iedereen worden toegepast die bezig is met ruimtelijke ontwikkeling en dus ook voor het hergebruik of de herbestemming van een leegstaand gebouw.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan gebruikt worden in de aanpak van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Bij expectation management wordt vastgelegd en onderbouwd welke richting men uit wil op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling en leegstand, wat van wie wordt verwacht in dit proces en welke ontwikkeling waar kan.

Dit instrument vloeit voort uit de problematiek die komt kijken bij gebiedsontwikkeling, hergebruik of herbestemming: altijd zijn er verschillende partijen bij betrokken die allemaal hun eigen belangen en verwachtingen hebben. Door van bij het begin van een proces duidelijk te communiceren over deze belangen en verwachtingen krijgt een proces een beter realiteitsgehalte en vergroot het inzicht in kansrijke en gedragen oplossingen. Ook kunnen betrokkenen zich zo beter voorbereiden op eventuele problemen of risico's.

Toepassingsvoorwaarden:

Bij dit instrument horen communicatievormen die partijen op gelijke voet behandelen.

Regelgeving:

Bepaalde vormen van 'expectation management' zitten vervat in de Nederlandse wetgeving. Zo zitten 'structuurvisies' vervat in de Nederlandse Wet ruimtelijke ordening. Andere vormen van 'expectation management' zitten niet ingebed in de Nederlandse wetgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van expectation management zijn de structuurvisies die door zowel het Rijk (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.1), de Nederlandse provincie Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.9), de woonregio's (zie bijlage 2, paragrafen 1.3.1 en 1.4.1) en de gemeenten worden opgemaakt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.3). Een ander voorbeeld is het 'Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling' (zie bijlage 2, paragrafen 1.1.2).

3.2.1.8**Placemaking****Initiatiefnemers:**

Dit instrument wordt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied door overheden en bottom-up initiatiefnemers als private ontwikkelaars ingezet.

Te gebruiken door:

Dit instrument kan door iedereen die met ruimte-ontwikkeling bezig is, ingezet worden.

Voor welk type gebouwen:

Placemaking kan ingezet worden om het hergebruik, de herbestemming of herontwikkeling van alle types leegstaande gebouwen te bevorderen.

Definitie en doel instrument:

Placemaking staat voor het realiseren van nieuw elan op een plek met een slechte of minder goede reputatie waardoor gebruikers verleid worden zich er te vestigen of er te blijven. Placemaking is dus een manier om het aantrekken van nieuw programma te stimuleren of het wegtrekken van programma tegen te gaan door het aantrekkelijker maken van een plek. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Dit principe kan aangewend worden in de vorm van een aangepast huurprijsbeleid, een aangepast juridisch kader, door verbeteringen in het publieke domein, door het organiseren van evenementen, door het toelaten van een bepaald tijdelijk ruimtegebruik, etc.

Meestal heeft de partij die het initiatief neemt tot placemaking belang op een bestaande plek. Dit kan bijvoorbeeld de gemeente zelf zijn die een wijk wilt opwaarderen, een private vastgoedeigenaar die de herbestemming van zijn leegstaand pand wil bevorderen of een buurtbewoner die de eigen omgeving wilt verbeteren. Een veel voorkomend fenomeen dat kon teruggevonden worden in Nederland is 'cultuur' als aanjager voor gebiedsontwikkeling.

In het algemeen wordt placemaking als succesvol beschouwd als dit ook leidt tot een stijging van de prijzen voor onroerend goed. Het nadeel is wel dat deze prijsstijging vaak een bedreiging vormt voor degenen die placemaking op gang hielpen zoals kunstenaars of andere pioniers. In de praktijk blijkt dat wanneer de prijzen stijgen, er ook nieuwe gebruikers met meer inkomen naar deze plek komen (gentrification), dikwijls ten koste van deze pioniers.

Toepassingsvoorwaarden:

Op dit instrument zijn geen specifieke voorwaarden van toepassing.

Het voordeel aan placemaking is dat dit tot stand kan komen door een combinatie van kleinschalige initiatieven: bijvoorbeeld door de afzonderlijke herbestemming van verschillende leegstaande panden of door de combinatie van het afwaarderen van leegstaande panden en het verruimen van de gebruiksmogelijkheden ervan.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland.

Voorbeelden:

Voorbeelden van placemaking zijn terug te vinden in de stad Maastricht bij de aanpak van leegstaande, gemeentelijke panden (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.9) en bij de herbestemming van de Timmerfabriek van het voormalige aardewerf fabriek ‘Sphinx’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.14).

3.2.1.9

Matchmaking

Initiatiefnemers:

Tijdens voorliggende studie konden verschillende gemeenten worden geïdentificeerd die optreden als matchmaker.

Te gebruiken door:

Matchmaking kan door iedereen die met ruimte-ontwikkeling bezig is, ingezet worden. Het kan dus aangewend worden om leegstand tegen te gaan en leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan gebruikt worden om alle types leegstaand patrimonium een andere functie te bezorgen.

Definitie en doel instrument:

Matchmaking omvat het actief bij elkaar brengen van ruimtezoekende en -aanbiedende partijen om zo de leegstand van gebouwen tegen te gaan en aan te pakken. De middelen die hiervoor in Nederland worden aangewend zijn divers en kunnen gaan van methodes als borrels, beurzen, markten, televisieprogramma's en beurzen. Ook sociale media en het internet spelen hierbij een grote rol. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Toepassingsvoorwaarden:

Concreet vereist de toepassing van dit instrument een toegankelijk platform waar geïnteresseerde partijen (vraag en aanbod) mekaar kunnen vinden.

Een intermediair zoals een makelaar of een host kan dit platform aanbieden. Nadat aanbieder en vrager elkaar gevonden hebben is het de bedoeling om er zo snel mogelijk achter te komen of de match kansrijk is. Match making wint aan kracht als partijen die elkaar gevonden hebben ondersteuning krijgen bij het vastleggen en uitwerken van hun afspraken. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van matchmaking is de ‘kantorenloods’, iemand die door een Nederlandse gemeente kan worden aangesteld om ruimtezoekers - en aanbieders van leegstaande kantoorruimtes met elkaar in contact te brengen. Daarnaast signaleert en communiceert de kantorenloods tijdig trends en ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en wijst partijen op kansen en bedreigingen. Ook biedt de kantorenloods ondersteuning in gemeentelijke procedures.

Gebleken voordelen van de toepassing van dit instrument zijn: minder leegstand, het tegengaan van de waardevermindering van het vastgoed en het tegengaan van verpaupering van de omgeving. Een nadeel van dit instrument is dat de organisatie en aanstelling van een kantorenloods tijd kost en talent vraagt van de gemeente.

Een soortgelijk voorbeeld is terug te vinden in de gemeente Maastricht met de 'stadsloods' (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.3)

3.2.1.10

Improviseren

Initiatiefnemers:

Dit instrument wordt in Nederland meestal ingezet door bottom-up initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument gebruiken.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Onder dit instrument verstaan we het zonder vooropgezet plan tot actie overgaan en al doende uitvinden hoe het moet. Doel is dat initiatiefnemers via improviseren spontaan en ter plekke met passende oplossingen komen. (Bergeroet & van Tuijl, 2013)

Dit principe kan bijvoorbeeld toegepast worden op een gebouw dat komt leeg te staan en waarvan men nog niet echt weet welke bestemming dit moet krijgen. Via tijdelijk ruimtegebruik en door te improviseren kunnen nieuwe functies ontdekt worden die passen bij het gebouw.

Toepassingsvoorwaarden:

Een belangrijke voorwaarde is het vermogen tot improvisatie van alle betrokken partijen en een open, onbevooroordeelde houding van de betrokkenen en vertrouwen, waardoor conventies en gekende oplossingen worden opzij geschoven ten gunste van een oplossing op maat. Een gemeente bijvoorbeeld moet de mogelijkheid tot improvisatie ook willen faciliteren in haar vergunningenbeleid.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van improvisatie is het gebruik van in onbruik geraakte serres voor de lokale voedselteelt van een bewonerscollectief.

3.2

FINANCIËLE INSTRUMENTEN

3.2.1

Regeling vermindering verhuurderheffing

Initiatiefnemers:

Initiatiefnemer is de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Dit instrument is van toepassing op woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument is bedoeld voor woningen en andere gebouwen die getransformeerd worden naar woningen.

Definitie en doel instrument:

Met dit financieel instrument wil het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken de bouw en verbouw van huurwoningen, de sloop van woningen in krimpgebieden en de transformatie van vastgoed naar woonfunctie stimuleren. Doel van dit laatste is dat via deze regeling corporaties en particuliere verhuurders een stimulans krijgen om gebouwen die voorheen nog geen woonfunctie hadden, te verbouwen tot sociale huurwoningen. Het instrument zelf houdt een korting in op de verhuurderheffing, een heffing die verhuurders van meer dan 10 sociale huurwoningen moeten betalen aan de Rijksoverheid over de waarde van de huurwoningen.

Toepassingsvoorwaarden:

Dit instrument wordt gebiedsgericht ingezet in een aanpak van leegstand. De korting is dus niet overal geldig. Investerings inzake huurwoningen moeten betrekking hebben op de volgende maatschappelijke opgaven in Nederland:

- de aanpak van de woningvoorraad in Rotterdam Zuid;
- de sloop van woningen in krimpgebieden;
- de transformatie van vastgoed met een niet-woonfunctie (overal in Nederland).

Voor andere meer specifieke toepassingsvoorwaarden wordt verwezen naar de regeling zelf.

Regelgeving:

De specifieke regelgeving m.b.t. dit instrument is terug te vinden via de website van de Rijksoverheid en via deze link: www.rvo.nl/subsidies-regelingen/regeling-vermindering-verhuurderheffing

Voorbeelden:

Deze regeling is van toepassing op de woningcorporaties in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied.

3.2.2

Verlaagd btw-tarief voor het verbouwen en herstellen van woningen

Initiatiefnemers:

Initiatiefnemer is de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Van dit verlaagd BTW-tarief kan gebruik gemaakt worden door eigenaars van woningen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument is bedoeld voor woningen.

Definitie en doel instrument:

Dit financieel instrument wordt tijdelijk ingezet door de Rijksoverheid om de verbouwing en het herstel van woningen te bevorderen. Het aanpakken van leegstand is één van de doelstellingen. Onder verbouwings- en herstelwerkzaamheden vallen het vernieuwen, vergroten, herstellen of vervangen en onderhouden van (delen van) de woning.

Toepassingsvoorwaarden:

Voor de specifieke toepassingsvoorwaarden wordt verwezen naar de regeling zelf.

Regelgeving:

Meer informatie m.b.t. deze regeling is te vinden op de website van de Rijksoverheid en via deze link: <http://www.rijksoverheid.nl>

3.2.3

Hypotheekrente-aftrek bij de aankoop van een woning

Initiatiefnemers:

Initiatiefnemer is de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Het voordeel is bedoeld voor kopers van woningen.

72

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument is bedoeld voor woningen.

Definitie en doel instrument:

Dit is een financieel instrument van de Rijksoverheid om de aankoop van een bestaande woning te bevorderen. Leegstand van woningen kan op deze manier vermeden worden.

Concreet houdt dit in dat wanneer een hypotheek wordt afgesloten bij aankoop van een huis, de rente ervan mag worden afgetrokken van het belastbaar inkomen van de koper. Hierdoor betaalt de koper minder inkomstenbelasting. Van dit recht kan enkel gebruik gemaakt worden voor de 'eigen woning' (hoofdverblijf).

Dit recht om de hypotheekrente af te trekken, vervalt echter wanneer de woning tijdelijk verhuurd wordt onder de Leegstandswet (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1).

Toepassingsvoorwaarden:

Voor de specifieke toepassingsvoorwaarden wordt verwezen naar de regeling zelf.

Regelgeving:

Meer informatie m.b.t. deze regeling is te vinden op de website van de Rijksoverheid en via deze link: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/vraag-en-antwoord/wat-is-de-hypotheekrenteaftrek.html>

3.2.4

Fondsen¹

Initiatiefnemers:

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied werden enkel overheden als initiatiefnemers voor de oprichting van een fonds, gerelateerd aan een aanpak van leegstand, geïdentificeerd.

Te gebruiken door:

Dit is afhankelijk van de doelgroep van een fonds.

Voor welk type gebouwen:

Fondsen kunnen worden opgericht met betrekking tot de aanpak van diverse types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Bottom-up initiatieven in de aanpak van leegstand kunnen in Nederland tot stand komen met behulp van diverse fondsen. Uit deze fondsen vloeien financieringen (zoals leningen en subsidies) voort die, al naargelang het fonds, aangevraagd kunnen worden door private investeerders (bewoners, ondernemers, private ontwikkelaars, ...) en maatschappelijke instellingen als woningcorporaties.

Bij een fonds verwacht de geldgever dat er een financieel rendement komt op het geld dat hij inbrengt. Het rendement vloeit voort uit de activiteiten die het fonds ontplooit, al dan niet aangevuld met betaling van rente. Een fonds wordt altijd opgericht in functie van een bijzonder doel. Zo wordt het in Nederland vaak opgericht als maatschappelijk vangnet, als vliegwiel voor innovatie of voor duurzame doeleinden.

In Nederland onderscheidt men drie soorten fondsen: een vermogensfonds, een revolverend fonds en een wervend fonds. In de aanpak van leegstand kwamen we tijdens de voorliggende studie vooral de volgende twee tegen:

–een revolverend fonds:

bij dit fonds wordt geld beschikbaar gesteld voor investeringen met een langere terugverdientijd. De verstrekte leningen vloeien terug in de kas van het fonds, soms inclusief rente. Het vult zichzelf dus weer aan tot (bijna)

¹ Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2015). *Toolbox financieringsconstructies*. Geraadpleegd op 10 april via <http://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatiefinanciering/toolbox-financieringsconstructies>

volledige sterkte.

–een wervend fonds:

Dit is een organisatie die particulieren, bedrijven of fondsen actief benadert om geld of goederen te doneren om op deze manier zijn doelstelling te kunnen realiseren.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden verschillen van fonds tot fonds.

Regelgeving:

De regelgeving die van toepassing is, hangt af van het fonds zelf.

Voorbeelden:

Voorbeelden van geïdentificeerde fondsen en initiatieven in relatie tot fondsen zijn: Fondsenbeheer Nederland (zie bijlage 2, paragraaf 1.13.2), het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) (zie bijlage 2, paragraaf 1.13.3), het Nationaal Restauratiefonds (zie bijlage 2, paragraaf 1.13.4) en het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.15).

3.2.5

Leningen

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers van leningen om leegstand tegen te gaan zijn de Nederlandse provincie Limburg en de gemeenten.

Te gebruiken door:

Wie een lening mag gebruiken is afhankelijk van de doelgroep die beoogd wordt met een lening. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn dit vooral bottom-up initiatiefnemers. Bijvoorbeeld eigenaars van woningen.

Voor welk type gebouwen:

Een lening kan in principe voor alle types gebouwen worden ingezet. Dit is afhankelijk van het doel van de lening zelf.

Definitie en doel instrument:

Een lening is geld dat iemand tijdelijk krijgt en die vervolgens terugbetaald moet worden, al dan niet inclusief rente. In Nederland worden kleine leningen aan personen en bedrijven, een soort van microfinanciering, ingezet in de aanpak van leegstand. Dikwijls komen deze uit een fonds (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.4).

Toepassingsvoorwaarden:

Aan welke eisen iemand moet voldoen om een lening te krijgen, verschilt van lening tot lening.

Regelgeving:

Leningen zitten vervat in diverse wetgevingen.

Voorbeelden:

Voorbeelden van leningen die ingezet worden in een aanpak van leegstand in het onderzoeksgebied zijn de Starterlening (zie bijlage 2, paragraaf 1.5.2), de Stimuleringslening Levensloopbestendig Wonen Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.16) en de Duurzaamheidslening (zie bijlage 2, paragraaf 1.5.3).

3.2.6

Subsidies

Initiatiefnemers:

Subsidies in relatie tot leegstand, hergebruik en herbestemming konden in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied vooral teruggevonden worden bij de Rijksoverheid en de provincie Limburg.

Te gebruiken door:

Wie de subsidie kan gebruiken hangt af van het doel van de subsidie. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn dit vooral bottom-up initiatiefnemers. Bijvoorbeeld eigenaars van woningen.

Voor welk type gebouwen:

Subsidies kunnen ingezet worden om de leegstand van diverse types gebouwen tegen te gaan. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied konden ze vooral teruggevonden worden in relatie tot wonen en de herbestemming van monumentale gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Subsidies kunnen omschreven worden als financiële steunmaatregelen (van de overheid) voor bepaalde activiteiten. Zo kan met behulp van één of meerdere subsidies de transformatie van een leegstaand pand gemakkelijker opgestart of versneld worden.

Toepassingsvoorwaarden:

Iedereen kan in principe een subsidie aanvragen indien hij of zij voldoet aan een aantal randvoorwaarden. Dikwijls worden er commissies samengesteld met onafhankelijke experts om een aanvraag te beoordelen.

Voorbeelden:

Voorbeelden van subsidies in relatie tot leegstand zijn de subsidie 'Stimulering herbestemming gebouwen' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.27), de subsidie 'Sloop en onttrekkingen' (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.19) en de subsidies Transitiefonds Limburgse Woningmarkt Tenderregeling Midden-Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.17) en Zuid-Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.18).

3.2.7**Afwaarderen*****Initiatiefnemers:***

Dit zijn eigenaars van leegstaande panden. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied kon dit vooral teruggevonden worden bij gemeenten en grotere vastgoedbezitters als woningcorporaties.

Te gebruiken door:

Iedereen kan in principe afwaarderen.

Voor welk type gebouwen:

Dit is een instrument dat voor elk type gebouw kan worden ingezet.

Definitie en doel instrument:

Het afwaarderen van vastgoed staat voor het laten zakken van de prijs van een leegstaand pand. In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt dit gezien als een belangrijk instrument om leegstand aan te pakken, zeker in tijden van overaanbod. Bij een overaanbod aan dezelfde types gebouwen daalt immers de marktwaarde. De boekhoudkundige waarde (aanschafwaarde van het pand) daalt echter niet automatisch mee. Door af te waarderen wordt deze boekhoudkundige waarde bijgesteld naar de reële waarde (Bergevoet & van Tuijl, 2013). Met dit instrument kunnen transacties op de vastgoedmarkt weer mogelijk gemaakt worden.

Toepassingsvoorwaarden:

Enkel de eigenaar van het vastgoed kan afwaarderen: bijvoorbeeld om de kosten van aanhoudende leegstand een halt toe te roepen en ervoor te zorgen dat een pand gemakkelijker verkocht geraakt.

In Nederland stelt men vast dat 'afwaarderen' nog niet structureel op gang geraakt (Bergevoet & van Tuijl, 2013). Zo rusten in Nederland op veel bezittingen zware hypotheeklen waardoor banken het 'afwaarderen' van hun onderpand niet toelaten uit angst voor een tweede bankencrisis. Voor eigenaars van panden zoals beleggers en particuliere huiseigenaren heeft afwaarderen een effect op de toegang tot de kapitaalmarkt. Bij een verminderde waarde van het onderpand is het in Nederland zeer moeilijk om een nog lopende rekening te herfinancieren waardoor de finan-

cieringskosten toenemen en eigenaars van gebouwen afzien van ‘afwaarderen’.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied raken heel wat woningen moeilijk verkocht door een mismatch tussen vraag en aanbod evenals overaanbod. Door af te waarden raakt een koopwoning misschien toch verkocht.

3.2.8

Urban marketing

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn lokale overheden.

Te gebruiken door:

Overheden, private partijen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan ingezet worden voor het hergebruik, de herbestemming of herontwikkeling van diverse types leegstaand vastgoed.

Definitie en doel instrument:

Urban marketing staat voor het realiseren van stedelijke (her)ontwikkeling met private investeringen. Het is een instrument dat kan ingezet worden in tijden waarin overheden moeten bezuinigen en minder middelen hebben voor het realiseren en in stand houden van bepaalde voorzieningen. (Bergevoet & van Tuijl, 2013).

Toepassingsvoorwaarden:

Een overheid moet openstaan voor samenwerking met private partijen. Meestal verwachten investerende private partijen ook iets terug in ruil voor hun bijdrage. Dit kan gaan van naamsbekendheid tot in veel gevallen: financieel rendement.

In Nederland is het zo dat voor grootschalige publieke projecten (bijv. de HSL-lijn) reeds vaak samengewerkt wordt met private partijen door middel van PPS-constructies (Publiek Private Samenwerking). In de zogenaamde DB-FM-contracten (Design, Build, Finance & Mantain), worden dan de gewenste hoofddoelen vastgelegd waarna private partijen de vrijheid hebben om deze doelen naar eigen inzichten te bereiken. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Ook worden private partijen op regelmatige basis betrokken bij het financieren en exploiteren van projecten.

Voor kleinere projecten gebeuren deze vormen van samenwerking nog veel minder in Nederland.

Belangrijk bij urban marketing is dat de samenwerking met private partijen voldoende oplevert op maatschappelijk vlak: het financieel rendement van de investerende, private partijen mag niet het hoofddoel worden.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van ‘urban marketing’ in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is de herbestemming van het Urulinenklooster in het stadscentrum van Sittard-Geleen (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.10). De gemeente Sittard-Geleen werkt hiervoor samen met een private investeerder/ontwikkelaar.

3.2.9

Natura

Initiatiefnemers:

Dit zijn meestal bottom-up initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument aanwend in een aanpak van leegstand.

Voor welk type gebouwen:

Dit kan ingezet worden om de leegstand van alle types gebouwen tegen te gaan.

Definitie en doel instrument:

Het instrument 'natura' staat voor investeringen en opbrengsten die niet in geld worden uitgedrukt maar in goederen, gunsten, diensten of in maatschappelijk rendement (Bergevoet & van Tuijl, 2013).

Het betalen in natura wordt in Nederland reeds toegepast in bepaalde projecten en systemen. Zo wordt er, wanneer geen financiële investering voor een initiatief te vinden is, soms op een alternatieve manier gefinancierd: bijvoorbeeld met tijd, kennis of materialen. In ruil voor deze 'investering' krijgt de investeerder ook iets terug: bijvoorbeeld in de vorm van kortingen, gebruiksrechten of wederdiensten.

Toepassingsvoorwaarden:

Vooraf worden best afspraken gemaakt op welke manier deze 'ruilhandel' zal verlopen.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld hiervan is de tijdelijke verhuur van leegstaande, gemeentelijke panden door de gemeente Maastricht aan jonge ondernemers: zij krijgen de mogelijkheid een gebouw tegen een lagere prijs te huren wanneer ze dit zelf opknappen en onderhouden (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.9).

3.2.10**Crowdfunding****Initiatiefnemers:**

Crowdfunding gebeurt doorgaans door bottom-up initiatiefnemers als een buurtvereniging of bewoners die een gezamenlijk doel willen realiseren.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument gebruiken.

Voor welk type gebouwen:

Het kan aangewend worden om de leegstand van diverse types gebouwen aan te pakken.

Definitie en doel instrument:

Door middel van crowdfunding wordt een initiatief financieel mogelijk gemaakt door collectieve financiering (Bergevoet & van Tuijl, 2013). Meestal zal een initiatiefnemer een groot publiek proberen warm te maken voor een project via een geschikt medium zoals bijvoorbeeld een website of een beurs. Het publiek bepaalt zelf of zij dit initiatief waardevol genoeg vinden om dit financieel te steunen. Het voordeel aan crowdfunding is dat soms met vele kleine bijdragen iets wezenlijks kan gedaan worden voor bijvoorbeeld een buurt: zo kan met dit geld misschien een voor de gemeenschap belangrijk gebouw herbestemd worden als ontmoetingsruimte. Dikwijls krijgen investeerders, na de realisatie van het initiatief waarin ze investeerden, ook iets terug: financieel of in andere vormen (maatschappelijk, sociaal, ...). De projecten die met crowdfunding gerealiseerd zijn in Nederland dienen vaak lokale belangen. (Bergevoet & van Tuijl, 2013).

Als mensen hetgeen waarin ze investeerden achteraf ook daadwerkelijk mogen gebruiken, wordt gesproken van collaborative consumption (Bergevoet & van Tuijl, 2013). Hetgeen waarin ze investeerden wordt niet hun eigendom, maar ze mogen dit wel gebruiken. Het voordeel van dit systeem is dat op deze manier het gebruik van bijvoorbeeld gebouwen intensiever kan gebeuren. Dit is bijgevolg duurzamer en ook goedkoper.

Toepassingsvoorwaarden:

Een belangrijke voorwaarde bij collaborative consumption is dat op voorhand goede afspraken worden gemaakt.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van crowdfunding is het verzamelen van geld voor het onderhoud van een leegstaande en waardevolle kerk.

3.2.11**Cashflowsturing****Initiatiefnemers:**

Geïdentificeerde initiatiefnemers zijn zowel lokale overheden als private initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument inzetten.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan ingezet worden voor alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

‘Cashflowsturing’ wordt door Bergevoet en van Tuijl (2013) als kansrijk financieel en flexibel instrument beschouwd in de aanpak van leegstand en krimp en als alternatief voor grootschalige investeringen.

Kort samengevat betekent ‘cashflowsturing’ dat kosten alleen worden gemaakt wanneer er direct zicht is op opbrengsten waardoor investeringsrisico’s worden beperkt; kleinere investeringen worden in de tijd gespreid op basis van een realistische inschatting van de eigen liquiditeit. Een volgende investering wordt pas gedaan wanneer de vorige opbrengst is gerealiseerd. Komt deze opbrengst er niet, dan is de schade ook beperkt. Door bovendien meerdere partijen te betrekken bij een investering, wordt het risico nog meer beperkt doordat het gedeeld wordt.

Bergevoet en van Tuijl (2013) zien in tijdelijk ruimtegebruik veel potentie voor toepassing van het instrument ‘cashflowsturing’: door een beperkte investering wordt tijdelijk ruimtegebruik mogelijk gemaakt. Door middel van het tijdelijk ruimtegebruik zelf wordt deze investering terugverdiend en kunnen opbrengsten worden gegenereerd waarmee langzaam vervolgstappen gezet kunnen worden naar meer permanente functies.

Toepassingsvoorwaarden:

Er konden geen specifieke toepassingsvoorwaarden worden teruggevonden.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Cashflowsturing wordt in Nederland bijvoorbeeld mogelijk gemaakt door de Leegstandswet (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1). Een ander voorbeeld waarbij dit instrument werd toegepast is de herbestemming van een leegstaande carréhoeve in Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.15).

3.2.12**Upgraden****Initiatiefnemers:**

In deze studie werden zowel lokale overheden als projectontwikkelaars geïdentificeerd als initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Elke eigenaar van een leegstaand pand kan dit instrument gebruiken om een leegstaand pand terug te activeren.

Voor welk type gebouwen:

Dit kan in principe op elk type gebouw toegepast worden.

78

Definitie en doel instrument:

Kort samengevat betekent ‘upgraden’ dat vanuit een minimale, goedkope basis tegen een meerprijs een hoger comfort kan worden bereikt. Het is een principe dat kan worden gehanteerd om hergebruik, herbestemming en herontwikkeling beter betaalbaar te maken. (Bergevoet en van Tuijl, 2013)

Toepassingsvoorwaarden:

Bij de verkoop of verhuur van leegstaand vastgoed kan de aanbieder van dit vastgoed er bijvoorbeeld voor kiezen om bestaande ruimten onaangepast of met een beperkt basiscomfort aan te bieden aan een toekomstige gebruiker. Dit in ruil voor een lagere prijs. Het voordeel is tweeledig: de investeringskosten voor de aanbieder blijven beperkt; de gebruiker kan vervolgens zelf bepalen in hoeverre hij het pand wil upgraden naar het gewenste comfort. Dit upgraden kan de gebruiker spreiden doorheen de tijd: bepaalde ingrepen kunnen uitgesteld worden totdat ze echt nodig zijn.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van ‘upgraden’ zijn kluswoningen². Dit is een door de gemeente (of corporatie) aangekocht bezit in relatief slechte of verouderde staat dat verkocht wordt met een verbeterverplichting. Daarbij krijgt de koper wel begeleiding en een verlaagde prijs, maar geen subsidie. Doel is dat op deze manier panden op plekken die niet in trek zijn wel verkocht worden. De stad Maastricht experimenteert met kluswoningen om de structurele leegstand van woningen in bepaalde buurten tegen te gaan (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.11).

3.2.13

Life-cycle finance

Initiatiefnemers:

Dikwijls zijn het particuliere opdrachtgevers die gebruik maken van dit instrument.

Te gebruiken door:

Het is een instrument dat ingezet kan worden door elke eigenaar van leegstaand vastgoed.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan op elk type gebouw worden toegepast.

Definitie en doel instrument:

Bij toepassing van dit instrument wordt reeds voor de (her)ontwikkeling of herbestemming van vastgoed vastgelegd aan welke prestatie-eisen een gebouw tijdens de exploitatiefase zal moeten voldoen: op het vlak van energiegebruik, onderhoud, enz. Doel is om van in een vroegtijdig stadium de exploitatiekosten zoveel mogelijk te beperken, hierdoor vroegtijdige afschrijving³ en ook leegstand te voorkomen. Gebouwen kunnen hierdoor kwalitatief beter en duurzamer worden. (Bergevoet en van Tuijl, 2013)

Toepassingsvoorwaarden:

In het geval van ‘Life Cycle Finance’ kan door een eigenaar van een pand gebruik gemaakt worden van een prestatiecontract⁴. In een prestatiecontract worden, voor de herbestemming of (her)ontwikkeling van een pand, prestatie-eisen vastgelegd waaraan het pand in de beheerfase van een gebouw zal moeten voldoen. Deze prestaties zijn

2. Link naar initiatief: www.rvo.nl/sites/default/files/factsheet%20Kluswoningen.pdf

3 Met vroegtijdige afschrijving wordt bedoeld dat het gebouw niet meer gebruikt kan worden voor de functie(s) waarvoor het bedoeld was.

4 Bron: Raderadvies. (2015). *Beheer en onderhoud gebouwen*. Geraadpleegd via <http://www.raderadvies.nl/gebouwbeheer/contractmanagement/prestatiecontracten/>

meetbaar en objectief te evalueren op basis van in het prestatiecontract gedefinieerde meetpunten. Bij een prestatiecontract wordt het product niet bij aanvang van het project aan de uitvoerder (bijvoorbeeld een ontwikkelaar) betaald, maar alleen als het gevraagde rendement na oplevering daadwerkelijk wordt gemeten. Dit prestatiecontract biedt vooral mogelijkheden wanneer de herbestemming of (her)ontwikkeling wordt uitbesteed door de eigenaar aan een andere partij.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Het initiatief van de provincie Limburg om hoge eisen te stellen op het vlak van duurzaamheid bij grootschalige vernieuwbouwprojecten is een voorbeeld van ‘life-cycle finance’. Op deze manier wil zij vroegtijdige leegstand vermijden (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.11).

3.3 JURIDISCHE INSTRUMENTEN

3.3.1 Leegstandswet

Initiatiefnemers:

De Leegstandswet⁵ (1 juli 2013) is een initiatief van de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Dit instrument is bedoeld voor eigenaars van (koop)woningen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument is bedoeld voor woningen en gebouwen die een herbestemming krijgen in functie van wonen.

Definitie en doel instrument:

De leegstandswet is een regeling die de eigenaar van een (koop)woning de gelegenheid biedt de woning tijdelijk te verhuren. In veel gevallen zal er van deze regeling gebruik worden gemaakt wanneer de woning al een tijd te koop staat en nog niet verkocht is. Bij verhuur via de leegstandswet hoeft de verhuurder, in tegenstelling tot de gewone verhuur, niet met alle huurbeschermingsbepalingen rekening te houden waardoor de verhuurder de mogelijkheid heeft de huurovereenkomst op te zeggen. Wel dient de verhuurder bij deze manier van verhuren een vergunning aan te vragen bij de gemeente.

Met deze Leegstandswet wil de Rijksoverheid ook de transformatie van leegstaande kantoren en andere gebouwen als ziekenhuizen, verpleeghuizen en scholen een impuls geven: voor deze gebouwen kan via een omgevingsvergunning een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan aangevraagd worden waardoor deze gebouwen voor een maximum termijn van 10 jaar verhuurd kunnen worden in functie van wonen. Met dit systeem zou het voor eigenaars aantrekkelijker moeten worden om te investeren in transformatie omdat ze op deze manier hun investeringen voor de verbouwing gemakkelijker kunnen terugverdienen binnen 10 jaar. Gedurende de transformatie zouden de panden dan reeds bewoond kunnen worden.

Toepassingsvoorwaarden:

Bij de tijdelijke verhuur van woningen volgens de Leegstandswet gelden de volgende regels:

- De verhuurder mag bij een te koop staande woning zelf de huurprijs bepalen;
- Gemeentes mogen aan de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen geen extra, eigen eisen stellen die niet in de Leegstandswet staan;

5. Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/woning-tijdelijk-verhuren>

- De maximumduur van een tijdelijke vergunning bedraagt vijf jaar, met uitzondering van sloop- en renovatiewoningen. Bij deze laatste wordt de maximumduur van een tijdelijke vergunning beperkt tot zeven jaar omdat in de praktijk blijkt dat sloop- en renovatieplannen voor huurwoningen vaak meer tijd vergen dan oorspronkelijk gepland;
- Particuliere eigenaren mogen niet meer dan twee te koop staande koopwoningen tegelijk tijdelijk verhuren;
- Het moet gaan om een woonruimte in een te koop staande woning die nog nooit bewoond geweest is (nieuwbouwwooning), ofwel om een woning die bewoond werd door de eigenaar in de 12 maanden voordat de woning leeg kwam te staan ofwel om een woning die maar 3 jaar (geheel of gedeeltelijk) verhuurd is in de 10 jaar voordat de woning kwam leeg te staan.
- Een eigenaar van een woonruimte mag meer dan één keer een vergunning voor tijdelijke verhuur aanvragen. Voorwaarde is wel dat er tussen beide aanvragen minimaal vijf jaar zit waarin voor de woning geen vergunning voor tijdelijke verhuur gold.

Voor de tijdelijke verhuur van een woning dient steeds toestemming gevraagd te worden aan de bank of andere hypotheekverstrekker indien op de woning een hypotheek rust. Zij kunnen voorwaarden stellen aan de vergunning voor tijdelijke verhuur.

De huurovereenkomst zelf moet voor tenminste zes maanden zijn en er geldt een opzegtermijn van minimum één maand voor de huurder en minimaal drie maanden voor de verhuurder. De huurovereenkomst stopt automatisch bij het verlopen van de vergunning voor tijdelijke verhuur. De huurprijs is vrij te bepalen tussen de huurder en verhuurder.

Regelgeving:

Meer informatie omtrent de Leegstandswet is terug te vinden op de website van de Rijksoverheid en via deze link: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/woning-tijdelijk-verhuren>

Voorbeelden:

Van de Leegstandswet wordt gebruik gemaakt door ouderen in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied die hun woning willen verkopen en willen verhuizen naar een woonvorm die beter aansluit op hun behoeften.

3.3.2

Wet Kraken en Leegstand

Initiatiefnemer:

Dit is de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Het deel van de wet m.b.t. kraken is van toepassing op iedereen.

Het deel van de wet m.b.t. de leegstandsverordening kan enkel gebruikt worden door gemeentes.

Voor welk type gebouwen:

Het deel van de wet m.b.t. kraken is van toepassing op alle types leegstaande gebouwen.

Het deel van de wet m.b.t. de leegstandsverordening is van toepassing op alle types leegstaande gebouwen of gedeelten daarvan die geen woonruimte zijn.

Definitie en doel instrument:

Met deze wet wordt het kraken van leegstaande gebouwen in Nederland verboden en wordt de mogelijkheid gegeven aan gemeenten om een leegstandsverordening in te voeren om bepaalde types leegstaande gebouwen of gedeelten daarvan (geen woonruimte) opnieuw te activeren. Met de leegstandsverordening kan een gemeente eigenaars van leegstaande panden verplichten deze leegstand te melden en zelf een gebruiker voordragen voor een leegstaand pand. Het niet meewerken aan de procedure leidt tot een boete.

Toepassingsvoorwaarden:

Aan de leegstandsverordening zijn een aantal toepassingsvoorwaarden verbonden. Hiervoor wordt verwezen naar de wet zelf.

Regelgeving:

Dit instrument zit vervat in de Wet van 24 juli 2010 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand). Deze wet is raadpleegbaar in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden en via de volgende link: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-320.html>

81

Voorbeelden:

De leegstandsverordening wordt toegepast in Sittard-Geleen voor handelspanden in het kernwinkelgebied van het stadscentrum (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.6).

3.3.3 Illegaliteit

Initiatiefnemers:

In Nederland wordt het instrument ‘illegaliteit’ toegepast door uiteenlopende bottom-up initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Dit instrument kan in principe door iedereen worden aangewend.

Voor welk type gebouwen:

Illegaliteit kan toegepast worden op elke type gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Met dit instrument wordt het bewust overtreden van de regels bedoeld om snel en ongecompliceerd een doel te bereiken. Bijvoorbeeld door een leegstaand pand, zonder dat dit toegelaten is, tijdelijk te gaan bewonen of gebruiken voor bepaalde activiteiten.

Een specifieke vorm van illegaliteit in Nederland is de guerrilla: illegale en relatief kleinschalige initiatieven waartegen op lokale schaal weinig weerstand bestaat.

Toepassingsvoorwaarden:

Initiatiefnemers die illegaal ruimtegebruik overwegen, maken doorgaans wel eerst een inschatting van het handhavingsbeleid. Bij een lage kans op handhaving wordt illegaliteit gemakkelijker. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Regelgeving:

Het kraken van panden is met de invoering van de ‘Wet Kraken en Leegstand’ sinds 2010 verboden in Nederland. Eerder werd dit onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden als legaal beschouwd. De Wet Kraken en Leegstand zegt echter niets over het illegaal gebruik van vrijkomende gronden na sloop.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van illegaliteit is het door buurtbewoners inpalmen van een stuk braakliggend grond in functie van een buurtparkje zonder dat daar toestemming voor werd verleend.

3.3.4 Verordeningen

Initiatiefnemers:

Verordeningen kunnen in Nederland worden gemaakt door het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Te gebruiken door:

Dit is afhankelijk van de verordening.

Voor welk type gebouwen:

Een verordening kan in principe worden ingezet in relatie tot alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

In de strikte zin zijn verordeningen in Nederland de regels die in een bepaald gebied gelden⁶. In een aanpak van leegstand worden in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied provinciale en gemeentelijke verordeningen ingezet binnen het kader van 'lokale afwegingsruimte'.

Dit laatste houdt in dat op basis van algemeen geldende regels het bevoegd gezag (bijvoorbeeld een gemeente) voor een specifieke plek het juridische kader gaat verzwaren of versoepelen via verordeningen. Hierdoor kan er meer gericht ingespeeld worden op een specifieke lokale, ruimtelijke context. Deze is immers niet overal dezelfde. Met behulp van dit instrument trachten de overheden die de verordeningen gebruiken een beter vestigingsklimaat te creëren in gebieden die te kampen hebben met (veel) leegstand.

Toepassingsvoorwaarden:

Gemeentelijke verordeningen worden opgesteld door de gemeenten en zijn van toepassing binnen de gemeente zelf. Provinciale verordeningen worden opgesteld door de provinciale staten en bevatten regels die binnen een bepaalde provincie geldig zijn. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied heeft de provincie Limburg de bevoegdheid om verordeningen te maken die bovenlokale problematieken en afstemming regelen. Bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking.

Regelgeving:

Verordeningen zitten ingebouwd in uiteenlopende wetsvoorschriften in Nederland en kennen daarmee een verscheidenheid aan toepassingen.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van een provinciale verordening is de 'Verordening Wonen Zuid-Limburg' (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.13). Een voorbeeld van een gemeentelijke verordening is de 'Leegstandsverordening' te Sittard-Geleen (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.6).

3.3.5**(Globaal) bestemmingsplan****Initiatiefnemers:**

Dit instrument wordt ingezet door gemeenten.

Te gebruiken door:

Iedereen die een leegstaand pand wil verbouwen of herbestemmen dient rekening te houden met het onderliggende bestemmingsplan.

Voor welk type gebouwen:

Een globaal bestemmingsplan kan betrekking hebben op alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

De Nederlandse Wet ruimtelijke ordening (2008) schrijft voor dat de gemeenteraad voor het hele grondgebied van een gemeente één of meerdere bestemmingsplannen moet vastleggen. Hierin worden per kavel de bestemming, de hierbij horende regels (zoals het bouwvolume) en bijgevolg ook de grondprijs vastgelegd. Dit heeft in Nederland geleid tot erg gedetailleerde plannen die weinig flexibiliteit toelaten bij onverwachte, niet voorspelde ontwikkelingen. Dit maakt het moeilijk om bijvoorbeeld een herbestemming te vinden voor bepaalde panden. De Wet Ruimtelijke Ordening biedt echter ook de mogelijkheid om globaal te bestemmen.

Een globaal bestemmingsplan is een bestemmingsplan waarin bouwvolumes en bestemmingen slechts globaal zijn vastgelegd waardoor voor het uitwerken de nodige vrijheid overblijft. In Nederland wordt om deze reden geëxperimenteerd met het vervangen van verouderde en gedetailleerde bestemmingsplannen door globale bestemmings-

6. Bron: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnfgzrdqq9>, geraadpleegd op 19 juli 2015

plannen. Doel is dat in de globale bestemmingsplannen meerdere vormen van gebruik op een plek of gebied kunnen worden toegestaan waardoor de plannen flexibeler worden en de kans groter is dat initiatieven die zich aandienen ook effectief gerealiseerd kunnen worden.

Een bijkomend voordeel in Nederland is dat bestemmingsplannen wettelijk niet ouder mogen zijn dan 10 jaar en dus regelmatig geactualiseerd worden.

Toepassingsvoorwaarden:

Aan de opmaak van een globaal bestemmingsplan gaat een onderzoek vooraf waarin wordt nagegaan of de beoogde mogelijke functies niet in conflict treden met elkaar en met reeds bestaande functies. (bijv. inzake parkeren, geluidsoverlast, privacy, bezonning, etc.) Om deze procedure te vereenvoudigen wil de Nederlandse Overheid met de in opmaak zijnde Omgevingswet dit onderzoek doorschuiven naar het moment van vergunningverlening. Met andere woorden: wanneer het duidelijk is welke bestemming effectief gerealiseerd zal worden op een bepaalde plek. Dit onderzoek kan dan ook gericht verlopen.

Regelgeving:

Dit instrument zit vervat in de Nederlandse Wet Ruimtelijke Ordening.

3.3.6

Tijdelijke vergunning

Initiatiefnemers:

De initiatiefnemer tot de tijdelijke vergunning is de Rijksoverheid.

Te gebruiken door:

Ze kan gebruikt worden door iedereen.

Voor welk type gebouwen:

Ze kan gebruikt worden voor alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Dit instrument betreft een vergunning die ruimtegebruik voor een beperkte periode mogelijk maakt.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt dit instrument vooral ingezet om leegstaande ruimtes tijdelijk te gebruiken en/of om er nieuwe ontwikkelingen mee op gang te helpen.

Tijdelijke vergunningen worden in Nederland afgeleverd in de vorm van de tijdelijke omgevingsvergunning en de evenementenvergunning.

Met de tijdelijke omgevingsvergunning kunnen tijdelijke bouwwerken worden opgericht. Ook kan deze worden aangevraagd wanneer er een tijdelijk gebruik wordt beoogd van een leegstaand gebouw en waarbij dit tijdelijk gebruik afwijkt van de bestaande functie. De tijdelijke omgevingsvergunning is gekoppeld aan verkorte procedures zodat initiatieven sneller kunnen worden gerealiseerd. Momenteel kan met deze vergunning tien jaar van een bestemmingsplan worden afgeweken. Dit biedt ook mogelijkheden om ondertussen het bestemmingsplan aan te passen.

De evenementenvergunning is bedoeld voor specifieke vormen van kortstondig ruimtegebruik zoals festivals, kermissen. De maximaal toegestane periode bedraagt slechts enkele weken.

Toepassingsvoorwaarden:

Goede afspraken omtrent tijdelijk ruimtegebruik en de tijdelijke afwijking van een bestemming kunnen vermijden dat het tijdelijk ruimtegebruik niet meer verdwijnt. Ook al is dit wenselijk op termijn.

Regelgeving:

Dit instrument zit vervat in de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)'. Meer informatie omtrent deze wet is terug te vinden op de website van het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Milieu en via de volgende link: <http://www.infomil.nl>

Voorbeelden:

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied wordt de tijdelijke omgevingsvergunning ingezet in het kader van een tijdelijk ruimtegebruik. Bijvoorbeeld voor het uittesten van nieuwe bestemmingen van een leegstaand pand.

3.3.7**Structuurvisies⁷****Initiatiefnemers:**

Structuurvisies worden in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied als instrument in een aanpak van krimp en leegstand ingezet door het Rijk, de provincie Limburg, de woonregio's Midden- en Zuid-Limburg en de gemeenten.

Te gebruiken door:

De structuurvisie is een instrument dat verplicht moet worden aangewend vanuit de Nederlandse Wet Ruimtelijke Ordening in functie van de goede ruimtelijke ordening van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Elk van deze actoren moet verplicht een structuurvisie (of meerdere structuurvisies) opmaken voor hun grondgebied. De Wet Ruimtelijke Ordening laat ook toe om een structuurvisie op te stellen met meerdere gemeenten of provincies samen. Verplicht is dit laatste niet.

Voor welk type gebouwen:

Niet van toepassing

Definitie en doel instrument:

Concreet geeft een Nederlandse overheid in een gebiedsdekkende structuurvisie of deelstructuurvisie steeds een integrale visie op een gebied. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van nieuwe ontwikkelingen van dat gebied. Daarnaast bevat het de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De samenhang met beleid op het gebied van economie, recreatie en dergelijke wordt ook duidelijk gemaakt. In de structuurvisie staat hoe en waar de ontwikkelingen plaatsvinden. Keuzes worden gemaakt over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn en de daarvoor noodzakelijke maatregelen op korte termijn. De manier waarop leegstand wordt mee opgenomen in de structuurvisies.

Toepassingsvoorwaarden:

Op Rijksniveau stelt de ministerraad een structuurvisie vast, op provinciaal niveau de provinciale staten en op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad. Een structuurvisie kadert steeds binnen een structuurvisie op een hoger schaalniveau en is alleen bindend voor de opsteller zelf. Verder kan het beschouwd worden als een richtinggevend document waarin het voor overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk wordt, welk ruimtelijk beleid een overheid nastreeft.

Regelgeving:

De opmaak van structuurvisies zit vervat in de Wet Ruimtelijke Ordening. Deze wet kan geraadpleegd worden op de website van de Rijksoverheid en via deze link: <http://wetten.overheid.nl>

Voorbeelden:

Voorbeelden van structuurvisies in relatie tot krimp en leegstand zijn: de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.1), het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.9), de Structuurvisies Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg en Zuid-Limburg (zie bijlage 2, paragrafen 1.3.1 en 1.4.1) en de Structuurvisie Maastricht 2030 (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.3).

3.3.8**Verworven rechten****Initiatiefnemers:**

⁷ Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Wet Ruimtelijke Ordening: Uitleg structuurvisie*. Geraadpleegd op 17 april 2015 via: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/structuurvisie>

Te gebruiken door:

Iedereen kan gebruik maken van dit instrument.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument is van toepassing op alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Door dit juridische instrument is het bij een herbestemming van een gebouw niet meer noodzakelijk dat het gebouw na herbestemming voldoet aan dezelfde strenge eisen waaraan nieuwbouw moet voldoen. De eigenschappen van het bestaande gebouw mogen als minimum kwaliteitsniveau worden gehanteerd. De wetgever gaat er vanuit dat de marktwerking wel zal zorgen voor het juiste kwaliteitsniveau. Binnen deze redenering zou een te lage geluidisolatie voor woningscheidende wanden immers kunnen leiden tot onverkoopbare woningen. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Met de invoering van dit systeem wil de Nederlandse overheid de herbestemming van bestaand vastgoed gemakkelijker maken.

Toepassingsvoorwaarden:

Onder deze regeling vallen transformatieprojecten waarbij bestaande gebouwen worden veranderd, uitgebreid of gedeeltelijk vernieuwd.

Een kanttekening die bij dit instrument kan geplaatst worden is of de markt wel altijd voldoende corrigerend zal werken: de kans bestaat dat er op deze manier ook onaanvaardbare of gevaarlijke situaties ontstaan. Bijvoorbeeld bij de huisvesting van arbeidsmigranten.

Regelgeving:

Dit instrument zit vervat in Nederlandse Bouwbesluit van 2012. Meer informatie omtrent dit instrument kan worden teruggevonden op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en via de volgende link: <http://vrom.bouwbesluit.com>

3.3.9

Statuten

Initiatiefnemers:

Dit zijn voornamelijk bottom-up initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Het instrument statuten kan door iedereen worden gebruikt.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan in principe aangewend worden voor het hergebruik, de herbestemming of de herontwikkeling van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Statuten zijn grondregels, bepalingen die ten grondslag liggen aan bepaalde rechtspersonen, zoals de naamloze vennootschap, besloten vennootschap, vereniging en stichting. Concreet kunnen ze omschreven worden als collectieve afspraken tussen een beperkte groep personen of partijen die alleen voor hen rechtsgeldig zijn en die inspelen op plaats specifieke, gebruiksspecifieke of projectspecifieke omstandigheden.

Dit instrument wordt in Nederland aangewend wanneer kleine partijen, zoals particuliere gebruikers, zich gaan organiseren in grotere groepen. Bijvoorbeeld om binnen het systeem van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap een groot leegstaand gebouw samen een herbestemming te geven. Dit organiseren in een grotere groep vergt een goede organisatiestructuur met duidelijke afspraken over bijvoorbeeld de verdeling van de eigendom, de kosten, in te winnen adviezen, de verdeling van verantwoordelijkheden, et cetera. Dit kan door zich te organiseren in een coöperatie, stichting of vereniging waarbinnen afspraken kunnen worden vastgelegd in statuten (Bergevoet & van Tuijl, 2013).

Toepassingsvoorwaarden:

Statuten in Nederland worden vervat in een notarieel verleden akte van oprichting.

Regelgeving:

De regelgeving omtrent statuten zit vervat in het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. Dit is terug te vinden via de volgende link: <http://www.wetboek-online.nl>

Voorbeelden:

Dit instrument wordt bijvoorbeeld gebruikt in de gemeente Maastricht binnen het kader van een project rond Collectief Particulier Opdrachtgeverschap dat betrekking heeft op het tijdelijk omvormen van leegstaande (bedrijfs)panden naar flexibele studie- en vergaderruimten ('Jules Study Labs')⁸.

3.3.10**Convenanten****Initiatiefnemers:**

De convenanten die tijdens voorliggende studie konden worden geïdentificeerd werden steeds ingezet door overheden.

Te gebruiken door:

Een convenant kan in Nederland door iedereen worden gebruikt.

Voor welk type gebouwen:

Convenanten kunnen worden ingezet in de aanpak van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Een convenant is in Nederland een bepaald soort overeenkomst tussen⁹:

- een overheid en een andere overheid
- een overheid en een natuurlijk persoon of een rechtspersoon
- natuurlijke personen of rechtspersonen.

Convenanten worden gebruikt in situaties wanneer de reguliere middelen niet effectief blijken en om uiteenlopende afspraken vast te leggen, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking.

Toepassingsvoorwaarden:

Er bestaat geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Convenanten zijn er daarom in vele soorten en maten.

Regelgeving:

De convenant zit niet ingebed in de Nederlandse wetgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van convenanten zijn de 'Convenant aanpak leegstaande kantoren' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.28) en de convenant 'Een koers voor Limburg' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.20).

3.3.11**Faciliteren****Initiatiefnemers:**

Initiatiefnemers van dit instrument zijn overheden.

8. Link naar initiatief: <http://www.maastrichtlab.nl/project/jules-labs/>

9. Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Convenant>

Te gebruiken door:

Dit instrument kan toegepast worden door overheden en eigenaars van leegstaande panden.

Voor welk type gebouwen:

Faciliteren kan worden ingezet in de aanpak van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Met ‘faciliteren’ wordt hier vooral bedoeld dat de vergunningverlener, dus een gemeente, zich gaat inspannen om samen met een initiatiefnemer een initiatief in de aanpak van leegstand mogelijk te maken.

Faciliteren kan gebeuren door als vergunningverlenende overheid regelgeving inzake herbestemming en ruimtelijke ordening inzichtelijk te maken voor (potentiële) initiatiefnemers, door bijvoorbeeld ook de mogelijkheid te bieden om onder bepaalde omstandigheden van bepaalde regels af te wijken of door een initiatief tijdelijk te gedogen.

Toepassingsvoorwaarden:

Een knelpunt dat in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied bij bottom-up initiatiefnemers wordt ervaren, is dat ambtenaren soms nogal eens neigen naar een conservatieve interpretatie van regels ‘uit voorzorg’. Faciliteren heeft bijgevolg ook meer succes als een bestuur achter de beslissing van een ambtenaar staat. Ook gemeentelijke bezuinigingen kunnen ertoe leiden dat ‘extra’ inspanning voor een initiatief niet gebeurt.

Regelgeving:

Het instrument ‘faciliteren’ zit niet vervat in de regelgeving.

Voorbeelden:

Gemeenten in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied die zich faciliterend opstellen ten aanzien van bottom-up initiatiefnemers zijn Sittard-Geleen en Maastricht. Meestal gaat dit faciliteren hier op bepaalde plekken wel gepaard met het sterker sturen op andere plekken (minder faciliteren).

3.4 RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN

3.4.1

Ruimtelijke afwegingskaders

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers van ruimtelijke afwegingskaders zijn de verschillende overheden: het Rijk, provincies en gemeenten.

Te gebruiken door:

Alle initiatiefnemers in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling.

Voor welk type gebouwen:

Ruimtelijke afwegingskaders worden ingezet in de aanpak van leegstand van diverse types gebouwen: woningen, handelspanden, bedrijven, kerken, etc.

Definitie en doel instrument:

Een ruimtelijk afwegingskader is een kader waarbinnen de gedragen krachtlijnen voor ruimtelijke ontwikkeling van een gebied worden vastgelegd evenals de criteria die nodig zijn om deze ruimtelijke afweging te maken. Hierin kan bepaald worden op welke manier structurele leegstand op bepaalde locaties zal worden benaderd: laten leegstaan, afbraak (verdunnen), hergebruik, herbestemming of herontwikkeling. Ook kan hierin worden bepaald wat de gewenste programmatie is van bepaalde functies op bepaalde plekken, zowel op kwantitatief als kwalitatief vlak.

Het doel van dit ruimtelijk afwegingskader is om een gebied in een gewenste richting te laten evolueren en maatwerk te leveren (gebiedsspecifiek werken).

Toepassingsvoorwaarden:

Belangrijke toepassingsvoorwaarden bij ruimtelijke afwegingskaders op verschillende schaalniveaus is dat deze op mekaar worden afgestemd en ze flexibiliteit bieden voor lokale afwegingsruimte binnen weliswaar gezamenlijk vastgelegde grotere doelstellingen. Ook bijsturing moet mogelijk zijn indien nodig.

Regelgeving:

Eén geïdentificeerd ruimtelijk afwegingskader in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zit ingebed in de regelgeving. Dit is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', die vervat zit in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De andere geïdentificeerde ruimtelijke afwegingskaders zijn niet ingebed in de regelgeving.

Voorbeelden:

Andere voorbeelden van ruimtelijke afwegingskaders dan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.29) zijn terug te vinden in de ruimtelijke structuurvisies van de woonregio's in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied (zie bijlage 2, paragraaf 1.3.1 en 1.4.1) en in de leegstandsstrategie van Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.5).

3.2.1.2**Stapsgewijs ontwikkelen****Initiatiefnemers:**

Dit is een instrument dat in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied vooral wordt toegepast door de verschillende overheden: het Rijk, de Nederlandse provincie Limburg en de gemeenten.

Te gebruiken door:

Deze strategie kan door iedereen worden aangewend die bezig is met ruimtelijke ontwikkeling, ook in een aanpak van leegstand.

Voor welk type gebouwen:

Deze strategie kan toegepast worden op alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Stapsgewijs ontwikkelen heeft betrekking op een ontwikkelingsproces waarbij de ruimte niet integraal en in één keer, maar in stapjes wordt ontworpen, gebouwd, getransformeerd en beheerd. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Het is een strategie die op verschillende schaalniveaus kan worden toegepast: op schaal van een hele regio tot op gebouwniveau.

Deze strategie van stapsgewijs ontwikkelen wordt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied vooral ingezet door de Nederlandse provincie Limburg en de gemeenten als reactie op een jarenlang gevoerd beleid, gericht op grootschalige nieuwbouwoontwikkelingen en het creëren van een aanbod zonder effectief rekening te houden met de vraag. Met de economische crisis en tengevolge van krimp heeft dit geleid tot een enorme leegstand van gebouwen. Door stapsgewijs te ontwikkelen trachten de overheden nu gemakkelijker te kunnen inspelen op onzekerheden in de toekomst om zo leegstand beter te kunnen vermijden.

De volgende voordelen met betrekking tot het 'stapsgewijs ontwikkelen' konden worden vastgesteld: kleinere investeringen, kortere terugverdientijden en het vrijlaten van ruimte voor latere beslissingen.

Een specifieke vorm van stapsgewijs ontwikkelen die kon worden teruggevonden is de toepassing van het principe 'tijdelijk ruimtegebruik' als tussenstap naar een grotere ontwikkeling op termijn.

Toepassingsvoorwaarden:

Stapsgewijs ontwikkelen past bij voorkeur binnen een lange(re) termijn perspectief met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling en een aanpak van leegstand.

Regelgeving:

Dit instrument is niet ingebed in de bestaande regelgeving in Nederland. Het wordt wel gestimuleerd doordat het

vervat zit in de structuurvisies van de verschillende overheden (Rijk, provincie, woonregio, gemeente).

Voorbeelden:

Een voorbeeld van stapsgewijs ontwikkelen is het initiatief van de provincie Nederlands Limburg met betrekking tot een dynamisch voorraadbeheer (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.10).

89

3.4.3 Schaalverkleining

Initiatiefnemers:

Schaalverkleining wordt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied vooral ingezet door overheden in een beleid rond ruimte. Tengevolge van de economische crisis in 2008 wordt dit principe nu ook meer gehanteerd door ontwikkelaars.

Te gebruiken door:

Dit instrument kan door iedereen ingezet worden die bezig is met ruimtelijke ontwikkeling.

Definitie en doel instrument:

Deze schaalverkleining doelt op het hergebruik/de herontwikkeling van leegstaande panden en vrijgekomen plekken binnen bebouwde stads- en dorpsweefsels waarbij de maat van een project wordt afgestemd op de specifieke locatie, haar omgeving en het hier aanwezige programma. Het kan omschreven worden als een systeem waarbij eerst meerdere kleine(re) locaties herbruikt worden om aan de ruimtebehoefte van vooraf gekende gebruikers te voldoen. Het is een systeem dat inspeelt op een vraaggerichte en geen aanbodgerichte markt.

Dit systeem staat haaks op de grootschalige projectontwikkeling bij stadsuitbreidingen die in Nederland, tot voor de economische crisis, gebruikelijk was. De voordelen die aan dit instrument gekoppeld worden zijn (Bergevoet & van Tuijl, 2013):

- door schaalverkleining wordt het gemakkelijker om maatwerk te leveren: het is eenvoudiger een kleiner project in te passen in een bestaande ruimtelijke en functionele context en aan te passen aan de specifieke behoefte van een gebruiker;
- door schaalverkleining en maatwerk ontstaat een gevarieerder aanbod;
- door schaalverkleining is een ontwikkelingstraject flexibeler en wordt het gemakkelijker te reageren op onverwachte gebeurtenissen zoals een economische crisis: zo blijft een ontwikkelaar/eigenaar bijvoorbeeld niet zitten met vele woningen die door een stuikende woningmarkt niet meer verkocht raken.

Toepassingsvoorwaarden:

Schaalverkleining staat haaks op grootschalige ontwikkelingen waar 'meer financieel rendement' uit te halen is. Het vereist de wil om stapsgewijs en op een kleinere schaal te ontwikkelen.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

3.4.4 Sloop of ontbouwen

Initiatiefnemers:

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied kon afbraak van leegstaande panden vooral worden teruggevonden bij lokale overheden, het bisdom (kerken), woningcorporaties en grotere private partijen.

Te gebruiken door:

Dit ruimtelijk principe kan door elke eigenaar van een pand in Nederland worden ingezet om leegstand aan te pakken. Slopen kan geheel of gedeeltelijk.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Sloop of ontbouwen biedt flexibiliteit in die zin dat het gebiedsgericht kan worden ingezet om ruimte te creëren voor andere functies: onbebouwde ruimte of nieuwe bebouwing.

90

Om te bepalen of een leegstaand gebouw kansrijk is om een nieuwe bestemming te krijgen, worden in Nederland criteria gebruikt die betrekking hebben op de eigenschappen van het gebouw (energiezuinigheid, duurzaamheid van de constructie, gevelopbouw) en de locatiekenmerken (milieu-aspecten, bereikbaarheid, programmatische context).

Toepassingsvoorwaarden:

Moeilijkheden bij slopen of ontbouwen kunnen in Nederland teruggevonden worden op het volgende vlak:

- het slopen van een gebouw is een kostbare aangelegenheid voor de eigenaar, zeker als op de vrijgekomen plek niet meer opnieuw mag gebouwd worden: enerzijds zijn er de sloopkosten; anderzijds is er de waardevermindering tengevolge van het verdwenen gebouw. Vooral bij particulieren ligt dit gevoelig. Een compensatie is daarom gewenst.
- het is niet steeds duidelijk wat de nieuwe bestemming van de vrijgekomen grond moet worden wanneer niet meer gebouwd mag worden. Hierdoor ontstaan soms 'gaten' of ongedefinieerde plekken in bebouwde weefsels waardoor samenhang verdwijnt. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het krimpegebied Parkstad Limburg. Een visie op wat met de vrijgekomen ruimte kan gebeuren is dus gewenst.
- Overheden gaan soms over tot sloop van leegstaande gebouwen die zij in eigendom hebben om kosten op het vlak van onderhoud en beheer te sparen. Gebouwen met een monumentale waarde zoals leegstaande kerken, kunnen daarbij verloren gaan. Over de consequenties van afbraak dient dus goed nagedacht te worden.
- Over de selectie kansrijk en kansarm valt ook te discussiëren; de herbestemming van gebouwen met een monumentale waarde is op een bepaald moment misschien kansloos. Op termijn kunnen ze, door hun specifieke geschiedenis toch nieuw leven aantrekken. Over de consequenties van afbraak dient dus goed nagedacht te worden.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Het slopen van leegstaande woningen gebeurt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied om de woningmarkt terug in balans te brengen. Een ander voorbeeld van sloop is terug te vinden in de 'Ruimte-voor-Ruimte Regeling' van de Nederlandse provincie Limburg (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.21)

3.4.5

Hergebruik en herbestemming

Initiatiefnemers:

Tijdens deze studie konden in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zowel overheden als bottom-up initiatiefnemers worden geïdentificeerd die hergebruik en herbestemming hanteren als strategie om met leegstand om te gaan.

Te gebruiken door:

Iedereen in Nederland kan opteren voor hergebruik en herbestemming.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan in Nederland toegepast worden op elk type gebouw.

Definitie en doel instrument:

Herbestemming staat voor het geven van een nieuwe functie aan een leegstaand gebouw. Deze nieuwe functie is anders dan de functie van het gebouw voor dit kwam leeg te staan.

Hergebruik staat voor het opnieuw gebruiken van een leegstaand pand met behoud van de functie.

Toepassingsvoorwaarden:

Hergebruik en herbestemming van leegstaand patrimonium moeten gefaciliteerd worden in het vergunningenbeleid van overheden.

Regelgeving:

In Nederland zit het vergunningenbeleid rond hergebruik en herbestemming vervat in de ‘Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht’ (Wabo)¹⁰

Voorbeelden:

Een voorbeeld van hergebruik is het opnieuw gebruiken van een woning na aanpassingswerken in functie van gewijzigde woonbehoeften.

Voorbeelden van herbestemming in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn de herbestemming van een kerk in functie van een buurtcentrum in combinatie met zorg en seniorenwoningen (zie bijlage 2, paragraaf 1.7.6), de herbestemming van een voormalige fabriek naar cultuurcluster (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.14) en de herbestemming van een kerk tot boekhandel (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.13).

3.4.6

Mogelijkheid tot transformatie/toe-eigenen

Initiatiefnemers:

Dit principe wordt in de aanpak van leegstand in Nederland gestimuleerd door overheden. Het vloeit voort uit een beleid dat meer wil overlaten aan particuliere initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Het zich toe-eigenen van een pand is iets dat in principe iedereen zou kunnen doen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Concreet betekent dit dat gebruikers zelf (al is het voor een deel) kunnen bepalen hoe een pand er ruimtelijk en functioneel komt uit te zien. Op deze manier kan tegemoet gekomen worden aan de behoeften van de eigenaar of gebruiker. Door dit instrument in te zetten op gewenste locaties kan hier de leegstand van onaangepaste gebouwen vermeden worden.

Toepassingsvoorwaarden:

De belangrijkste toepassingsvoorwaarde is een ruimtelijk-juridische context die dit toelaat: de ingrepen moeten mogelijk zijn volgens het geldende bestemmingsplan en vergunbaar zijn door de (lokale) overheid.

Regelgeving:

De mogelijkheid tot toe-eigenen/transformatie zit vervat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning).

Voorbeelden:

Voorbeelden van de mogelijkheid tot toe-eigenen zijn de experimenten met vraaggericht bouwen te Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.11).

3.4.7

Verduurzamen

10. Meer informatie omtrent deze wet is terug te vinden op de website van het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Milieu en via de volgende link: <http://www.infomil.nl>

Initiatiefnemers:

Het verduurzamen van bestaande gebouwen is een ruimtelijk instrument dat op grote schaal in Nederland en in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt ingezet om leegstand te voorkomen. Dit wordt vooral gestimuleerd door de overheden (Rijk, provincie en gemeenten).

Te gebruiken door:

‘Verduurzamen’ is een instrument dat door elke eigenaar van een pand kan worden ingezet. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied zijn dit vooral woningbouwcorporaties en private eigenaars van gebouwen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Verduurzamen is het aanpassen van bestaande gebouwen waardoor het gebruik ervan langer aantrekkelijk is (Bergevoet & van Tuijl, 2013). Voorbeelden van verduurzaming zijn: het levensloopbestendig en energiezuinig maken van een woning, het toelaten van een ruimer gebruik, etc. Nieuwbouw en sloop kunnen door de verduurzaming van bestaande gebouwen worden vermeden.

Het doelgericht verduurzamen van gebouwen op gewenste locaties kan ervoor zorgen dat structurele leegstand hier vermeden wordt.

Het verduurzamen van bepaalde gebouwen kan ook belangrijk zijn om lokale gemeenschappen bijeen te houden en de lokale identiteit in leven te houden. Voorbeelden hiervan zijn erfgoed als kerken, kloosters en karakteristieke woongebouwen.

Toepassingsvoorwaarden:

Verduurzamen vraagt om een investering van de eigenaar. Deze beschikt niet steeds over de financiële middelen om dit te doen. Anderzijds stijgt hierdoor wel de waarde van het vastgoed.

Opteren voor verduurzamen betekent ook dat er maatschappelijke kosten-baten analyses gemaakt moeten worden: er moet nagegaan worden of het de investering wel waard is om bepaalde gebouwen en op bepaalde locaties op te waarderen.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld hiervan is het beleid inzake wonen en leegstand van de Nederlandse provincie Limburg waarbij ingezet wordt op de verduurzaming en het toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad binnen het kader van de kwantitatieve en kwalitatieve transitie van de woningmarkt.

3.4.8**Close-reading****Initiatiefnemers:**

Diverse top-down en bottom-up initiatiefnemers maken gebruik van dit principe.

Te gebruiken door:

Het is een instrument dat door iedereen kan worden gebruikt die een leegstaand pand een herbestemming wil geven.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Close-reading staat voor de herinterpretatie van een bestaand gebouw op basis van een grondige analyse van de be-

staande bouwstructuur en aanwezige kwaliteiten, het zoveel mogelijk gebruik maken van de bestaande structuur en het beperken van de investeringskosten om het gebouw terug een invulling te geven. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Door meer in te zetten op de activering van bestaande leegstaande gebouwen door close-reading daalt de effectieve behoefte aan nieuwbouw. Close-reading bevordert herbestemming.

Toepassingsvoorwaarden:

Close reading vereist in Nederland een ruimtelijk-juridisch kader dat dit mogelijk maakt: het beoogde nieuwe gebruik van het gebouw moet vergunbaar zijn.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van ‘close reading’ is het onderzoek van de Nederlandse provincie Limburg naar manieren waarop het leegstaand vastgoed van zorginstellingen ingezet kan worden voor de passende huisvesting van (kwetsbare) jongeren en andere (kwetsbare) burgers. Mogelijk zijn de bestaande bouwstructuur en kwaliteiten van dit leegstaand patrimonium geschikt voor de huisvesting van deze doelgroepen.

Een ander voorbeeld is de herbestemming van een kerk tot boekhandel in Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.13).

3.4.9

City-dressing

Initiatiefnemers:

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn initiatiefnemers tot city-dressing zowel top-down als bottom-up actoren.

Te gebruiken door:

City dressing is een ruimtelijk instrument dat door iedereen kan worden ingezet om de negatieve impact van leegstand op het publieke domein tegen te gaan. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen

Definitie en doel instrument:

Kort samengevat betekent het dat door middel van eenvoudige, esthetische ingrepen in een gebied of aan een leegstaand gebouw de ruimtelijke belevingskwaliteit van het publieke domein wordt verbeterd. De ingrepen die men doet zijn, indien gewenst, achteraf ook weer gemakkelijk en zonder sporen te verwijderen. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) De negatieve impact van (structurele) leegstand op het publieke domein kan zo worden tegengegaan en het kan ervoor zorgen dat plekken weer aantrekkelijk worden om er te komen of er zich te vestigen. (zie ook paragraaf 3.2.1.8-placemaking)

Toepassingsvoorwaarden:

Dit instrument is flexibel in die zin dat het om het even waar kan worden ingezet, indien wettelijk toegelaten. Ingrepen kunnen bovendien specifiek afgestemd worden op de eigenheid van een bepaalde plek. Dit biedt flexibiliteit.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van city-dressing zijn: het inpakken van een gebouw met beprinte doeken, spelen met projecties van licht, het aanbrengen van begroeiing of muurtekeningen, het plaatsen van tijdelijk staatmeubilair, etc.

City-dressing kan, indien gewenst, ook gekoppeld worden aan reclameboodschappen, cultuur, communicatie van de stad, etc.

3.4.10

Tijdelijke constructies

Initiatiefnemers:

Dit kan gaan van overheden, maatschappelijke instellingen tot private actoren.

Te gebruiken door:

Iedereen kan opteren voor tijdelijke constructies om leegstand op termijn te vermijden.

Voor welke functies:

Dit instrument kan toegepast worden voor diverse functies: wonen, zorg, maatschappelijke functies als onderwijs, etc.

Definitie en doel instrument:

Tijdelijke constructies of bouwwerken die snel en goedkoop gerealiseerd en ook weer weggenomen kunnen worden, kunnen volgens Bergevoet en van Tuijl (2013) ingezet worden om tijdelijk te voorzien in een bepaalde ruimtelijke piekbehoefte. Denk in dit geval maar aan specifieke tentconstructies, prefabcontainers, etc. Hierdoor kan leegstand, wanneer de piekbehoefte voorbij is, vermeden worden.

Toepassingsvoorwaarden:

De lokale overheid moet bereid zijn tijdelijke constructies toe te staan in haar vergunningbeleid. Ook vereist dit bouwmethoden waarmee snel en goedkoop voorzieningen gerealiseerd kunnen worden.

Regelgeving:

Het oprichten van tijdelijke constructies zit, met de tijdelijke omgevingsvergunning, vervat in de 'Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht' (Wabo).

Voorbeelden:

Een voorbeeld van een tijdelijke constructie is een geheel van prefab-units waarin tijdelijke huisvesting wordt gerealiseerd bij afbraak en vervangbouw van een wooncomplex door een woningbouwcorporatie.

3.4.11

Tijdelijk ruimtegebruik

Initiatiefnemers:

De geïdentificeerde initiatiefnemers zijn divers: dat kan gaan van lokale overheden tot private initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Het is een instrument dat in principe door iedereen kan worden ingezet om leegstand tegen te gaan.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Onder tijdelijk ruimtegebruik verstaan we alle formats die tot doel hebben leegstaande gebouwen of plekken tijdelijk een bepaalde functie te geven. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Bij tijdelijk (her)bestemmen krijgt een gebouw of lege plek een tussentijdse, nuttige functie maar blijft het op langere termijn beschikbaar voor toekomstige -vaak nog onzekere- functies.

Het faciliteren van een tijdelijk ruimtegebruik op bepaalde locaties biedt een overheid de mogelijkheid om de aanpak van structurele leegstand te gaan sturen en het als een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie toe te passen. Tijdelijk ruimtegebruik biedt echter ook kansen voor een bottom-up initiatiefnemer.

Voordelen die gekoppeld kunnen worden aan (beperkt) tijdelijk ruimtegebruik in een aanpak van leegstand zijn:

- Tijdelijk ruimtegebruik faciliteren kan gezien worden als een vorm van beheer van plekken die anders dreigen te verloederen met een negatieve impact op de omgeving als gevolg. De tijdelijke verhuur van structureel leegstaande woningen of handelspanden (bijvoorbeeld in afwachting van verkoop) is daarvan een voorbeeld. Het kan eigenaars de mogelijkheid bieden om inkomsten te verwerven in afwachting van ontwikkeling, herbesteding of betere verkoopcondities in de toekomst;
- Tijdelijk ruimtegebruik kan een positieve bijdrage leveren aan de vitaliteit en het imago van een gebied (place-making); Het kan nieuw elan en bekendheid brengen op een bepaalde plek waardoor het zorgt voor branding van een locatie, waar de vastgoedeigenaar (althans in theorie) op termijn ook voordeel uit haalt door de waardeverhoging en de positieve reputatie die een plek opbouwt. Het tijdelijk verhuren van een structureel leegstaand pand in functie van 'creatieve broedplaatsen' of als tijdelijk ontmoetingscentrum zijn daarvan voorbeelden.
- Tijdelijk ruimtegebruik kan aangewend worden om nieuwe gebruikskoncepten van bepaalde types gebouwen zoals een structureel leegstaande villa, historische hoeve of kerk uit te testen. Doel is dat de resultaten ervan achteraf breder inzetbaar zijn (experimenten/pilootprojecten).
- Door te experimenteren met tijdelijk ruimtegebruik kunnen verschillende mogelijkheden van hergebruik of herbesteding getest worden en kan het eindprogramma gestuurd worden. Bijvoorbeeld wanneer de eigenaar van een pand nog niet weet wat er mee te doen;
- Door middel van tijdelijk ruimtegebruik kan de aanwezige ruimtebehoefte voor bepaalde functies en activiteiten geacommodeerd worden. Zo kan het instrument bijvoorbeeld ingezet worden om ruimte te bieden aan jonge ondernemers die voor een laag bedrag ruimtes tijdelijk kunnen huren.
- Tijdelijk ruimtegebruik kan eveneens een oplossing zijn in het geval van de sloop van leegstaande gebouwen en plannen voor een meer permanente bestemming ontbreken of in afwachting van herontwikkeling. Zo kan bijvoorbeeld een gesloopt gebouw in een binnenstad tijdelijk worden herbested in functie van groen of recreatie.

Toepassingsvoorwaarden:

Belangrijk is dat dit tijdelijk ruimtegebruik wordt gefaciliteerd door de overheid.

De volgende randvoorwaarden zijn volgens Drost (2014) van fundamenteel belang bij tijdelijk ruimtegebruik:

- politieke steun en draagvlak, zeker op plekken waar de overheid niet zelf de initiatiefnemer is en het tijdelijk ruimtegebruik niet heeft verankerd in plannen en visies, maar ook waar tijdelijk ruimtegebruik wel deel uitmaakt van een gebiedsontwikkelingsstrategie van de overheid.
- het inzetten van een onafhankelijke, professionele matchmaker die primair verantwoordelijk is voor het managen van het proces van tijdelijk gebruik: voor het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het vervullen van een intermediaire rol tussen gebruikers, eigenaars en overheid.
- directe of indirecte financiële steun. De kosten die gepaard gaan met tijdelijk ruimtegebruik kunnen binnen de gebiedsontwikkeling worden opgevangen. Bij voorkeur maakt echter ook een (lokale) overheid budget vrij in haar gemeentebegroting voor investeringen in tijdelijk gebruik. Daarnaast stelt Drost (2014) ook voor te kijken naar de mogelijkheden om de huuropbrengsten mee te laten bewegen met het succes van de tijdelijke activiteit. Ook kunnen tijdelijke gebruikers geprikkeld worden om te investeren. Bijvoorbeeld door hen in ruil mee te laten profiteren van de waardeverhoging.
- juridisch-planologische flexibiliteit: bij toekomstige bestemmingsplannen tijdelijk ruimtegebruik mogelijk maken door meer diversiteit, flexibiliteit en globaliteit in het gebruik en de gebruiksvoorschriften toe te laten;

Drost (2014) wijst vervolgens ook op de tijdelijkheidsparadox: tijdelijke projecten worden soms slachtoffer van hun eigen succes door de roep naar permanentheid. Dit kan in strijd zijn met het beoogde eindgebruik. Hierin schuilt het risico dat tijdelijk ruimtegebruik verliezers oplevert: de tijdelijke gebruiker zelf die genoodzaakt is zijn activiteiten zonder alternatief te stoppen, de eigenaar die zijn plannen niet kan uitvoeren en/of de overheid die de publieke opinie tegen zich gekeerd ziet. Tijdelijk ruimtegebruik vereist volgens Drost (2014) dus niet alleen goede overeenkomsten waarin het tijdelijk gebruik is vastgelegd en een eenduidige communicatie hierover maar ook inventiviteit om te zoeken naar mogelijkheden om het tijdelijk ruimtegebruik, indien succesvol, waar mogelijk, een vervolg te geven.

Regelgeving:

Tijdelijk ruimtegebruik zit in Nederland vervat in het vergunningenbeleid via de ‘Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’ (Wabo).

Met de tijdelijke omgevingsvergunning (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.6) kan de beoogde functie met dit tijdelijk ruimtegebruik bovendien afwijken van de toegelaten functies in het vigerende bestemmingsplan voor die plek. Ook de Leegstandwet (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1) faciliteert een tijdelijk ruimtegebruik door het mogelijk maken van de tijdelijke verhuur van leegstaande woningen.

Voorbeelden:

Tijdelijk ruimtegebruik van gebouwen leidde in Nederland tot het ontstaan van culturele broedplaatsen en voorzieningen, kantoorformules voor ZZP’ers (zelfstandigen zonder personeel), studentenhotels, ateliers en pop-upprogramma’s zoals tijdelijke winkels, restaurants en galleries. Dikwijls op initiatief van slimme ondernemers die gebouwen huren voor een kortere periode en voor een symbolisch bedrag en vervolgens formats bedenken om dit gebouw met huurders te vullen (Meurs P. & Steenhuis M., 2015)¹¹ Tijdelijk ruimtegebruik wordt in Nederland ook georganiseerd door commerciële bedrijven als Camelot.

Een voorbeeld waarbij tijdelijk ruimtegebruik werd aangewend als ontwikkelstrategie is de herbestemming van het Kloosterkwartier te Sittard. Tijdelijk gebruik werd hier gefaciliteerd door de lokale overheid om verder verval tegen te gaan en de gebouwen een functie te geven tot realisatie van de geplande herbestemming. Om dit mogelijk te maken werden een aantal essentiële maatregelen genomen als brandveiligheidsvoorzieningen. Zo kon de lokale gemeenschap tijdelijk voor festiviteiten gebruik maken van leegstaande ruimten van de kloosters en werd tijdelijke bewoning toegelaten.

3.4.12**Functie-neutraliteit****Initiatiefnemers:**

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied stimuleert de provincie Limburg de functie-neutraliteit van gebouwen bij herontwikkeling na sloop.

Te gebruiken door:

Iedereen die wilt bouwen, kan er in principe voor kiezen om (zoveel mogelijk) functie-neutraal te bouwen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan in principe toegepast worden op alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Hoe meer verschillende functies een bestaand gebouw naast of na elkaar kan huisvesten, hoe functie-neutraler dit gebouw is en hoe kleiner de kans op structurele leegstand. Een functie-neutraal gebouw is meer toekomstbestendig en hierdoor interessanter voor de leefbaarheid van een gebied op termijn.

Toepassingsvoorwaarden:

Voorwaarden die aan functie-neutrale gebouwen worden gekoppeld zijn:

- grotere voorinvesteringen omdat niet alleen rekening gehouden moet worden met gebruikseisen van de eerste functie maar ook met mogelijk toekomstige functies (nog niet voorspelbaar).
- een andere bouwwijze zoals grotere overspanningen en een grotere verdiepingshoogte waardoor een grotere vrijheid naar indeling ontstaat;
- een ruimtelijk-juridische context die de wijziging van een functie toelaat. In Nederland betreft dit bijvoorbeeld minder specifieke bestemmingsplannen.

Regelgeving:

Dit instrument zit niet vervat in specifieke regelgeving.

¹¹ Bron: Boekman, (2015). *Cultuur als aanjager voor gebiedsontwikkeling*. Nummer 101 - Winter 2014-2015. blz.5

Voorbeelden:

Een voorbeeld van een functie-neutraal gebouw is de Solid 11 in Amsterdam. Meer informatie over dit gebouw is te vinden via deze link: http://www.coenhagedoorn.nl/project/id=2/solid_11_furore_amsterdam.

3.4.13 Precycling

Initiatiefnemers:

De initiatiefnemers tot precycling zijn opdrachtgevers van nieuwe gebouwen.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument gebruiken in een aanpak van leegstand.

Definitie en doel instrument:

Precycling is het al in de ontwerpfase van een gebouw rekening houden met het hergebruik van de grondstoffen. Doel is dat bij afbraak van een gebouw de gebruikte materialen of bouwonderdelen zoveel mogelijk herbruikt kunnen worden. (Cradle to Cradle-principe).

Precycling kan zorgen voor een tijdgerelateerde flexibiliteit in de aanpak van leegstand: wanneer een gebouw overbodig is kan het worden afgebroken en kunnen de grondstoffen opnieuw gebruikt worden. Het voordeel is dat de afbraakkosten dan gecompenseerd kunnen worden door de opbrengst van de vrijgekomen grondstoffen.

Toepassingsvoorwaarden:

Een moeilijkheid die kon worden geïdentificeerd bij de toepassing van dit instrument is dat het vraagt om bouwmethoden waarbij onderdelen zonder veel moeite gedemonteerd kunnen worden en zonder veel tussenhandelingen opnieuw ineen gezet kunnen worden. Dit vereist andere bouwmethoden dan gebruikelijk zijn in Nederland en dit vereist grotere voorinvesteringen. Ondanks de verwachting dat deze voorinvesteringen op termijn weer worden terugverdiend, bemoeilijkt deze voorinvestering 'precycling'. (Bergevoet & van Tuijl, 2013)

Regelgeving:

Dit instrument zit in Nederland niet vervat in regelgeving.

Voorbeelden:

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied konden nog geen concrete, gerealiseerde voorbeelden worden teruggevonden van gebouwen die ontworpen zijn volgens het principe van 'precycling'. Men wenst er wel mee te experimenteren.



5

5



3.3

VLAAMSE INSTRUMENTEN IN DE AANPAK VAN LEEGSTAND

3.3.1 PROCESMATIGE INSTRUMENTEN

3.3.1.1 Leegstandsregisters

Initiatiefnemers:

Verschillende initiatiefnemers in Vlaanderen maken leegstandsregisters op. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden vooral de Vlaams Overheid en de private onderneming ‘Locatus’ teruggevonden worden.

Te gebruiken door:

Dit is afhankelijk van het type leegstandsregister.

Voor welk type gebouwen:

Dit is afhankelijk van het type leegstandsregister.

Definitie en doel instrument:

zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.1

Toepassingsvoorwaarden:

Dit is afhankelijk van het type leegstandsregister.

Regelgeving:

Enkele leegstandsregisters zitten vervat in Vlaamse regelgeving; andere niet.

Voorbeelden:

De geïdentificeerde leegstandsregisters in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn: de inventaris leegstaande woningen en gebouwen, de vermoedenslijst van verwaarloosde woningen en gebouwen, de inventaris ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen en verwaarloosde gebouwen en/of woningen, de inventaris leegstaande en onderbenutte gronden en gebouwen op bedrijventerreinen. Omdat de opmaak van deze inventarissen verplicht is en hieraan enkele stimulerende, sanctionerende en bindende maatregelen zijn gekoppeld in de aanpak van leegstand, worden deze inventarissen hieronder verder uitgediept. Voor de Locatus-databank wordt verwezen naar bijlage 3, paragraaf 1.3.4.

3.3.1.1.1 Inventaris leegstaande woningen en gebouwen¹

1. Bronnen: Decreet grond- en pandenbeleid en website Wonen Vlaanderen: <https://www.wonenvlaanderen.be/woningkwaliteitsbewaking/opdracht-een-leegstandsregister-bijhouden-uw-gemeente>

Initiatiefnemer:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid)

Te gebruiken door:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid), gemeenten

Voor welk type gebouwen:

Woningen en gebouwen

Definitie en doel instrument:

De inventaris leegstaande woningen en gebouwen is een uitvoering van het decreet Grond- en pandenbeleid dat in werking trad op 01/09/2009. Concreet betekent dit dat elke gemeente verplicht is sinds januari 2010 een inventaris of leegstandsregister bij te houden van leegstaande woningen enerzijds en leegstaande gebouwen anderzijds. Jaarlijks dient deze inventaris te worden geactualiseerd en dienen deze gegevens met betrekking tot leegstand doorgegeven te worden aan Wonen Vlaanderen. Dit maakt monitoring van de leegstand mogelijk.

Aan de inventaris zijn enkele stimulerende maatregelen gekoppeld:

- Onder bepaalde voorwaarden geldt een belastingvermindering (zie paragraaf 3.3.2.4);
- De koper van een geregistreerd pand kan een vermindering krijgen op de heffingsgrondslag voor de bepaling van de registratierechten (zie paragraaf 3.3.2.5).

Aan de inventaris zijn ook enkele bindende maatregelen gekoppeld:

- Als een jaar na opname in het register de indicaties van leegstand blijven bestaan, moet de eigenaar in heel wat Vlaamse gemeenten een gemeentelijke leegstandsheffing betalen (zie paragraaf 3.3.2.1.1);
- Er rust een recht van voorkoop op elke woning die opgenomen is in het leegstandsregister (zie paragraaf 3.3.3.6)
- Onder bepaalde voorwaarden kan de gemeente, het OCMW of een sociale woonorganisatie van rechtswege een sociaal beheersrecht krijgen over de woningen die in het leegstandsregister zijn opgenomen (zie paragraaf 3.3.3.5)

Toepassingsvoorwaarden:

Een gebouw geldt als leegstaand als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte gedurende een termijn van minstens 12 opeenvolgende maanden niet overeenkomstig de functie van het gebouw wordt gebruikt. Hierbij houdt men geen rekening met woningen die deel uitmaken van het gebouw.

Een woning geldt als leegstaand wanneer zij gedurende een termijn van minstens 12 opeenvolgende maanden niet wordt bewoond (1) en niet wordt gebruikt in overeenstemming met elke andere door de Vlaamse Regering omschreven functie die een effectief en niet-occasioneel gebruik van de woning met zich meebrengt.²

Nieuwe gebouwen en/of woningen worden pas als leegstaand beschouwd als 7 jaar na de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning in laatste aanleg er geen effectief gebruik is.

Woningen en gebouwen die in aanmerking komen om opgenomen te worden in de inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten of de inventaris ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen worden niet opgenomen in de inventaris leegstaande woningen en gebouwen.

Regelgeving:

Dit instrument is ingebed in het Decreet Grond- en Pandenbeleid en het BVR 10/07/2009 houdende nadere regelen betreffende het leegstandsregister en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2/04/1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen.

2. Op het moment van deze studie had de Vlaamse Regering zich nog niet uitgesproken over de mogelijke functies die een effectief en niet-occasioneel gebruik van de woning met zich meebrengen. Voorlopig is de woonfunctie dus de enige basis om de leegstand van een woning te bepalen.

3.3.1.1.2

Inventaris ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen en verwaarloosde gebouwen en/of woningen³

Initiatiefnemer instrument:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid)

Te gebruiken door:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid), gemeenten

Voor welk type gebouwen:

Woningen en gebouwen

Definitie en doel instrument:

Het doel van deze inventaris, die bijgehouden wordt op Vlaams niveau, is vooral de bestrijding van verkrotting van woningen en/of gebouwen door het heffen van een 'krotbelasting'. Hiermee wil de Vlaamse overheid de verloederende van de leefomgeving tegengaan. Deze inventaris wordt jaarlijks herzien.

De woningen en gebouwen die opgenomen zijn op deze inventaris staan niet steeds leeg maar kunnen wel leeg komen te staan. Bijvoorbeeld wanneer een huurwoning effectief onbewoonbaar verklaard wordt en een uithuiszetting volgt.

Aan de opname in de inventaris zijn een aantal gevolgen verbonden:

- Als een jaar na inventarisopname de gebreken aan het pand nog niet zijn verholpen moet de eigenaar vanaf dan jaarlijks een heffing betalen, tenzij de inventarisbeheerder een vrijstelling of opschorting heeft toegekend;
- Er rust een recht van voorkoop op elke geïnventariseerde woning (zie paragraaf 3.3.3.6);
- Onder bepaalde voorwaarden kan de gemeente, het OCMW of een sociale woonorganisatie van rechtswege een sociaal beheersrecht krijgen op elke geïnventariseerde woning (zie paragraaf 3.3.3.5).

Toepassingsvoorwaarden:

Elke belanghebbende (bewoner, gemeentebestuur, gewestelijk ambtenaar, het OCMW, et cetera) kan de burgemeester verzoeken om de procedure tot ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring op te starten, welke vervolgens verloopt volgens de decretaal bepaalde voorschriften.

Regelgeving:

De opmaak van deze inventaris wordt geregeld door het decreet Vlaamse Wooncode dd. 15 juli 1997 en het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996.

3.3.1.1.3

Opstellen van een vermoedenslijst van verwaarloosde woningen en gebouwen⁴

Initiatiefnemer instrument:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid)

Te gebruiken door:

Wonen Vlaanderen (Vlaamse Overheid) en gemeenten

Voor welk type gebouwen:

Woningen en gebouwen

³ Bronnen: Ruimte Vlaanderen. (2013) Grond- en pandenbeleid Vlaamse Overheid. en website: <https://www.wonenvlaanderen.be>

⁴ Meer informatie m.b.t. dit instrument is terug te vinden via deze link: <https://www.wonenvlaanderen.be/woningkwaliteitsbewaking/opdracht-opstellen-van-een-vermoedenslijst-van-verwaarloosde-woningen>

Definitie en doel instrument:-

Verwaarloosde gebouwen en woningen geven een negatieve uitstraling aan de buurt en vormen soms ook een gevaar voor de openbare veiligheid. Om verloedering tegen te gaan en om te voorkomen dat deze panden verloren gaan, dient een gemeente een vermoedenslijst van verwaarloosde woningen en gebouwen bij te houden.

Toepassingsvoorwaarden:

Een gebouw of woning wordt als verwaarloosd beschouwd wanneer het ernstige zichtbare en storende gebreken of tekenen van verval vertoont aan hetzij buitenmuren, voegwerk, schoorstenen, dakbedekking, dakgebinte, buitenschrijnwerk, kroonlijst, of dakgoten. De vaststelling van verwaarlozing gebeurt op basis van de gebreken die van op de straat zichtbaar zijn aan de buitenkant van de woning.

Elke gemeente is verplicht om het agentschap Wonen jaarlijks een recente lijst te bezorgen van gebouwen en woningen op haar grondgebied waarvan het vermoeden bestaat dat ze verwaarloosd zijn. Dit moet gebeuren voor het einde van het eerste kwartaal, via de toepassing RWO Datamanager. Op haar beurt bezorgt het agentschap Wonen Vlaanderen de gemeenten periodiek een overzicht van de geïnventariseerde gebouwen en woningen op hun grondgebied. Het overzicht vermeldt tevens op welke panden een heffing werd geïnd.

De lijst moet de volgende gegevens bevatten: het adres van het gebouw en/of de woning (1), de identificatiegegevens van de houder van het zakelijk recht (2), de kadastrale gegevens (3), het bedrag van het niet-geïndexeerde kadastraal inkomen (4), de toestand van verwaarlozing van het gebouw en/of de woning (5) en de vermoedelijke duur van deze toestand (6).

Bijkomend moet vermeld worden of het gebouw en/of de woning binnen de grenzen van een door de bevoegde overheid goedgekeurd onteigeningsplan ligt (1), of een dergelijk onteigeningsplan wordt voorbereid (2), of het gebouw en/of de woning beschermd of voorlopig beschermd zijn als monument dan wel als stads- en dorpsgezicht (3).

Regelgeving:

De opmaak van deze vermoedenslijst wordt geregeld door het decreet Vlaamse Wooncode dd. 15 juli 1997 en het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996.

3.3.1.1.4**Inventaris leegstaande en onderbenutte gronden en gebouwen op bedrijventerreinen⁵****Initiatiefnemer instrument:**

Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Overheid)

Te gebruiken door:

Vlaamse Overheid, gemeenten, Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM's)

Voor welk type gebouwen:

Leegstaande bedrijfsgebouwen: industriële, ambachtelijke, handels-, diensten-, landbouw-, tuinbouw-, opslag- of administratieve activiteiten.

Definitie en doel instrument:

Het doel van deze inventaris is de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van onroerende goederen waar een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. Aan de opname van een bedrijfspand in deze inventaris is een leegstandsheffing gekoppeld (zie paragraaf 3.3.2.1.3).

Toepassingsvoorwaarden:

Deze inventaris is alleen van toepassing op bedrijfsruimtes met een minimale oppervlakte van 5 are. Een dergelijke bedrijfsruimte wordt als leegstaand beschouwd vanaf het ogenblik dat meer dan 50% van de totale vloeroppervlakte

5. Meer informatie m.b.t. dit instrument is terug te vinden via deze link: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Subsidies/subsLeegstandBedrijfsruimten>

te van de bedrijfsgebouwen niet effectief wordt benut. Vanaf het moment van leegstand wordt dit pand opgenomen op de gemeentelijke inventaris (vermoedenslijst) die later doorgestuurd wordt naar Ruimte Vlaanderen.

Uitzonderingen op dit laatste zijn er voor nieuwe, leegstaande bedrijfspanden en landbouwgebouwen. Nieuwe, leegstaande bedrijfspanden worden pas opgenomen in de inventaris na het verstrijken van een termijn van 2 jaar na de eerste betekening van het kadastraal inkomen. Voor landbouwgebouwen geldt de opname in de inventaris pas na 5 jaar indien aan specifieke voorwaarden is voldaan.

Een aantal panden wordt vrijgesteld van opname in deze inventaris: zo worden er geen onroerende goederen opgenomen die worden onteigend (procedure lopend of onteigeningsbeslissing goedgekeurd) of beschermd worden als monument of stads- en dorpsgezicht (bij Ministerieel Besluit opgenomen in de ontwerprijst tot bescherming of definitief beschermingsbesluit).

Gemeenten zijn verplicht om dit leegstandsregister op te maken. Deze inventaris moet jaarlijks doorgegeven worden aan Ruimte Vlaanderen welke overgaat tot een officiële registratie. Ruimte Vlaanderen doet eventueel nog een extra controle ter plaatse bij een beroep tegen opname. Het officiële register wordt terug doorgegeven aan de gemeenten en de POM's voor wat betreft hun grondgebied. Aan het register is een leegstandsheffing gekoppeld ten voordele van het vernieuwingsfonds (zie paragraaf 3.3.2.2). De heffing wordt geheven op Vlaams niveau. Indien men niet akkoord is met de heffing, kan men bezwaar indienen bij de Vlaamse Belastingdienst.

Regelgeving:

Deze inventaris is een uitvoering van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

3.3.1.2

Onderzoek

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers van onderzoek rond leegstand zijn de Vlaamse Overheid (Ruimte Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, Agentschap Ondernemen, ...) en diverse kennis- en onderzoeksinstituten.

Te gebruiken door:

Onderzoek kan in principe door iedereen ingezet worden die daartoe de middelen ter beschikking heeft.

Voor welk type gebouwen:

Alle types gebouwen

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.2.1.2

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden zijn afhankelijk van het type onderzoek dat wordt gevoerd.

Regelgeving:

Met betrekking tot het instrument onderzoek kon geen specifieke regelgeving worden teruggevonden.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van dit instrument is het onderzoek naar redenen van leegstand, uitgevoerd bij eigenaars van leegstaande (handels)panden in een veertigtal Vlaamse gemeenten, uitgevoerd door het Agentschap Ondernemen (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.7).

Andere voorbeelden zijn de 'Enquête grensoverschrijdend wonen Albertknoop', uitgevoerd door de gemeenten Lanaken en Riemst in relatie tot migratiepatronen (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.7) en het onderzoek naar een geïntegreerd ontwikkelingsplan voor de herbestemming van een ziekenhuis-campus te Maaseik via het systeem 'Open Op-roep' van de Vlaamse Bouwmeester (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.4).

3.3.1.3

Monitoring

Initiatiefnemers:

Initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn de Vlaamse Overheid en de provincie Limburg.

104

Te gebruiken door:

Wie de resultaten van dit monitoren kan gebruiken, is afhankelijk van het monitor-instrument en de initiatiefnemer ervan zelf.

Voor welk type gebouwen:

Dit is afhankelijk van het monitor-instrument zelf.

Definitie en doel instrument:

Met monitoren wordt het volgen van ruimtelijke en andere ontwikkelingen doorheen de tijd bedoeld.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden zijn afhankelijk van het monitor-instrument zelf.

Regelgeving:

Sommige monitor-instrumenten in Vlaanderen zitten vervat in de regelgeving; andere niet.

Voorbeelden:

Geïdentificeerde instrumenten die als monitor-instrumenten kunnen beschouwd worden zijn: de inventaris leegstaande woningen en gebouwen (zie paragraaf 3.3.1.1.1), de inventaris ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen en verwaarloosde gebouwen en/of woningen (zie paragraaf 3.3.1.1.2), de vermoedenslijst van verwaarloosde woningen en gebouwen (zie paragraaf 3.3.1.1.3) en de inventaris leegstaande en onderbenutte gronden en gebouwen op bedrijventerreinen (zie paragraaf 3.3.1.1.4). Een ander voorbeeld zijn de 'Basistabellen woonbehoeftestudie' van de Vlaamse provincie Limburg (zie bijlage 3, paragraaf 1.3.1).

3.3.1.4

Kennisdeling

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in Vlaanderen die kennis delen in relatie tot leegstand zijn o.a. Ruimte Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, het Agentschap Onroerend Erfgoed, het Kennisnetwerk Detailhandel, het Kenniscentrum Vlaamse Steden, UNIZO, de VVSG en professionele leegstandsbeheerders als Camelot.

Te gebruiken door:

Meestal door iedereen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument wordt ingezet om de leegstand van alle types gebouwen tegen te gaan. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied staat vooral de kennisdeling rond leegstand in relatie tot detailhandel centraal.

Definitie en doel instrument:

Dit instrument omvat het beschikbaar stellen van relevante kennis en informatie met betrekking tot leegstand: oorzaken, gevolgen en manieren om ermee om te gaan.

Toepassingsvoorwaarden:

Met betrekking tot kennisdeling in relatie tot leegstand konden geen specifieke toepassingsvoorwaarden worden teruggevonden in Vlaanderen of in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied.

Regelgeving:

In Vlaanderen zit dit instrument niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Geïdentificeerde voorbeelden van kennisdeling rond leegstand zijn (niet-limitatieve lijst) de databank praktijkvoorbeelden herbestemming en gedeeld gebruik kerken (zie bijlage 3, paragraaf 1.10.2), het Kennisnetwerk 'Detailhandel' (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.6), de publicatie 'UNIZO actieplan tegen leegstand' (zie bijlage 3, paragraaf 1.10.1) en de publicatie 'Woningopsplitsing, richtlijnen voor de kwalitatieve opsplitsing van woningen in verscheidene wooneenheden' (zie bijlage 3, paragraaf 1.3.2).

3.3.1.5**Lokaal handelen****Initiatiefnemers:**

Tijdens voorliggende studie kon 'lokaal handelen' worden teruggevonden bij enkele gemeenten.

Te gebruiken door:

Iedereen die met ruimtelijke ontwikkeling en dus een aanpak van leegstand bezig is.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt het vooral ingezet met betrekking tot leegstaande handelspanden.

Definitie, doel en toepassingsvoorwaarden instrument:

Zie paragraaf 3.2.1.5

Regelgeving:

Dit instrument is in Vlaanderen niet ingebed in de regelgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van lokaal handelen zijn de aanpak van galerijen met leegstaande handelspanden in het centrum van Lanaken (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.4), de vzw 'Leisure Valley' te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.5) en diverse initiatieven van de stad Maaseik in de aanpak van leegstaande handelspanden (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.7).

3.3.1.6**Place-making****Initiatiefnemers:**

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn hoofdzakelijk gemeenten.

Te gebruiken door:

Iedereen die met ruimtelijke ontwikkeling en dus een aanpak van leegstand bezig is.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt het vooral ingezet in relatie tot leegstaande handelspanden.

Definitie, doel en toepassingsvoorwaarden instrument:

Zie paragraaf 3.2.1.8

Regelgeving:

Dit instrument is in Vlaanderen niet ingebed in de regelgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van place-making zijn de herbestemming van een douanekantoor in Kinrooi (zie bijlage 3, paragraaf 1.4.5), initiatieven van de stad Maaseik in relatie tot leegstaande handelspanden (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.7),

de opmaak van een city-marketingplan en strategisch commercieel plan te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.4) en de aanpassing en vernieuwing van een bedrijventerrein met veel leegstand en onderbenutte gronden te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.6).

3.3.1.7

Co-creatie

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn vooral gemeenten, eigenaars van handelszaken en projectontwikkelaars.

Te gebruiken door:

Iedereen die met ruimtelijke ontwikkeling en dus een aanpak van leegstand bezig is.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt het vooral ingezet in relatie tot leegstaande handelspanden.

Definitie, doel en toepassingsvoorwaarden instrument:

Zie paragraaf 3.2.1.6

Regelgeving:

Dit instrument is in Vlaanderen niet ingebed in de regelgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van co-creatie zijn de herbesteding van de bedrijfssite ATM te Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5), de oprichting van de vzw Leisure Valley te Maasmechelen om samen aan 'place-making' te doen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.5) en het intergemeentelijk initiatief tot oprichting van een sociaal verhuurkantoor (zie bijlage 3, paragraaf 1.9.1).

3.3.1.8

Expectation management

Initiatiefnemers instrument:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn de Vlaamse Overheid, provincie Limburg, gemeenten en UNIZO

Te gebruiken door:

Iedereen die met ruimtelijke ontwikkeling en dus een aanpak van leegstand bezig is.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt het vooral ingezet in relatie tot leegstaande handelspanden.

Definitie, doel en toepassingsvoorwaarden instrument:

Zie paragraaf 3.2.1.7

Regelgeving:

Expectation management in relatie tot leegstand zit in Vlaanderen vervat in het Decreet Grond- en Pandenbeleid. . . Andere geïdentificeerde actieplannen of visies zitten niet vervat in regelgeving.

Voorbeelden:

Voorbeelden van 'expectation management' zijn het Decreet Grond- en Pandenbeleid (zie paragraaf 3.3.3.1), het 'UNIZO actieplan tegen leegstand' (zie bijlage 3, paragraaf 1.10.1), het citymarketingplan en strategisch commer-

cieel plan te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.4) en het beeldkwaliteitsplan van de gemeente Lanaken ter verbetering van de attractiviteit van het kernwinkelgebied (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.3).

3.3.2 FINANCIËLE INSTRUMENTEN

107

3.3.2.1 Heffingen

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden de volgende heffingen worden geïdentificeerd:

3.3.2.1.1 Leegstandsheffing op gebouwen en woningen opgenomen in het leegstandsregister⁶

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Dit instrument kan gebruikt worden door gemeenten.

Definitie en Doel instrument:

Deze heffing is in eerste instantie een financieel instrument voor gemeenten om leegstand te bestrijden. Enerzijds wordt leegstand zo gesanctioneerd en wordt activering van het pand gestimuleerd. Anderzijds is het de bedoeling dat de opbrengsten van de leegstandsheffing worden aangewend in functie van het gemeentelijk woonbeleid. Een gemeente is niet verplicht deze heffing door te voeren.

Sinds 1 januari 2013 kan het Vlaamse Gewest ook een gewestelijke leegstandsheffing heffen op woningen en gebouwen die zijn opgenomen in het leegstandsregister in gemeenten die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- deze gemeenten hanteren geen gemeentelijke leegstandsheffing op gebouwen en woningen;
- zij behoren in de referentieperiode 'x' tot de 10 procent Vlaamse gemeenten waar de relatieve leegstand van gebouwen en woningen blijkens het leegstandsregister het hoogst is en
- de gemiddelde leegstand in de referentieperiode 'x' is hoger dan de gemiddelde leegstand in de referentieperiode 'x-1'.

Toepassingsvoorwaarden:

De leegstandsheffing moet ingevoerd worden door een gemeente op basis van het leegstandsregister van leegstaande woningen en gebouwen (zie paragraaf 3.3.1.1.1). Elke eigenaar van een woning of gebouw dat na één jaar nog op dit leegstandsregister staat, na invoering van de heffing, moet deze leegstandsheffing betalen.

De minimumaanslag per leegstaand gebouw of leegstaande woning is bepaald in de regelgeving. De bedragen zijn gekoppeld aan de evolutie van de ABEX-index. Ze worden jaarlijks op 1 januari aangepast aan het ABEX-indexcijfer van de maand november die aan de aanpassing voorafgaat.

Toch zijn er ook een aantal vrijstellingen mogelijk⁷.

De volgende eigenaars moeten geen leegstandsheffing betalen:

- De heffingsplichtige die de volle eigenaar is van één enkele woning, bij uitsluiting van enige andere woning;
- De heffingsplichtige die in een erkende ouderenvoorziening verblijft, of voor een langdurig verblijf werd opgenomen in een psychiatrische instelling;

⁶ Bronnen; Grond- en pandenbeleid Vlaamse Overheid, Bijlage - Inventaris Instrumentarium, blz.25-26 en Publicatie herbestemming. Inventariserend onderzoek naar beleid en maatregelen, blz.50-54

⁷ Bron: <http://codex.vlaanderen.be>, geraadpleegd op 14 juli 2015

- De heffingsplichtige die sinds minder dan een jaar zakelijk gerechtigde is van het gebouw of de woning. Deze vrijstelling geldt alleen voor het heffingsjaar volgend op het verkrijgen van het zakelijk recht.
- In het geval van een vreemde oorzaak die niet kan toegeschreven worden aan de heffingsplichtige.

Een vrijstelling wordt ook verleend indien het gebouw of de woning:

- Gelegen is binnen de grenzen van een door de bevoegde overheid goedgekeurd onteigeningsplan;
- Geen voorwerp meer kan uitmaken van een stedenbouwkundige vergunning omdat een voorlopig of definitief onteigeningsplan is vastgesteld;
- Vernield of beschadigd werd tengevolge van een plotse ramp; de vrijstelling duurt wel slechts gedurende een periode van drie jaar volgend op de datum van de vernieling of de beschadiging;
- Onmogelijk daadwerkelijk kan gebruikt worden omwille van een verzegeling in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of omwille van een expertise in het kader van een gerechtelijke procedure. De vrijstelling duurt wel slechts gedurende een periode van twee jaar volgend op de aanvang van de onmogelijkheid tot daadwerkelijk gebruik.
- Gerenoveerd wordt blijkens een niet-vervallen stedenbouwkundige vergunning voor stabiliteitswerken of sloopwerkzaamheden; deze vrijstelling geldt slechts gedurende een termijn van drie jaar volgend op het uitvoerbaar worden van de stedenbouwkundige vergunning;
- Het voorwerp uitmaakt van een overeenkomst met het oog op renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden in de zin van artikel 18,§2, van de Vlaamse Wooncode;
- Het voorwerp uitmaakt van een door de gemeente, het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn of een sociale woonorganisatie verkregen sociaal beheersrecht, overeenkomstig artikel 90 van de Vlaamse Wooncode.

Regelgeving:

Dit heffingsinstrument is ingebed in:

- Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid van 27 maart 2009;
- Het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschilprocedure van provincie- en gemeentebelastingen;
- Het Besluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regelen betreffende het leegstandsregister en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen;
- De aanvullende bepalingen over gemeentefiscaliteit, openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking.

Voorbeelden:

Alle gemeenten in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied passen deze leegstandsheffing toe.

3.3.2.1.2

Heffing op verkrotting van woningen en gebouwen ('krotbelasting')⁸

Initiatiefnemer:

Dit instrument wordt ingezet door de Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Dit instrument wordt gebruikt door de Vlaamse Overheid

Te gebruiken voor:

Het is bedoeld voor woningen en gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Met deze heffing, waarbij verkrotting financieel gesanctioneerd wordt en eigenaars gestimuleerd worden om een pand niet te laten verkrotten of verwaarlozen, wil de Vlaamse overheid de verloedering van de leefomgeving tegengaan.

Toepassingsvoorwaarden:

De heffing is verschuldigd indien het gebouw en/of de woning gedurende 12 opeenvolgende maanden is opgenomen in de inventaris van ongeschikte en/of onbewoonbare woningen en verwaarloosde gebouwen en/of woningen (zie paragraaf 3.3.1.1.2). Zolang het gebouw en/of de woning niet is geschrapt uit de inventaris blijft de heffing, vanaf de datum van de eerste verjaardag, jaarlijks verschuldigd. De belastingplichtige is degene die op het ogenblik van het verstrijken van de eerste periode van 12 maanden na opname van het pand in de inventaris (of een verjaardagsdatum ervan), houder is van één van de volgende zakelijke rechten: volle eigendom, het recht van opstal, het recht van erfpacht of het vruchtgebruik.

In bepaalde gevallen is vrijstelling van de krotbelasting mogelijk:

- Wanneer er geen bouwvergunning meer voor het pand wordt afgeleverd omdat een onteigeningsplan wordt voorbereid;
- Wanneer het pand beschermd is als monument;
- Wanneer het pand getroffen werd door een ramp.

In bepaalde gevallen kan de krotbelasting ook worden opgeschort: wegens het uitvoeren van renovatiewerken of als men een pand aankoopt dat binnen de twee jaar geschrapt is uit de inventaris of vrijgesteld of geschorst is van heffing.

De heffing wordt berekend op basis van het geïndexeerde kadastraal inkomen van het onroerend goed en stijgt evenredig met het aantal jaren dat het pand op de inventaris blijft staan. De gemeenten mogen op dat bedrag nog opcentiemen heffen.

Regelgeving:

Dit financieel instrument zit ingebed in de volgende regelgeving:

- Decreet over woningkwaliteitsbewaking (29 maart 2013 - het zogenaamde Integratiedecreet).
- Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen (12 juli 2013).

3.3.2.1.3**Heffing op leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten⁹****Initiatiefnemer:**

Dit instrument wordt ingezet door de Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Dit instrument wordt gebruikt door de Vlaamse Overheid

Te gebruiken voor:

Het is bedoeld voor leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen.

Definitie en doel instrument:

Deze heffing is gericht op de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van onroerende goederen waar een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. Onder economische activiteit wordt iedere industriële, ambachtelijke, handels-, diensten-, landbouw-, tuinbouw-, opslag- of administratieve activiteit bedoeld, uitgeoefend door bedrijven of ondernemingen. De inkomsten van de heffing worden gestort in het Vernieuwingsfonds (zie paragraaf 3.3.2.2).

⁹ Bron: Ruimte Vlaanderen, (2013) Grond- en pandenbeleid Vlaamse Overheid, Bijlage: Inventaris instrumentarium, blz. 17

Toepassingsvoorwaarden:

Deze heffing is van toepassing op alle bedrijfsgebouwen die worden opgenomen in de inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen (zie paragraaf 3.3.1.1.4).

Bedrijfsruimten in naakte eigendom zijn hoofdelijk belastingplichtig voor het hele bedrag van de heffing, ongeacht of men geheel dan wel gedeeltelijk naakt eigendomsrecht kan laten gelden op het betrokken onroerend goed. Is het belaste eigendom van meerdere eigenaars, dan zijn deze allen hoofdelijk aansprakelijk voor de hele heffing.

De heffing is jaarlijks en wordt ingevoerd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie in de inventaris voor geheel of gedeeltelijk verlaten of verwaarloosde bedrijfsruimten, zijnde het aanslagjaar. Voor de berekening van de aanslagvoet worden verschillende tarieven gehanteerd.

Opschorting van de heffing is mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Dit is het geval:

- Voor nieuwe eigenaars (2 jaar);
- Voor onroerende goederen die omwille van bedrijfseconomische redenen geheel of gedeeltelijk leegstaan, maar die in goede staat worden gehouden en onmiddellijk opnieuw in gebruik genomen kunnen worden (1 jaar opschorting);
- Op basis van een vernieuwingsvoorstel; (termijn van 2 jaar vanaf de datum van de betekening van het vernieuwingsvoorstel; eenmalig te verlengen met hoogstens 2 jaar onder bepaalde voorwaarden)
- Zolang geen uitspraak werd gedaan over de aanvraag tot schrapping;
- Voor bodemsaneringsprojecten (max. 5 jaar);
in het kader van definitief afgesloten brownfieldconvenanten (tot aan de beëindiging van de browfieldconvenant).

Regelgeving:

De heffing is wettelijk ingebed in:

- Decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (en wijzigingen) en
- Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van bovengenoemd decreet (19.04.1997 en wijzigingen).

3.3.2.1.4**Gemeentelijke heffing op tweede verblijven****Initiatiefnemers:**

Gemeenten

Te gebruiken door:

Gemeenten

Te gebruiken voor:

Tweede verblijven

Definitie en doel instrument:

Dit instrument is in eerste instantie bedoeld om eigenaars van tweede verblijven te belasten omdat ook zij gebruik maken van de gemeentelijke dienstverlening. Het betreft een soort compensatie voor de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting.

Toch wordt dit instrument in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied ook ingezet in een aanpak van leegstand: enerzijds om actie te ondernemen tegen het toenemend aantal tweede verblijven in een gemeente die dikwijls grote periodes van het jaar leegstaan. Anderzijds ter sanctionering van de steeds vaker voorkomende aangifte van een leegstaande woning als tweede verblijf om de hogere leegstandsheffing op de leegstaande woningen en gebouwen te omzeilen.

Toepassingsvoorwaarden

Deze kunnen verschillen van gemeente tot gemeente.

Voorbeeld:

Deze gemeentelijke heffing op tweede verblijven in functie van leegstand, wordt bijvoorbeeld aangewend in de gemeente Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.2).

111

3.3.2.2

Vernieuwingsfonds

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

De gebruikers die in aanmerking komen voor één van de subsidies uit het vernieuwingsfonds, verschillen per subsidie.

Te gebruiken voor:

Leegstaande, verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimten

Definitie en Doel instrument:

Het Vernieuwingsfonds heeft als doel om voorwaardelijke subsidies (zie bijlage 3, paragrafen 1.2.8 en 1.2.9) te verlenen om minimaal 2 jaar geïnventariseerde leegstaande, verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimten te saneren, te verwerven of door de Vlaamse Overheid te onteigenen. Het Vernieuwingsfonds ontvangt zijn middelen uit de heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten (zie paragraaf 3.3.2.1.3).

Met deze vernieuwing wordt een gecoördineerd geheel van maatregelen bedoeld om de sanering en/of herbestemming van de betrokken bedrijfsruimten conform te maken aan de goede plaatselijke ruimtelijke ordening (inclusief gepaste ontsluiting) en/of om de betrokken bedrijfsruimten geschikt te maken voor herbestemming. Milieutechnische saneringen zijn uitgesloten.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden verschillen per subsidie.

Regelgeving:

De regelgeving m.b.t. het vernieuwingsfonds zit vervat in:

- Decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (Hoofdstuk IV, artikels 17 t/m 23, 42 en 50).
- Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van bovengenoemd decreet.

3.3.2.3

Subsidies/premies

Initiatiefnemers:

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden heel wat subsidies en premies worden teruggevonden. Initiatiefnemers zijn de Vlaamse Overheid, provincie Limburg, gemeenten en diverse energieleveranciers.

Te gebruiken door:

Wie de subsidie of premie kan gebruiken is afhankelijk van de subsidie of premie zelf.

Subsidies en premies konden teruggevonden worden voor o.a. gemeenten, intercommunales, erkende sociale huisvestingsmaatschappijen, erkende Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM), het Vlaams Woningfonds voor grote gezinnen, eigenaars van woningen (bewoners en verhuurders), etc.

Te gebruiken voor:

Subsidies en premies kunnen ingezet worden om de leegstand van diverse types gebouwen tegen te gaan.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn ze vooral gericht op leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, alle types beschermd onroerend erfgoed en woningen.

Definitie en doel instrument:

Deze subsidies en premies kunnen omschreven worden als financiële steunmaatregelen of financiële beloningen van overheden en andere actoren voor bepaalde gewenste activiteiten zoals de aanpak van leegstand. Het specifieke doel van de subsidie of premie is afhankelijk van de subsidie of premie zelf.

In het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied zijn de specifiek voor leegstand bedoelde financiële steunmaatregelen vooral bedoeld voor het verwerven, saneren en onderhouden van leegstaande bedrijfspanden. Eén enkele premie richt zich ook op de herbesteding van beschermd onroerend erfgoed.

Andere geïdentificeerde subsidies en premies zijn vooral gericht op de verduurzaming van woningen en andere gebouwen wat ook bijdraagt in een aanpak van leegstand.

Toepassingsvoorwaarden:

De toepassingsvoorwaarden verschillen per subsidie of premie.

Regelgeving:

Het instrument 'subsidies' zit vervat in het Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, art. 53 en verder.

Voorbeelden:

Voorbeelden van geïdentificeerde subsidies en premies zijn (niet-limitatieve lijst):

Subsidie voor de verwerving van geïnventariseerde leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.8), de subsidie voor de sanering van geïnventariseerde leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.9), Vlaamse verbeteringspremie (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.10), Vlaamse aanpassingspremie (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.11), Erfgoedpremie (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.12), Onderzoekspremie (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.13), subsidie onderhoud en instandhouding waardevol niet-beschermd, klein historisch erfgoed (zie bijlage 3, paragraaf 1.3.3), de premie voor duurzaam planadvies in Dilsen-Stokkem (zie bijlage 3, paragraaf 1.6.3) en de gemeentelijke woonaanpassingspremie in Lanaken (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.6).

3.3.2.4

Belastingaftrek voor renovatieovereenkomsten (mama-papa-lening)¹⁰

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Dit financiële instrument is bedoeld voor private initiatiefnemers. Zowel de kredietgever als de lener moeten natuurlijke personen zijn.

Te gebruiken voor:

Dit instrument is specifiek gekoppeld aan het hergebruik van structureel leegstaande woningen of panden bestemd voor wonen.

Definitie en doel instrument:

Dit belastingvoordeel in de vorm van een belastingvermindering, is bedoeld voor iemand die geld leent aan een familielid of kennis voor renovatiewerken aan een pand dat minder dan 4 jaar opgenomen is in het leegstandsregister (beheerd door de gemeente), de inventaris van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten (beheerd door RO-Vlaanderen) en de lijsten van ongeschikt of onbewoonbare/verwaarloosde gebouwen of woningen (beheerd

10. Meer informatie over dit instrument is terug te vinden bij Wonen Vlaanderen en via deze link: <https://www.wonenvlaanderen.be/premies/belastingaftrek-voor-renovatieovereenkomsten-wanneer-u-geld-uitleent-voor-renovatiewerken-ook>

door Wonen Vlaanderen).

Het voordeel voor de lener is dat deze een goedkope lening krijgt zonder verdere kosten. Bij de aankoop van het te renoveren pand kan hij bovendien een vermindering krijgen van de heffingsgrondslag voor de registratierechten, als hij er binnen twee jaar na de aankoop in gaat wonen, (het zogenaamde “renovatie-abbatement ”: zie paragraaf 3.3.2.5).

Toepassingsvoorwaarden:

De belastingvermindering is van toepassing zolang de lening loopt en de lener de woning als hoofdverblijfplaats heeft.

Regelgeving:

Dit instrument zit vervat in:

- Decreet Grond- en Pandenbeleid;
- Besluit van de Vlaamse Regering van 19/06/2009 betreffende de belastingvermindering voor renovatieovereenkomsten.

3.3.2.5

Renovatie-abbatement

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Alle eigenaars van onroerende goederen

Te gebruiken voor:

Leegstaande of verwaarloosde onroerend panden

Definitie en doel instrument:

Onroerende goederen moeten worden geregistreerd bij het Kadaster, via de notariële akte. Hiervoor betaalt de eigenaar registratierechten, zijnde een belasting die wordt geïnd bij het afschrijven, ontleden of vermelden van een akte of van een geschrift door de ontvanger van registratierechten in een register.

Het renovatie-abbatement is een voorwaardelijke vermindering van 30.000 euro op de berekeningsbasis van het registratierecht bij aankoop van een leegstaand of verwaarloosd onroerend goed dat maximaal 4 opeenvolgende jaren opgenomen is in een register of op een lijst van leegstaande en/of verwaarloosde onroerende goederen staat. De vermindering is onder bepaalde voorwaarden én het renovatie-abbatement is cumuleerbaar met andere abbattementen (gewoon abbattement en bij-abbatement) en de meeneembaarheidsregelingen.

Toepassingsvoorwaarden:

Voor de specifieke toepassingsvoorwaarden en de procedure wordt verwezen naar de website van de Vlaamse Belastingdienst en via deze link: <http://belastingen.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=194>

Regelgeving:

3.3.2.6

Urban Marketing

Initiatiefnemers:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn lokale overheden.

Te gebruiken door:

Overheden, private partijen.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan ingezet worden voor het hergebruik, de herbestemming of herontwikkeling van diverse types leegstaand vastgoed.

Definitie, doel instrument en toepassingsvoorwaarden:

Zie paragraaf 3.2.8

Regelgeving:

Bepaalde vormen van 'urban marketing' (publiek-private samenwerking) zitten vervat in regelgeving. Dit is bijvoorbeeld zo voor de 'Brownfieldconvenant'.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van 'urban marketing' in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is de herbestemming van de bedrijfssite van ATM te Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5).

3.3.3 JURIDISCHE INSTRUMENTEN

3.3.3.1

Decreet Grond- en Pandenbeleid

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Vlaamse Overheid, provincies en gemeenten

Definitie en doel instrument:

Het Vlaamse Gewest voert, in samenwerking met de provincies en de gemeenten, een grond- en pandenbeleid dat bestaat uit de aansturing, de coördinatie, de ontwikkeling en de aanwending van ruimtelijke en sectorale beleidsstrategieën en instrumenten om de grond- en pandenmarkt te faciliteren, te stimuleren, te bevorderen en desnoods te corrigeren. Bij de ontwikkeling en de uitvoering van dit grond- en pandenbeleid is het de bedoeling dat gewestelijke, provinciale en gemeentelijke overheden zich in eerste instantie richten op het stellen van doelstellingen van algemeen nut en het regisseren en faciliteren van het bereiken daarvan.

In tweede instantie kunnen diezelfde overheden ook overgaan tot directe overheidsinterventie in de grond- en pandenmarkt wanneer private actoren niet, of niet alleen, in staat zijn om de gestelde publieke doelen te bereiken, of wanneer het noodzakelijk is om kwetsbare maatschappelijke groepen gelijke kansen te bieden om vrij aan die markt te participeren. Directe overheidsinterventie is eveneens gerechtvaardigd indien het optreden van de overheid ten opzichte van private initiatieven sociale, economische, financiële, ruimtelijke of milieugebonden voordelen of minderkosten inhoudt.

In het Grond- en pandenbeleid zitten instrumenten vervat die ingezet kunnen worden om structureel leegstaand vastgoed aan te pakken. Deze instrumenten werden verwerkt in het theoretisch luik van deze studie.

Meer informatie:

Voor meer informatie omtrent het decreet Grond- en Pandenbeleid wordt verwezen naar de website van de Vlaamse Overheid via: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/decreet-grond-en-pandenbeleid>

3.3.3.2

Convenant/samenwerkingsovereenkomst¹¹

Initiatiefnemer instrument:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Convenanten kunnen in Vlaanderen worden afgesloten tussen overheden onderling en tussen overheden en (groeperingen van) private personen (publiek-private samenwerking).

Voor welk type gebouwen:

Een convenant kan in principe afgesloten worden voor de aanpak van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Een convenant (of beleidsovereenkomst) in Vlaanderen is een type samenwerkingsovereenkomst', afgesloten door een overheid met een andere overheid of met een private persoon, met als doel de formulering en/of tenuitvoerlegging van het beleid van de desbetreffende overheid.

Via een convenant handelt de overheid op grond van de haar toevertrouwde publiekrechtelijke bevoegdheid door middel van een privaatrechtelijk procédé in plaats van met de haar ter beschikking gestelde publiekrechtelijke handelswijzen (= bevoegdhedenovereenkomst). De overheid maakt dus geen gebruik van haar toevertrouwde publiekrechtelijke bevoegdheid, doch grijpt terug naar de uitoefening van het privaatrechtelijk recht, wat haar als rechtspersoon toekomt mee bepaald het eigendomsrecht (beleidsovereenkomst strictosensu).

Drie criteria zijn bepalend voor het convenant:

- De contractpartijen (bv enkel overheden partij ofwel tussen overheden enerzijds en (groeperingen van) private personen);
- De verhouding tot de wettelijke of decretale regelgeving die aan de grondslag ligt;
- De nagestreefde doelstellingen en concrete inhoud van het convenant.

In Vlaanderen wordt een onderscheid gemaakt tussen benoemde en onbenoemde convenanten. Benoemde convenanten zijn omschreven in bijzondere regelgeving en worden daarin verder uitgewerkt worden. Een voorbeeld hiervan is de 'Brownfieldconvenant' (zie bijlage 3, paragraaf 1.2.14).

Toepassingsvoorwaarden:

Het instrument kan worden toegepast voor overkoepelende thema's of voor specifieke onderwerpen/sectoren. Enkele voorbeelden zijn: mobiliteitsconvenanten, milieuconvenanten, SIF-convenanten (Sociaal Impulsfonds) en de kansspelenconvenant".

Regelgeving:

Het algemene instrument convenant zit vervat in het Burgerlijk Wetboek - overeenkomsten-verbintenissen (artikel 1101ev).

Voorbeelden:

Een voorbeeld waarbij de 'brownfieldconvenant' ingezet wordt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is bij de stedelijke herontwikkeling van een verlaten bedrijfssite in het centrumgebied van Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5).

3.3.3.3

Statuten

Initiatiefnemers:

Dit zijn voornamelijk bottom-up initiatiefnemers.

11. Bron: Ruimte Vlaanderen, (2013) Grond- en pandenbeleid Vlaamse Overheid, Bijlage: Inventaris instrumentarium, blz.10-11

Te gebruiken door:

Het instrument statuten kan door iedereen worden gebruikt.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan in principe aangewend worden voor het hergebruik, de herbestemming of de herontwikkeling van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.3.9

Toepassingsvoorwaarden:

Statuten in Vlaanderen moeten schriftelijk worden vastgelegd. Ze kunnen worden opgesteld als een onderhandse akte, in aanwezigheid van de stichters, of als authentieke akte, opgemaakt bij een notaris.

Regelgeving:

De regelgeving met betrekking tot verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's), internationale verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen zit in Vlaanderen vervat in de 'Wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen (Wet van 27 juni 1921, B.S. 1 juli 1921 en latere wijzigingen)'.

Voorbeelden:

Voorbeelden waarbij, in de aanpak van leegstand, gebruik gemaakt wordt van statuten in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn de 'Vzw Leisure Valley' te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.5) en de Stichting Ommersteyn te Dilsen-Stokkem (zie bijlage 3, paragraaf 1.6.6).

3.3.3.4**Autonoom gemeentebedrijf****Initiatiefnemer instrument:**

Vlaams Overheid

Te gebruiken door:

Over het algemeen zijn het de lokale overheden (gemeenten of steden) die een autonoom gemeentebedrijf oprichten. Er bestaan evenwel ook autonome provincie-bedrijven.

Voor welk type gebouwen

Dit instrument kan ingezet worden voor de aanpak van alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Een autonoom gemeentebedrijf (AGB) is een extern verzelfstandigd agentschap met een publiekrechtelijk statuut en is een dochteronderneming van de stichtende stad of gemeente en beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid (valt dus onder het Belgische vennootschapsrecht). Een AGB is steeds een 100% dochter van de oprichtende stad/gemeente, maar kan zelf wel participeren in andere rechtspersonen waaraan ook andere (publieke of private partners) deelnemen (cfr filialen - vennootschappen). Ze moet daarbij steeds over een meerderheidsaandeel beschikken, ongeacht de grootte van de inbreng van de verschillende partijen in het maatschappelijk kapitaal. Dit meerderheidsaandeel bekomt men door een de meerderheid van de stemmen en de waarneming van het voorzitterschap in de organen. Deze voorwaarde geldt evenwel niet wanneer het filiaal uitsluitend de realisatie van lokale PPS-projecten in de zin van het PPS decreet als doelstelling heeft.

De oprichting van een AGB kent verschillende voordelen:

- Grotere onafhankelijkheid dankzij eigen rechtspersoonlijkheid eigen bestuursorganen, eigen vermogen en mogelijkheid tot zelfstandig afsluiten van overeenkomsten.

- Vlotte besluitvorming, met ruime delegaties in het directiecomité.
- Flexibel inspelen op de private markt. Een AGB werkt met (indicatieve) budgetten in plaats van begrotingen, waardoor eenvoudiger en sneller financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt wanneer nodig.
- In tegenstelling tot een stad of gemeente kan een AGB wel btw recupereren.
- Onafhankelijke deskundigen kunnen worden opgenomen in de raad van bestuur.

Een stadsontwikkelingsbedrijf (SOB) is een AGB (dus een dochteronderneming van een stad) die op een zelfstandige en bedrijfsmatige wijze stadsprojecten en vastgoed ontwikkelt en beheert in het algemeen stedelijk belang. De opdracht van een SOB wordt vastgelegd in een beheersovereenkomst met de betreffende stad.

Toepassingsvoorwaarden:

Een AGB wordt bestuurd door een raad van bestuur, het dagelijks bestuur door een Directiecomité. De raad van bestuur bestaat dus uit leden van de gemeenteraad en wijzigt dus qua samenstelling naar aanleiding van elke gemeenteraadsverkiezing.

Regelgeving:

Het instrument 'autonoom gemeentebedrijf' zit vervat in het Vlaamse Gemeentedecreet, artikels 225 tot en met 244.

Voorbeeld:

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied heeft de gemeente Lanaken een autonoom gemeentebedrijf opgericht voor de herontwikkeling van een centrumgebied met structureel leegstaande winkelgalerijen (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.4).

3.3.3.5

Sociaal beheersrecht

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Het sociaal beheersrecht wordt toegekend aan de vaste en occasionele uitvoerders van het Vlaamse woonbeleid: de gemeente, het OCMW, de VMSW, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds of een sociaal verhuurkantoor.

Te gebruiken voor:

Woningen

Definitie en doel instrument:

Het sociaal beheersrecht is een juridisch instrument dat kadert binnen de bestrijding van de leegstand en de verruiming en verbetering van het woonaanbod.

Door middel van dit sociaal beheersrecht kan een woning tijdelijk onttrokken worden aan de zeggenschap van de eigenaar en in beheer gegeven worden van een sociale woonorganisatie, met als doel herstel en sociale verhuring. De eigenaar blijft daarbij wel eigenaar van de woning, maar verliest tijdelijk het genotsrecht en het recht om de woning te beheren.

De sociale woonorganisatie daarentegen heeft gedurende een periode van 9 jaar de bevoegdheid om een woning voorlopig te beheren, te verhuren als sociale huurwoning en alle nodige werken uit te voeren met het oog op die verhuring. De periode van 9 jaar kan zelfs verlengd worden in functie van de kosten van de eventueel uitgevoerde werkzaamheden.

Toepassingsvoorwaarden:

Het sociaal beheersrecht kan aangewend worden in de volgende gevallen:

- Bij woningen die opgenomen zijn in het gemeentelijk leegstandsregister en die beantwoorden aan de elementai-

re woonkwaliteitsnormen, vermeld in artikel 5 van de Vlaamse Wooncode;

- Bij woningen die ongeschikt of onbewoonbaar werden verklaard en waaraan de eigenaar de renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken niet heeft uitgevoerd binnen de vastgestelde termijn;
- Bij woningen waarvan het conformiteitsattest werd geweigerd en waaraan de eigenaar de renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken niet heeft uitgevoerd binnen de vastgestelde termijn.

Bij toepassing van dit instrument wordt geen onderscheid gemaakt inzake het soort woning: zowel huur- als eigendomswohnungen uit de private en sociale sector kunnen in sociaal beheer gegeven worden.

Regelgeving:

Het instrument ‘sociaal beheersrecht’ zit ingebed in het Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en het BVR van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen.

3.3.3.6

Recht van voorkoop¹²

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Dit instrument kan lokaal ingezet worden door een gemeente of in dat gebied werkzame sociale huisvestingsmaatschappijen.

Te gebruiken voor:

Eigendomsverwerving van onroerende goederen

Definitie en doel instrument:

Het doel van dit instrument is om gericht panden (en dus ook grond) te verwerven om meer betaalbare woningen te creëren. Dit instrument kan ingezet worden door overheden met het oog op de verhuring van een pand als sociale woning of het verlenen van zakelijke rechten op een sociale woning of de realisatie van een sociale kavel¹³.

Concreet is het voorkooprecht het recht om een perceel dat te koop wordt aangeboden, voor dezelfde prijs en onder dezelfde modaliteiten, bij voorrang op een kandidaat-koper aan te kopen. Dit betekent dat een verkoper het goed eerst moet aanbieden aan de overheid tegen de prijs en voorwaarden zoals bepaald in de verkoopovereenkomst tussen de verkoper en koper. De overheid bepaalt dan of zij overgaat tot de aankoop ervan of niet.

Toepassingsvoorwaarden:

Het moet gaan om panden die opgenomen zijn in het register van leegstaande woningen en gebouwen (zie paragraaf 3.3.1.1.1) of de woningen die zijn opgenomen op ofwel de inventaris ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen of de inventaris verwaarloosde gebouwen en/of woningen (zie paragraaf 3.3.1.1.2).

Regelgeving:

Bovenstaand recht van voorkoop zit ingebed in het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid van 27 maart 2009, het Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en het BVR van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen.

Voorbeeld:

Dit voorkooprecht wordt ingezet in de aanpak van leegstand en verwaarlozing te Maasmechelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.8).

3.3.3.7

12. Bronnen: Ruimte Vlaanderen, (2013) Grond- en pandenbeleid Vlaamse Overheid. Bijlage: Inventaris instrumentarium, blz.60-62 en binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Recht_van_voorkoop.pdf

13 Zie: besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen;

Ruimtelijk uitvoeringsplan¹⁴

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid

Te gebruiken door:

Vlaamse Overheid, provincies en gemeenten

Definitie en doel:

Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) legt voor een bepaald gebied de bodembestemming vast. Op basis van de stedenbouwkundige voorschriften in een goedgekeurd RUP kunnen stedenbouwkundige vergunningen worden afgeleverd. Ruimtelijke uitvoeringsplannen blijven gelden tot ze worden vervangen. Ze kunnen altijd geheel of gedeeltelijk worden vervangen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaan op gewestelijk niveau, op provinciaal en gemeentelijk niveau.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied worden ruimtelijke uitvoeringsplannen ingezet om de bestemming(en) van een gebied te wijzigen als de beoogde functies niet overeenkomen met de onderliggende juridisch-planologische bestemming.

Toepassingsvoorwaarden:

Aan de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan gaat een hele procedure inclusief een onderzoek tot milieueffectrapportage aan vooraf .

Regelgeving:

Het instrument ‘ruimtelijk uitvoeringsplan’ zit vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.

Voorbeelden:

Voorbeelden waarbij van dit instrument gebruik wordt gemaakt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn terug te vinden in o.a. Kinrooi (zie bijlage 3, paragraaf 1.4.4), Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5) en Maasmehelen (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.3).

3.3.4

RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN

3.3.4.1

Laten leegstaan

Initiatiefnemer:

Eigenaars van gebouwen in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied hanteren dit principe.

Te gebruiken door:

Iedereen kan ervoor opteren om een pand leeg te laten staan.

Te gebruiken voor:

Deze strategie kan toegepast worden op alle types leegstaande panden.

Definitie en doel instrument:

Dit is het bewust laten leegstaan van een pand. De doelen kunnen divers zijn: bijvoorbeeld in afwachting van het hergebruik of de herbesteding van onroerend erfgoed zoals een kerk of kasteel. Of in afwachting van een gunstige verkoopprijs voor de eigenaar.

14. Meer informatie m.b.t. dit instrument: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/VlaamseCodexRO/2Planning/VCROT2H2Ruimtelijkeuitvoeringsplannen>

Toepassingsvoorwaarden:

Er zijn geen specifieke toepassingsvoorwaarden voor dit instrument.

Blijft een pand echter leegstaan en wordt dit niet onderhouden, dan verwaarloost of verloedert dit met een negatieve impact op de directe omgeving als gevolg.

Regelgeving:

Maatregelen met betrekking tot leegstaande gebouwen zitten in Vlaanderen vervat in het Decreet Grond- en Pandenbeleid.

Voorbeeld:

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden woningen worden geïdentificeerd die leeg blijven staan omdat de prijsverwachting van de eigenaar te hoog is.

3.3.4.2**Afbraak en vervangbouw/herontwikkeling****Initiatiefnemer:**

Diverse initiatiefnemers, zowel lokale overheden als private initiatiefnemers, hanteren dit ruimtelijk instrument in een aanpak van leegstand.

Te gebruiken door:

Alle eigenaars van leegstaande panden kunnen dit instrument hanteren.

Te gebruiken voor:

Dit ruimtelijk instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Afbraak en vervangbouw bestaan uit de afbraak van één enkel gebouw en de vervanging ervan van een nieuw. Het betreft een eerder kleine, punctuele ingreep. Meestal gebeurt dit om door middel van nieuwbouw beter in te spelen op de behoeften in relatie tot een bepaalde functie: bijvoorbeeld wonen.

Afbraak en herontwikkeling bestaat uit de afbraak van één of meerdere gebouwen waardoor een heel terrein ter beschikking komt om opnieuw te ontwikkelen met nieuwbouw. Deze combinatie wordt dikwijls toegepast binnen het kader van stadsvernieuwing of centrumversterking.

Toepassingsvoorwaarden:

De gemeenten en/of vergunningverlenende instanties van de Vlaamse Overheid moeten de afbraak en vervangbouw of herontwikkeling faciliteren in hun vergunningenbeleid.

Indien een bestemmingswijziging nodig is, moet ook eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt (zie paragraaf 3.3.3.7).

Regelgeving:

De mogelijkheid tot afbraak en vervangbouw/herontwikkeling zit vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en haar uitvoeringsbesluiten.

Voorbeeld:

Een voorbeeld van afbraak en herontwikkeling in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is de afbraak van twee langdurig leegstaande panden in het centrum van Neeroeteren en de herontwikkeling ervan in functie van stadsvernieuwing (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.6).

3.3.4.3**Mogelijkheid tot transformatie/toe-eigenen**

Initiatiefnemer:

Geïdentificeerde initiatiefnemers tot transformatie in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn lokale overheden en private initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Alle eigenaars van leegstaande panden in Vlaanderen kunnen dit instrument gebruiken.

Te gebruiken voor:

Dit ruimtelijk instrument kan in Vlaanderen toegepast worden op alle types gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.4.6

Toepassingsvoorwaarden:

De mogelijkheid tot transformatie/toe-eigenen moet gefaciliteerd worden in het vergunningenbeleid van de gemeente en/of andere vergunningverlenende instanties van de Vlaamse Overheid.

Indien een bestemmingswijziging nodig is, moet ook eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt (zie paragraaf 3.3.3.7).

Regelgeving:

De mogelijkheid tot transformatie/toe-eigenen zit vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en haar uitvoeringsbesluiten.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van transformatie is de opsplitsing van een structureel leegstaande oude hoeve in functie van verschillende wooneenheden (zie bijlage 3, paragraaf 1.8.8).

3.3.4.4**Hergebruik en herbestemming****Initiatiefnemer:**

Tijdens deze studie konden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zowel lokale overheden als private initiatiefnemers worden geïnventariseerd die deze ruimtelijke instrumenten toepassen.

Te gebruiken door:

Iedereen in Vlaanderen kan opteren voor hergebruik of herbestemming van een leegstaand pand.

Te gebruiken voor:

Dit ruimtelijk instrument kan in Vlaanderen voor alle types gebouwen worden aangewend.

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.4.5

Toepassingsvoorwaarden:

Hergebruik en herbestemming moeten worden gefaciliteerd in het vergunningenbeleid van de gemeenten en/of andere vergunningverlenende instanties van de Vlaamse Overheid. Indien een bestemmingswijziging nodig is, moet ook eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt (zie paragraaf 3.3.3.7).

Regelgeving:

Het verlenen van een vergunning voor hergebruik of herbestemming zit vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en haar uitvoeringsbesluiten.

Voorbeeld:

Voorbeelden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn de herbestemming van twee historische hoeves tot

een biologische zorgboerderij (zie bijlage 3, paragraaf 1.6.6) en de herbestemming van oude hoeves in functie van wonen (zie bijlage 3, paragraaf 1.6.4).

3.3.4.5

Close-reading

Initiatiefnemers:

Diverse top-down en bottom-up initiatiefnemers maken gebruik van dit principe.

Te gebruiken door:

Het is een instrument dat door iedereen kan worden gebruikt die een leegstaand pand een herbestemming wil geven.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.4.8

Toepassingsvoorwaarden:

Close-reading moet worden gefaciliteerd in het vergunningenbeleid van de gemeenten en/of andere vergunningverlenende instanties van de Vlaamse Overheid. Indien een bestemmingswijziging nodig is, moet ook eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt (zie paragraaf 3.3.3.7).

Regelgeving:

Dit instrument zelf zit niet vervat in regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van close-reading is de multifunctionele herbestemming van een leegstaand douanekantoor in Kinrooi (zie bijlage 3, initiatief 1.4.5) en de herbestemming van een leegstaand kasteel naar stedelijk administratief centrum (zie bijlage 3, initiatief 1.6.5).

3.3.4.6

City-Dressing

Initiatiefnemer:

Geïdentificeerde initiatiefnemers in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn zowel lokale overheden als private initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Iedereen kan dit instrument gebruiken in een aanpak van leegstand.

Voor welk type gebouwen:

Dit instrument kan toegepast worden op alle types leegstaande gebouwen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt dit momenteel vooral toegepast bij leegstaande handelspanden.

Definitie en doel instrument:

Zie paragraaf 3.4.9

Toepassingsvoorwaarden:

City-dressing moet in Vlaanderen gefaciliteerd en/of gestimuleerd worden door de lokale overheid. Bepaalde vormen zoals het aanbrengen van muurtekeningen of het plaatsen van tijdelijk straatmeubilair kan bemoeilijkt worden door lokale wetgeving. Ook de instemming van de eigenaar van een pand is vereist.

Regelgeving:

Dit instrument zit in Vlaanderen niet vervat in specifieke regelgeving.

Voorbeelden:

Een voorbeeld van city-dressing in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is het gebruik van etalages van leegstaande handelspanden als tentoonstellingsruimte (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.7).

3.3.4.7**Tijdelijk Ruimtegebruik****Initiatiefnemer:**

Initiatiefnemers tot tijdelijk ruimtegebruik die konden worden geïdentificeerd zijn lokale overheden en private initiatiefnemers.

Te gebruiken door:

Dit is een ruimtelijk instrument dat in principe door iedereen kan worden toegepast.

Te gebruiken voor:

Tijdelijk ruimtegebruik kan in alle types leegstaande gebouwen worden toegepast.

Definitie en doel instrument:

Onder tijdelijk ruimtegebruik verstaan we alle formats die tot doel hebben leegstaande gebouwen of plekken tijdelijk een bepaalde functie te geven. (Bergevoet & van Tuijl, 2013) Bij tijdelijk (her)bestemmen krijgt een gebouw of lege plek een tussentijdse, nuttige functie maar blijft het op langere termijn beschikbaar voor toekomstige -vaak nog onzekere- functies.

Toepassingsvoorwaarden:

Voor bepaalde vormen van een tijdelijk ruimtegebruik¹⁵ is in Vlaanderen geen stedenbouwkundige vergunning nodig:

- Voor tijdelijke handelingen nodig voor de uitvoering van vergunde werken, als die handelingen plaatsvinden binnen de werkstrook die afgebakend is in de stedenbouwkundige vergunning;
- Voor de tijdelijke plaatsing van constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen, op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden voldaan is: een maximale duur van 90 dagen per kalenderjaar (1), geen plaatsing in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebied (2), de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied komt niet in het gedrang (3) en de plaatsing gaat niet gepaard met een ontbossing, een wijziging van vegetatie of kleine landschapselementen, een aanmerkelijke reliëfwijziging of een wijziging van waterlichamen (4).
- Voor een tijdelijke gebruikswijziging van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als dit een maximale duur van 90 dagen per jaar niet overschrijdt;
- Voor tijdelijke reliëfwijzigingen voor de organisatie van sportmanifestaties onder bepaalde voorwaarden.

In andere gevallen moet voor tijdelijk ruimtegebruik een stedenbouwkundige vergunning¹⁶ worden aangevraagd of geldt een verplichte meldingsplicht¹⁷. Een afgeleverde stedenbouwkundige vergunning is dan wel niet tijdelijk maar voor een onbepaalde duur geldig.

Met de in opmaak zijnde 'omgevingsvergunning'¹⁸ krijgt de bevoegde overheid meer mogelijkheden om een omgevingsvergunning van een bepaalde duur af te leveren. De minimale en maximale geldigheidsduur van deze omgevingsvergunning kan worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

15. Zie: Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, hoofdstuk 7.

16. Zie: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, Titel 4: Vergunningenbeleid

17. Zie: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Uitvoeringsbesluiten/Vergunningen/Meldingsplichtbesluit>

18. Bron: Decreet betreffende de omgevingsvergunning van 25-04-2014, geraadpleegd via: <http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024690.html>

In al de bovenstaande gevallen moet er wel voldoende juridisch-planologische flexibiliteit zijn want, in de huidige wetgeving, is de afwijking van een gewenste functie met de onderliggende juridisch-planologische bestemming enkel mogelijk in een paar uitzonderlijke gevallen (Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening, artikel 4.4.4). Dit is zo:

- Indien het handelingen betreft die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik van een plek voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Deze afwijking is mogelijk in alle bestemmingsgebieden.
- Indien het niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen betreft die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten. Deze afwijking is tijdelijk.
- Indien het handelingen betreft die gericht zijn op lawaaisporten in gebieden met een gebiedsaanduiding die tot de categorie “bedrijvigheid” behoort, gelegen in de havengebieden aangeduid met toepassing van het decreet van 2 februari 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens. Voorwaarden hierbij zijn wel dat het ruimtegebruik geen of slechts een verwaarloosbare impact heeft op de activiteiten van gronden waar de bedrijfsbestemming wel al is gerealiseerd en dat het gebruik ervan de latere realisatie van de bedrijfsbestemming niet in het gedrang brengt. Ook deze afwijking is tijdelijk.

Betreft het een zonevreemd gebouw, dan zijn de mogelijkheden tot afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming ruimer¹⁹.

Regelgeving:

Tijdelijk ruimtegebruik is dus mogelijk volgens het huidige vergunningenbeleid vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (niet-zonevreemde gebouwen), het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (zonevreemde gebouwen).

Voorbeelden:

Voorbeelden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied zijn tijdelijke initiatieven zoals pop-up's in leegstaande handelspanden te Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.7) en het tijdelijk laten bewonen van een kasteel door arbeidsmigranten in afwachting van een meer definitieve herbestemming (zie bijlage 3, paragraaf 1.7.10).

19. Bron: Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.





TOP 112
NEW YORK CITY



IMPACTANALYSE
INSTITUTIONELE
GRENS

Hier ontstaat de culturele, creatieve en ondernemende stadswijk Sphinx



Eifelgebouwen: ruimte voor werken, detailhandel, horeca en wonen.

1



Hier kijk je straks naar films en meer bij Pathé.

2



Hier komt de nieuwe Lumière Cinema!

6 filmzalen / bar restaurant / terras



Onderzoeks- en opleidingscentrum van United Nations University en Universiteit Maastricht.

5



Landbouwbelang: tijdelijke culturele vrijzone.

7

Bruisend. Belvédère.

Gemeente Maastricht provincie Limburg European Union

belvedere-n

4.1 VERGELIJKING VLAAMSE EN NEDERLANDSE INITIATIEVEN IN DE AANPAK VAN LEEGSTAND.

4.1.1 INLEIDING

Bij de vergelijking van de Nederlandse en Vlaamse initiatieven kijken we naar de methodieken die gehanteerd worden in beide landsdelen om krimp en structurele leegstand aan te pakken. Hierbij kijken we naar de instrumenten die daarvoor ingezet worden, vergelijken we ze en beoordelen we de relevante Nederlandse instrumenten op hun kansen en moeilijkheden voor implementatie in Vlaanderen.

Structurele leegstand kan in zekere zin vermeden worden als er voorzichtig omgesprongen wordt met het creëren van een overaanbod wanneer dit niet nodig is, als het bestaande aanbod aan gebouwen flexibiliteit biedt om zich aan te passen aan de vraag, als dit bestaande aanbod flexibiliteit biedt om van functie te veranderen, als er rekening gehouden wordt met de potenties van de ligging van een pand en door een flexibiliteit in de planologisch-ruimtelijke context. Deze factoren zouden in zekere zin gestuurd kunnen worden.

4.1.2 HOUDING TEN AANZIEN VAN STRUCTURELE LEEGSTAND TENGEVOLGE VAN DE- MOGRAFISCHE KRIMP EN EEN MISMATCH TUSSEN VRAAG EN AANBOD

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is structurele leegstand een groot probleem tengevolge van krimp en een onaangepast of overbodig aanbod aan bepaalde types gebouwen. Nog meer structurele leegstand is er niet gewenst. Actie wordt hiertegen ondernomen door beide problematieken samen aan te pakken.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt de relatie tussen een mogelijke krimp en structurele leegstand van diverse types gebouwen nog niet gelegd. De gemeenten gaan nog steeds uit van een groeimodel op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling. Acties in relatie tot krimp konden bijgevolg niet geïdentificeerd worden. Op de mismatch tussen vraag en aanbod wordt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wel ingespeeld.

4.1.3 PROCESMATIGE AANPAK VAN KRIMP EN STRUCTURELE LEEGSTAND

De gerichte en gecombineerde aanpak van structurele leegstand tengevolge van demografische krimp en een mismatch tussen vraag en aanbod van bepaalde types gebouwen, vloeit in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied voort uit een combinatie van verschillende procesmatige instrumenten.

4.1.3.1 Onderzoek

Het instrument ‘onderzoek’ is belangrijk in de Nederlandse aanpak van structurele leegstand omdat het zorgt voor inzicht in de oorzaken en gevolgen van demografische krimp en structurele leegstand in een regio of gemeente en dus bewustwording. Onderzoek speelt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ook een belangrijke rol om oplossingsrichtingen te identificeren: hiermee trachten het Rijk en de provincie Limburg aan te tonen dat ook

effectief iets gedaan kan worden aan krimp en structurele leegstand.

Onderzoeksinstrumenten die in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied werden en worden ingezet en zorgen voor een gebiedsgerichte en gebruiksgerichte flexibiliteit in een aanpak van structurele leegstand zijn (niet-limitatieve lijst):

- Het expertisecentrum ‘Neimed’ dat door gedetailleerde bevolkings- en huishoudensprognoses en verder onderzoek rond bevolkingskrimp, huishoudensdaling, ontgroening en vergrijzing objectieve data en cijfers op tafel kan leggen die ‘gelooftwaardig’ en moeilijk te ontkennen zijn.
- ‘Atlanten van grensoverschrijdende kansen’ voor krimpgebieden. Deze geven inzicht in oplossingen voor krimp bij grensoverschrijdende samenwerking met de aangrenzende gebieden in België en Duitsland (op initiatief van het Rijk en de provincie Limburg).
- ‘Samenwerkingscans’ voor inzicht in vitale lokale coalities voor de aanpak van krimp.
- Maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA’s) voor inzicht in de maatschappelijke en financiële effecten van plannen en verschillende beleidsopties. (op initiatief van het Rijk)
- Euregionaal woningmarktonderzoek, leefstijlonderzoek, doelgroepenonderzoek en onderzoek naar de behoefte aan koop- en huurwoningen op het vlak van wonen (op initiatief van de provincie Limburg). Door dit onderzoek vergroot het inzicht in de vraag naar bepaalde types woningen en kan er meer gericht gezocht worden naar oplossingen voor structureel leegstaande gebouwen die niet meer voldoen aan de vraag (onaangepast aanbod).
- Experimenten:
Door te experimenteren met pilootprojecten (op initiatief van het Rijk en de Provincie Limburg) wordt er in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied kennis ontwikkeld die breder ingezet kan worden in andere gebieden met krimp en problematische structurele leegstand. Dankzij experimenten of pilootprojecten kunnen knelpunten achterhaald worden en gebieds-, gebruiksgerichte en innovatieve oplossingen voor krimp en leegstand gevonden worden.

In Vlaanderen gebeurt ook onderzoek naar structurele leegstand maar daarbij wordt nog niet echt rekening gehouden met krimp. De verruiming van het onderzoek rond krimp en structurele leegstand is echter ook hier essentieel om deze uitdagingen aan te gaan. Bijvoorbeeld voor de bewustwording van de impact van een mogelijke krimp bij de actoren in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied (lokale overheden, maatschappelijke instellingen, inwoners, etc.).

Omdat het actief zoeken naar oplossingen voor structurele leegstand op gemeentelijk niveau soms wordt bemoeilijkt door een gebrek aan tijd en mankracht om dit te doen, gebeurt dit onderzoek best op Vlaams of provinciaal niveau. Daarbij kan ook gedacht worden aan het inschakelen van onderwijs- en onderzoeksinstellingen en een platform voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling zoals DUBO-Limburg. Om dit onderzoek goed te kunnen doen, moeten mogelijk ook nieuwe onderzoeksinstrumenten ontwikkeld worden. Alleszins kan gedacht worden aan het inzetten van instrumenten zoals hierboven beschreven voor Nederland.

4.1.3.2

Monitoring

Het monitoren van demografische krimp en de structurele leegstand van diverse types gebouwen speelt in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied een belangrijke rol. Dit gebeurt zowel op Rijksniveau met de krimpmonitor ‘Demowijzer’ als op provinciaal niveau met de provinciale woonmonitor, winkelmonitor en bedrijvenmonitor.

Met de krimpmonitor worden de ontwikkelingen in het onderzoeksgebied en in andere krimp- en anticipeergebieden in Nederland op een aantal relevante terreinen doorheen de tijd gevolgd: de demografie, evolutie van de woningmarkt (prijzen en leegstand), kwaliteit van de woonvoorraad, economie, inkomen, voorzieningen, sociale samenhang en leefbaarheid. Hierdoor kunnen sneller bepaalde patronen of tendensen geïdentificeerd worden wat een meer doelgerichte aanpak en een gerichte bijsturing van acties mogelijk maakt. De uitkomsten van dit monitoren bestaan uit objectieve cijfers en data die gebruikt kunnen worden om mensen te overtuigen voor het nemen van actie.

De jaarlijks geactualiseerde provinciale woonmonitor is een instrument dat het mogelijk maakt om een goed beeld te krijgen op de ontwikkelingen en processen in de regionale woningmarkt. Zo biedt de provinciale woonmoni-

tor inzicht in objectieve data en cijfers over verhuisbewegingen, bevolkingsprognoses, huishoudens en de effectieve structurele leegstand van woningen. Met de provinciale woonmonitor wordt eveneens inzicht verschaft in de uitvoering van het regionaal en gemeentelijk woonbeleid in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied.

De jaarlijks geactualiseerde winkel- en bedrijvenmonitoren hebben hetzelfde doel als de provinciale woonmonitor maar dan met betrekking tot inzicht op het vlak van winkels en bedrijven.

131

Het gebruik van bovenstaande monitor-instrumenten biedt het grote voordeel dat negatieve ontwikkelingen sneller kunnen worden geïdentificeerd waardoor er beleidsmatig sneller actie kan ondernomen worden om deze negatieve ontwikkelingen om te buigen. Monitoring biedt flexibiliteit in een aanpak van krimp en structurele leegstand. Doordat deze instrumenten ook objectieve data en cijfers aanleveren, dragen ze ook bij tot de bewustwording van demografische krimp bij alle actoren. Dit heeft geholpen in het bewustwordingsproces van demografische krimp bij de actoren in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied. Het monitoren en delen van objectieve data omtrent demografische krimp en de gevolgen ervan, heeft er toe geleid dat belangrijke actoren zoals het lokale beleid overtuigd werden om krimp en ruimtelijke ontwikkeling anders te benaderen.

Monitoring gebeurt ook door het Rijk op het vlak van rijksregelgeving en beleidsinstrumenten via een meldpunt knellende regelgeving. Door deze vorm van monitoren kan bepaalde regelgeving aangepast of versoepeld worden waardoor er meer bewegingsruimte is voor initiatiefnemers in de aanpak krimp en structurele leegstand.

Bovenstaande initiatieven in relatie tot krimp en structurele leegstand konden niet worden teruggevonden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Hoewel de demografische evolutie en leegstand (via de leegstandsregisters) ook worden gemonitord in Vlaanderen, verschaffen deze bronnen niet dezelfde uitgebreide en bruikbare informatie als de geïdentificeerde monitorinstrumenten in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied.

Instrumenten zoals de krimpmonitor en provinciale woon-, winkel- en bedrijvenmonitor bieden dan ook kansen voor een aanpak van mogelijke krimp en structurele leegstand in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Het kan er zorgen voor een tijdige bewustwording van het bovenlokale en lokale beleid van een mogelijke demografische krimp en de hieraan gerelateerde problematische structurele leegstand en het negatieve effect hiervan op de leefbaarheid van plekken. En, het maakt een tijdige bijsturing in het ruimtelijk beleid en een flexibele gebiedsontwikkeling mogelijk: inzetten op een aanbodbeleid als blijkt uit dit monitoren dat het nodig is, maximaal inzetten op het gebruik van wat er reeds is indien de vraag achterwege blijft.

De krimpmonitor zou kunnen ontwikkeld worden door de Vlaamse Overheid.

De Vlaamse provincie Limburg zou, net als de Nederlandse provincie Limburg, de ontwikkelingen van functies als wonen, handel en bedrijvigheid in de provincie kunnen monitoren. Indien wordt ingezet op een intensievere samenwerking met Nederland kunnen daarbij best dezelfde cijfers, data en inventarisatiemethoden gebruikt worden. Inzicht in de evolutie van deze functies, afstemming en onderlinge vergelijking van beide landsdelen wordt zo mogelijk.

4.1.3.3

Kennisdeling

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt ingezet op een actieve en brede kennisdeling van de oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen voor krimp en structurele leegstand in functie van de bewustwording hiervan en het ondernemen van actie.

Kennis wordt gedeeld via toegankelijke databanken, allerhande websites, via overlegtafels en bijeenkomsten en via het loket van gemeenten. Deze kennisdeling gebeurt door alle overheden, evenals private actoren.

Specifiek in relatie tot krimp wordt daarbij gebruik gemaakt van verschillende instrumenten zoals de krimpcongressen (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.7), het spel 'Serious Game bevolkingsdaling' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.16) en het 'Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.15).

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt kennis gedeeld omtrent structurele leegstand. Bijvoorbeeld via publicaties zoals deze van de Vlaamse provincie Limburg rond woningopsplitsing (zie bijlage 3, paragraaf 1.3.2). Echter op een meer beperkte schaal.

Kennisdeling rond een mogelijke krimp kon in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied niet worden geïdentificeerd. Een actieve en brede kennisdeling over de oorzaken, mogelijke gevolgen en oplossingsrichtingen van krimp lijkt echter ook hier noodzakelijk om een ongefundeerd aanbodbeleid te vermijden.

Een nadeel dat kon worden geïdentificeerd in zowel Vlaanderen als Nederland is dat veel actoren kennis delen in relatie tot krimp (enkel Nederland) en structurele leegstand via het internet, met een onoverzichtelijk aantal websites als gevolg. Het zou gemakkelijker zijn voor initiatiefnemers als zij konden beschikken over één allesomvattende website of databank van waaruit linken worden gelegd naar meer specifieke websites. Een opdeling per functie (bijvoorbeeld wonen, handel, etc.) zou daar al bij kunnen helpen.

Een duidelijke en toegankelijke databank met mogelijke oplossingen voor krimp en structurele leegstand kan in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied stimulerend werken voor initiatiefnemers.

4.1.3.4

Leegstandsregisters

Structurele leegstand tengevolge van demografische krimp op de regionale en gemeentelijke schaal, komt in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied sneller in zicht doordat de Nederlandse provincie Limburg beschikt over een centraal vastgoedregister voor de functies wonen, detailhandel, kantoren en bedrijvigheid (voor andere functies is dit nog in opmaak) waaraan jaarlijks verzamelde leegstandsgegevens voor deze functies worden gekoppeld. Op deze manier kunnen de gemeenten beschikken over een allesomvattende databank die naast een gedetailleerde informatie van elk pand zoals de locatie, de grootte, de bestemming, de eigendomssituatie, etc. ook gegevens in relatie tot leegstand bevat. Een sterkte daarbij is dat alle gemeenten in de provincie op dezelfde manier data verzamelen en aanleveren aan de provincie die deze gegevens op haar beurt doorgeeft aan een onderzoeksbureau die ze verwerkt. Het gebruik van dit centraal vastgoedregister maakt de gevolgen van demografische krimp op structurele leegstand sneller duidelijk. Het maakt een gericht en gebiedsspecifiek leegstandsbeleid mogelijk doordat knelpuntsituaties op regionaal, gemeentelijk en buurt-/wijkniveau voor alle types gebouwen sneller in beeld worden gebracht.

Bovenstaand systeem biedt eveneens mogelijkheden voor toepassing in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Momenteel bestaan er in Vlaanderen een aantal verplicht op te maken leegstandsregisters die hoofdzakelijk aangewend worden in functie van heffingen op leegstand en/of verwaarlozing/verloedering. Ook bestaan er voor specifieke gebouwen, zoals handelspanden, andere databanken die leegstand als factor meenemen. Een allesomvattend en voor gemeenten toegankelijk leegstandsregister met essentiële informatie over elk leegstaand pand in de gemeente (zoals de locatie, de grootte van het pand, de juridisch-planologische bestemming, de eigendomssituatie, etc.) en de koppeling hiervan aan GIS, ontbreekt echter. Tijdens voorliggend onderzoek werd bovendien duidelijk dat ook de inventarisatie van de leegstaande panden in functie van de verplicht op te maken leegstandsregisters kan verschillen van gemeente tot gemeente, afhankelijk van de mankracht en de financiële middelen waarover een gemeente beschikt. Werk maken in Vlaanderen van een meer efficiënt en allesomvattend leegstandsregister betekent dus dat ook nagedacht moet worden over een nieuwe methodiek van inventarisatie of registratie van leegstand.

4.1.3.5

Lokaal handelen

Bij de initiatieven in het Nederlandse onderzoeksgebied valt het op dat de verschillende overheden inzetten op 'lokaal handelen'.

Eenzijds werd/wordt het instrument lokaal handelen ingezet door de Rijksoverheid en de provincie Limburg om bewustwording van krimp en een draagvlak voor oplossingsrichtingen voor deze krimp te creëren. Dit doen zij door actoren – beleidsmakers, maatschappelijke en marktpartijen evenals (verenigingen van) burgers – te betrekken bij het nadenken en formuleren van oplossingsrichtingen voor krimp en de hiermee gepaard gaande structurele leegstand.

Anderzijds blijkt uit de geïdentificeerde initiatieven in de gemeenten dat ook hier actief ingezet wordt op 'lokaal handelen'. Via 'wijkenpakken', 'buurt-/dorpsgericht' werken en een co-creatief platform als het Maastricht-LAB worden plaatselijke actoren zoals ondernemers, bewoners en verenigingen actief betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling van hun omgeving en dus ook in de aanpak van structurele leegstand. Dit door hen mee te laten nadenken over de transformatie of herbestemming van leegstaand vastgoed en/of door concrete initiatieven tot hergebruik of

herbestemming te faciliteren binnen een weliswaar concreet ruimtelijk leegstandsbeleid op regionaal en lokaal vlak. In de praktijk blijkt dat op deze manier bepaalde structureel leegstaande panden als een kerk of school gemakkelijker terug ingevuld raken, dat de nieuwe invulling ervan dan beter aansluit op de behoeften vanuit de gemeenschap en dat het lokale draagvlak voor bepaalde initiatieven dan groter is.

Deze aanpak van ‘lokaal handelen’ kon in het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied enkel teruggevonden worden met betrekking tot leegstaande handelspanden en enkel op gemeentelijk niveau.

Net als in Nederland biedt dit ‘lokaal handelen’ mogelijkheden op verschillende schaalniveaus in Vlaanderen. Zo kan deze methodiek aangewend worden door hogere overheden om lokale behoeften en belangen te identificeren, te integreren in hun beleid op ruimtelijke ontwikkeling en draagvlak te verwerven voor beslissingen op Vlaams en provinciaal niveau. (cfr. Het MIRT en het POL2014)

Deze methodiek kan ook op lokaal niveau verder worden verbreed om bepaalde types van structureel leegstaand vastgoed, ander dan winkelvastgoed alleen, zoals erfgoed en kerken opnieuw te activeren. In beide gevallen vereist dit het meer openstellen voor participatie en bottom-up initiatief bij ruimtelijke ontwikkeling. Het bestaan van een laagdrempelig platform voor de grensregio Maasvallei als het MaastrichtLAB of de IBA kan mogelijk bijdragen aan dit ‘lokaal handelen’.

4.1.3.6

Co-creatie (overleg en samenwerking)

In de Nederlandse aanpak van krimp en structurele leegstand konden vele samenwerkingsverbanden worden geïdentificeerd. Zo kon samenwerking en afstemming onderscheiden worden tussen de verschillende overheden onderling, tussen de verschillende interne diensten op gemeenten (wonen, economie, etc.), tussen (lokale) overheden en private partners zoals zorgactoren en woningcorporaties, en tussen private partners onderling als bewoners. Opvallend is ook de intergemeentelijke samenwerking binnen afgebakende woonregio's in de aanpak van krimp en leegstand in relatie tot wonen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden een paar lokale samenwerkingsverbanden worden teruggevonden bij de herontwikkeling van enkele centrumgebieden en bij de aanpak van structureel leegstaande handelspanden. Hierbij ging het meestal over samenwerking tussen een lokale overheid en private actoren. Andere samenwerkingsverbanden in een aanpak van mogelijke krimp en structurele leegstand konden niet worden geïdentificeerd. Meer inzetten op overleg en samenwerking zoals in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied kan ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied leiden tot een meer efficiënte en gerichte aanpak van leegstand.

Grensoverschrijdende samenwerking (Vlaanderen-Nederland) op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling, waaronder een aanpak van krimp en structurele leegstand, kon niet worden teruggevonden in het onderzoeksgebied. Moeilijkheden die daarbij werden aangegeven door de verschillende bevroegde actoren zijn cultuurverschillen zoals het gebruik van een andere terminologie, wetgeving en andere bevoegdheden (bijv. van de beide provincies) maar ook het verschil in beschikbare data met betrekking tot bijvoorbeeld de woningmarkt. De Vlaamse gemeenten gaven bovendien aan dat ze zelf niet over middelen en mensen beschikken om een grensoverschrijdende samenwerking met de gemeenten in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied op te zetten en te onderhouden.

4.1.3.7

Expectation management

Een vaststelling is dat in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied veel sterker wordt ingezet op ‘expectation management’ dan in het Vlaams deel.

Zo beschikken de verschillende overheden in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied over een gedeeld actieplan en bestuurlijk-communicatieve instrumenten zoals de structuurvisie waarin, in relatie tot krimp en structurele leegstand, heel duidelijk wordt vastgelegd welke richting een overheid met het onderzoeksgebied uit wil, wat van wie wordt verwacht en welke ontwikkeling waar kan. Dit helpt in de gebiedsgerichte aanpak van krimp en leegstand.

Buiten het grond- en pandenbeleid op Vlaams niveau dat structurele leegstand wil vermijden maar niet differentieert naar regio of gebied in Vlaanderen en actieplannen van de provincie Limburg, Unizo en de gemeenten op voor-

al het vlak van detailhandel, bestaan dit soort (actie)plannen in relatie tot krimp en structurele leegstand niet voor het onderzoeksgebied.

Toch is het maken van duidelijke afspraken hieromtrent mogelijk in Vlaanderen. Strategische visies en actieplannen zouden kunnen opgemaakt worden op verschillende schaalniveaus en onderling op mekaar afgestemd worden. Daarbij kan voldoende lokale afwegingsruimte gelaten worden voor de lagere schaalniveaus.

Door duidelijk vast te leggen in deze strategische visies en actieplannen wie welke belangen en verwachtingen heeft, verhoogt het realiteitsgehalte en het inzicht in kansrijke en gedragen oplossingen. Welk instrument het meest geschikt is voor het onderling afstemmen van een aanpak inzake krimp en leegstand dient verder onderzocht te worden op Vlaams niveau.

4.1.3.7.1

Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling

Een belangrijk document dat de basis vormde voor al de acties die nu worden genomen in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is het 'Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.2). Dit actieplan heeft ertoe geleid dat het proces van een tijdig lokale bewustwording in gang werd gezet.

Een dergelijk actieplan biedt ook kansen in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied als basis voor de bewustwording van een mogelijke krimp en de relatie hiervan met structurele leegstand. Verdere en meer concrete acties kunnen hieraan gekoppeld worden. De opstelling van dit actieplan zou kunnen gebeuren door de Vlaamse Overheid.

4.1.3.7.2

Visies van de Rijksoverheid (NL) en de Vlaamse overheid (BE)

Regionale Gebiedsagenda's (MIRT)

Een belangrijke vaststelling is dat de ruimtelijke ontwikkeling van het Nederlandse grensgebied van de Maasvallei als belangrijk wordt beschouwd voor het Rijk. Het Rijk ziet grote potenties in de versterking van de transnationale kenniseconomie in Limburg en de hier aanwezige topsectoren door de specifieke ligging van deze provincie in de Euregio Maas-Rijn¹. Om deze reden gaat zij de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied in een duidelijke richting sturen die weliswaar rekening houdt met de regionale problematieken en uitdagingen die zich hier voordoen, namelijk krimp en een problematische structurele leegstand.

Concreet wil het Rijk actief inzetten op het creëren van werkgelegenheid in combinatie met een aantrekkelijke woonomgeving. Een grensoverschrijdende samenwerking met de aan Nederlands Limburg grenzende regio's van de buurlanden België en Duitsland acht zij daarbij als belangrijk. Het instrument dat het Rijk daarvoor inzet is de Regionale Gebiedsagenda (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.10). Dit initiatief van het Rijk heeft een rechtstreekse impact op de ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied en de manier waarop krimp en structurele leegstand er worden aangepakt.

Voor de Vlaamse grensregio Maasvallei ontbreekt dit ruimer kader op nationaal of Vlaams niveau: er bestaat geen duidelijke visie over de manier waarop deze overheden de ruimtelijke ontwikkeling van deze Vlaamse grensregio zien. Willen zij dat in deze grensregio wordt ingezet op een grensoverschrijdende samenwerking om de positie en aantrekkingskracht ervan sterker te maken? Of blijven zij deze regio als grensgebied beschouwen? Het standpunt dat hierin wordt ingenomen is cruciaal voor de manier waarop deze grensregio in de toekomst zal evolueren. Blijft men deze regio beschouwen als grensregio en blijft de nabijheid en toegang tot gepaste werkgelegenheid er laag, dan is de kans groot dat op termijn nog meer huishoudens wegtrekken naar meer centrale delen van België met structurele leegstand als gevolg.

Het inzetten van een instrument, zoals de Regionale Gebiedsagenda in Nederland, zou een eerste stap kunnen zijn om het gewenste profiel van de Vlaamse grensregio Maasvallei binnen Vlaanderen, België en op internationaal vlak duidelijk te maken voor alle belanghebbende actoren zoals lokale overheden, maatschappelijke instellingen en bewoners.

1. Bron: Ministeries van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) MIRT Projectenboek 2014, Den Haag:Rijksoverheid, p.214

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De structuurvisie is in Nederland een document dat verplicht moet worden opgemaakt vanuit de Nederlandse Wet Ruimtelijke Ordening in functie van de goede ruimtelijke Ordening van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Op het Rijksniveau bestaat de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Binnen deze structuurvisie zitten krimp en leegstand als beleidsthema's ingebed (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.1).

Op Vlaamse niveau bestaan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en Groenboek 'Vlaanderen in 2050'. Concreete beleidsdoelstellingen met betrekking tot krimp en leegstand zitten hierin niet vervat. In het Groenboek wordt, onder 'levenskrachtig platteland', wel verwezen naar 'maatschappelijk verantwoorde oplossingen in krimpregio's'.

4.1.3.7.3

Provinciale visies op krimp en structurele leegstand

Zowel in het Nederlandse als Vlaamse deel van het onderzoeksgebied bestaan provinciale structuurplannen. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied is dit het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL2014). Langs Vlaamse zijde het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Limburg.

Het POL2014 van de provincie Nederlands Limburg omvat concrete ambities in relatie tot de optredende krimp en structurele leegstand in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied. Dit POL 2014 vormt het bindend en wettelijk kader waarbinnen de provincie het ruimtegebruik op de regionale schaal gaat sturen of regisseren.

Het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Limburg van de Vlaamse provincie Limburg, legt eveneens de krachtlijnen van provinciaal belang vast op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling. Het grote verschil met Nederland is dat hierbinnen geen rekening wordt gehouden met mogelijke krimp-scenario's in gemeenten. Ook de problematiek van structurele leegstand komt niet echt aan bod.

Omdat de kans bestaat dat krimp ook kan optreden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied en reeds bestaande structurele leegstand hierdoor kan verergeren, is het belangrijk dat ook deze uitdagingen als beleidsthema's worden vervat in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Limburg. Dit is nodig om een gebiedsgericht ruimtelijk beleid te kunnen voeren voor deze grensregio.

4.1.3.7.4

Regionale visies op krimp en structurele leegstand

Om krimp en leegstand te lijf te gaan en de ambities voor het onderzoeksgebied van het Rijk en de provincie uit te voeren, hebben de gemeenten in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zich vrijwillig verenigd en maken zij onder regie van de provincie gezamenlijke regionale structuurvisies² op voor diverse functies als wonen, handel en bedrijvigheid. Binnen deze structuurvisies wordt de programmering van deze functies op kwantitatief en kwalitatief vlak op mekaar afgestemd. Concreet bevatten deze regionale structuurvisies gezamenlijke ambities en opgaven, gezamenlijke principes en spelregels toegespitst op de regionale situatie en een gezamenlijke werkwijze. Deze visies zijn niet vrijblijvend maar wel realistisch (rekening houdend met de markt). Gemaakte afspraken worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten en geïntegreerd in een voorzorgverordening. Deze regionale structuurvisies zijn flexibel in die zin dat ze ruimte geven om in overleg in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en in die zin dat ze lokale afwegingsruimte mogelijk maken.

De inhoudelijke basis voor deze intergemeentelijke samenwerking kwam vooral tot stand door als gemeenten met elkaar te praten, kennis te nemen van elkaars plannen en open te staan voor elkaars ideeën. Ook het feit dat harde en objectieve cijfers rond krimp en leegstand op tafel konden worden gelegd, droeg bij tot deze samenwerking.

Het voordeel van een bovengemeentelijke benadering van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen als krimp en leegstand is dat op deze manier ook onderlinge verschillen tussen gemeenten duidelijk worden. Het helpt om het profiel van een gemeente in het juiste perspectief te zetten en het ruimtelijk beleid hierop af te stemmen. Zo blijkt in de woonregio Midden-Limburg dat er op het vlak van krimp een duidelijk verschil is tussen de landelijke gemeenten

2. De woonregio's zelf kwamen de afgelopen decennia grotendeels tot stand op basis van bestaande studies op het vlak van de woningmarkt, pendelverkeer en verhuizingen. Ook werkten zij samen met de provincie voor de opmaak van het POL2014.

en de stedelijke gemeenten: in de landelijke gemeenten zoals Maasgouw en Echt-Susteren vindt reeds krimp plaats. In de stedelijke gemeenten Roermond en Weert niet.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied werken de gemeenten Maasmechelen en Lanaken intergemeentelijk voor bepaalde thema's samen met gemeenten buiten het onderzoeksgebied. Maasmechelen werkt bijvoorbeeld samen met de andere mijngemeenten in Limburg; Lanaken met Riemst binnen het kader van het Strategisch project 'Albertknoop'. Voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Vlaamse grensregio Maasvallei als geografische eenheid wordt echter niet samengewerkt op het vlak van wonen, handel en bedrijvigheid zoals dit in het Nederlandse deel wel het geval is.

Intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten in de grensregio Maasvallei of met andere gemeenten in de Vlaamse provincie Limburg voor gezamenlijke problematieken als krimp en leegstand, biedt ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kansen om ongewenste lange termijn ontwikkelingen op het vlak van krimp en structurele leegstand te voorkomen en dit te verankeren in een gedeeld actieplan/beleidsdocument. De uitdagingen daarbij zullen liggen in het vinden van een gezamenlijk bindweefsel, de wil om samen te werken, onderling vertrouwen en het vinden van een instantie die deze intergemeentelijke samenwerking begeleidt.

Uit de workshop die werd georganiseerd binnen het kader van deze studie en uit de ervaringen van de gemeenten en de provincie in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied, bleek duidelijk dat hiervoor een sterke sturing/regie verwacht wordt van een instantie die een trapje hoger staat dan de gemeenten. Bijvoorbeeld de Vlaamse provincie Limburg. Dit om te vermijden dat elke gemeente op zich 'werkt'.

De mogelijkheid tot een vrijwillige samenwerking tussen twee of meer gemeenten is met het oog op het realiseren van een gemeenschappelijke doelstelling, verankerd in de Vlaamse regelgeving³. Deze wetgeving faciliteert verschillende mogelijkheden van samenwerking. Een intergemeentelijke samenwerking op het vlak van wonen wordt bovendien financieel ondersteund door de Vlaamse Overheid⁴. Hier kan gebruik van gemaakt worden.

Een moeilijkheid bij implementatie van een regionale structuurvisie langs Vlaamse zijde, zoals deze in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied, is dat het opmaken van een intergemeentelijke structuurvisie niet bestaat of zit verankerd in het structuurplanningsproces.

Op het vlak wonen kan als mogelijk alternatief gedacht worden aan het opstellen van een intergemeentelijke woonbeleidsvisie en een gezamenlijk woonbeleidsplan dat ruimtelijke afwegingskaders op regionaal en lokaal niveau voor ontwikkelingen in relatie tot wonen en structurele leegstand integreert. Deze kan tot stand komen op basis van een intergemeentelijk woonoverleg tussen de verschillende woonactoren in de grensregio Maasvallei.

Op het vlak van detailhandel of bedrijvigheid bestaat in Vlaanderen een dergelijk bestuurlijk-communicatief document dat niet vrijblijvend is, momenteel nog niet.

Een verschil tussen het Vlaams en Nederlands deel van het onderzoeksgebied is dat de provincies in Nederland de bevoegdheid hebben om bovenlokale afstemming te realiseren via eigen beleid, regelgeving en provinciale inspecties. Zij hebben een wettelijk instrumentarium in handen om te regisseren en indien nodig te reguleren. In Vlaanderen zijn de wettelijke bevoegdheden van de provincie meer beperkt. Zij kan bijvoorbeeld wel reguleren via een provinciale stedenbouwkundige verordening maar bijvoorbeeld geen bovenlokale samenwerking afdwingen.

4.1.3.7.5

Gemeentelijke visies op krimp en structurele leegstand

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt – binnen de gestelde kaders van het Rijk, de provincie en de (woon)regio – een aanpak in relatie tot krimp en structurele leegstand verder doorvertaald en verfijnd in de gemeentelijke structuurvisies. Soms verder aangevuld met een afzonderlijke leegstandsstrategie zoals in de gemeente Maastricht. Hierbij worden verbanden gelegd tussen de leegstand van functies onderling (bijvoorbeeld wonen en zorg, wonen en handel, etc.). Op basis van deze visies en/of strategie kan een gemeente duidelijk communiceren

3. Bron: Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, gewijzigd bij decreet van 18 januari 2013 (B.S. 15 februari 2013).

4. Zie: <https://www.wonenvlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/hulpmiddel-subsidies-voor-intergemeentelijke-samenwerkingsprojecten-lokaal>

met potentiële initiatiefnemers van wat waar (mogelijk) kan en waar bij voorkeur niet in relatie tot afbraak, herontwikkeling, hergebruik of herbestemming. Op deze manier kan zij gericht gaan sturen op het behoud en de versterking van de leefbaarheid en vitaliteit van bepaalde plekken waar structurele leegstand niet gewenst is, zoals in stads- en dorpscentra. Met dit kader kan zij ook aangeven waar afbraak mogelijk wel gewenst is: op bepaalde plekken in de suburbane woonweefsels of in de open ruimte. Deze leegstandsstrategie op lokaal niveau maakt een gebiedsgerichte aanpak mogelijk.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kunnen we vaststellen dat gemeenten wel nadenken over oplossingen voor plekken waar zich structurele leegstand, verwaarlozing en verloedering voordoen maar een concrete visie op leegstand die ook verbanden legt tussen de functies onderling, kon niet worden gevonden. Wel beschikken de drie stedelijke gemeenten Maaseik, Maasmechelen en Lanaken over strategische actieplannen om de economische attractiviteit en beleving van de gewenste winkelgebieden te verhogen. Hierin worden wel duidelijke uitspraken in relatie tot leegstand en detailhandel gedaan.

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kunnen we aanbevelen om een strategie in relatie tot structurele leegstand en mogelijke krimp te integreren in een gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daarbij is het belangrijk dat, net als in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied, ook onderlinge relaties tussen functies en structurele leegstand worden gelegd zoals tussen handel en wonen.

4.1.3.8

Matchmaking

Een opvallend aspect in de Nederlandse aanpak van structurele leegstand is dat enkele gemeenten in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zeer actief vraag en aanbod van diverse panden met mekaar gaan verbinden. In de gemeente Maastricht is dit het meest uitgesproken met de overlegtafel (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.1), een leegstandskaat (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.2), de stadsloods (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.3) en een 'online makerspunt' (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.6.4). Hergebruik en herbestemming worden op deze manier gestimuleerd.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied bestaat dit niet. Noch thans kan deze aanpak ook hier hergebruik en herbestemming stimuleren. Voorwaarden zijn dan wel een meer pro-actieve houding van de gemeente, een goed zicht op de effectieve structurele leegstand (type gebouw, grootte, bestemming, eigendomsstructuur, ...), de locatie hiervan en financiële middelen en mankracht om dit te doen. Ook een betere interne communicatie tussen de verschillende diensten van de gemeente onderling kan hiertoe bijdragen (ruimtelijke ordening, economie, wonen, cultuur, etc.)

4.1.3.9

Placemaking

Zowel in het Nederlandse als in het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied wordt het instrument 'placemaking' gehanteerd bij diverse initiatieven in de aanpak van structurele leegstand.

Langs Vlaamse zijde is het vooral de gemeente zelf die daartoe het initiatief neemt. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied nemen de gemeenten ook zelf initiatieven maar gaan zij placemaking ook stimuleren bij bottom-up initiatiefnemers. Veelal met een bepaald beleidsdoel voor ogen: bijvoorbeeld het versterken van de levendigheid en dynamiek van een plek.

In Vlaanderen wordt placemaking in een aanpak van leegstand vooral gehanteerd in relatie tot detailhandel. In Nederland wordt dit principe ruimer toegepast en wordt bijvoorbeeld ook de relatie gelegd met wonen, zorg, cultuur en ontmoeting.

In beide delen van het onderzoeksgebied komt 'placemaking' het meest expliciet naar voor in de (meer) stedelijke gemeenten. Vooral in Maastricht en Sittard zijn daarvan initiatieven terug te vinden.

Langs Nederlandse zijde wordt bij 'placemaking' volop gebruik gemaakt van het instrument 'tijdelijk ruimtegebruik' voor diverse functies om dynamiek in buurten op gang te trekken. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied gebeurt dit ook maar vooral voor handel en creatief ondernemerschap (pop-up's). Wettelijk is dit systeem in Vlaanderen ook nog niet vastgelegd. Toch is het ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied mogelijk om dit principe van een tijdelijk ruimtegebruik breder te gaan toepassen op het vlak van placemaking. Bijvoorbeeld in afwachting

van de definitieve herbestemming van een gemeentelijk pand zoals een kasteel.

4.1.4

SPECIFIEKE WETGEVING EN JURIDISCHE INSTRUMENTEN IN DE AANPAK VAN KRIMP EN STRUCTURELE LEEGSTAND

138

In beide landsdelen zorgen specifieke wetgeving en juridische instrumenten ervoor dat structureel leegstaande panden weer worden opgevuld.

4.1.4.1

Convenanten

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied konden verschillende convenanten of beleidsovereenkomsten tussen overheden onderling en groepen van private personen worden teruggevonden in relatie tot een aanpak van krimp en leegstand. Deze zijn: de convenant 'Een koers voor Limburg' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.20), de convenant 'Aanpak leegstaande kantoren' (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.28) en de beleidsovereenkomsten die worden vastgelegd tussen de provincie Nederlands Limburg en de gemeenten in relatie tot de uitvoering van gemaakte afspraken in de regionale structuurvisies (zie bijlage 2, paragraaf 1.2.10).

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon enkel de toepassing van de 'brownfieldconvenant' worden teruggevonden bij de ontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen. Bijvoorbeeld te Maaseik (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5). Het meer actief aanwenden van convenanten om een beleid rond leegstand en mogelijke krimp te voeren biedt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kansen om deze problematieken meer gebruiks- en gebiedsgericht aan te pakken.

4.1.4.2

Statuten

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied konden initiatieven worden geïdentificeerd waarbij herbestemming en herontwikkeling van grote leegstaande gebouwen gebeurt door groepen van private initiatiefnemers. De onderlinge afspraken tussen deze private initiatiefnemers worden daarbij vastgelegd met statuten. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Betrokken Wonen in Maastricht (zie bijlage 2, paragraaf 1.11.16).

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon dit systeem van samenwerking worden teruggevonden in de vorm van de vzw 'Leisure Valley te Maasmechelen' (zie bijlage 3, paragraaf 1.5.5).

In beide landsdelen biedt het meer gebruik maken van statuten door bottom-up initiatiefnemers mogelijkheden in een aanpak van leegstand. Dit kan gestimuleerd worden door een goede kennisdeling van de voor-, nadelen en mogelijkheden ervan.

4.1.4.3

Leegstandswet

Een instrument dat in Nederland wordt ingezet om de structurele leegstand van woningen tegen te gaan is de Leegstandswet, een initiatief van de Rijksoverheid dat van toepassing is in heel Nederland. Dit maakt het mogelijk voor eigenaars van een (koop)woning om deze tijdelijk te verhuren (eenmalig en maximum voor vijf jaar). Concreet omvat dit een versoepeling van de reguliere huurbeschermingsbepalingen waardoor een huurovereenkomst gemakkelijker kan worden verbroken. Gecombineerd met de Nederlandse 'tijdelijke omgevingsvergunning'⁵ zorgt deze wet er eveneens voor dat gebouwen die nog geen juridisch-planologische bestemming van wonen hebben ook reeds verhuurd kunnen worden. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied heeft deze Leegstandswet momenteel wel weinig effect omwille van het structurele overaanbod aan woningen tengevolge van krimp en een mismatch tussen vraag en aanbod.

5. Via de tijdelijke omgevingsvergunning kan in Nederland voor een periode van vijf tot tien jaar afgeweken worden van de juridisch-planologische bestemming van een pand. Dit bevordert de herbestemming van niet-woongebouwen in functie van wonen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is dit structurele overaanbod er nog niet waardoor een dergelijke wet hier wel potenties biedt. Momenteel bestaat in Vlaanderen niets zoals deze Leegstandswet. Mogelijk kan een soortgelijke wetgeving wel een oplossing bieden om een aantal (structureel) leegstaande woningen te activeren die niet zo gemakkelijk verkocht geraken. Hierdoor wordt de negatieve impact van leegstand op een buurt of omgeving vermeden: het gebouw blijft bewoond, wordt onderhouden en verwarmd en er is leven. De eigenaar zelf verwerft op deze manier tijdelijke inkomsten. De huurder zelf is ook niet gebonden aan de wettelijke termijn wat ook voor hem/haar flexibiliteit biedt. Tijdelijke verhuur kan mogelijkheden bieden in afwachting van een herbestemming, afbraak met/ zonder herontwikkeling en wanneer een woning te koop staat. Deze wet zou bijvoorbeeld toegepast kunnen worden op woningen die langdurig te koop staan omdat de eigenaars verhuisd zijn naar een woonzorgcentrum. Bij een goede marktwerking is de kans reëel dat de woning na een bepaalde tijd terug verkocht is. Een wet zoals de Leegstandswet biedt dus een gebiedsgerichte en gebruikgerichte flexibiliteit waardoor kan worden aanbevolen om de implementatie ervan verder uit te diepen voor Vlaanderen.

4.1.4.4

Provinciale verordening ‘Wonen Zuid-Limburg’

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt de provinciale verordening ‘Wonen Zuid-Limburg’ gebiedsspecifiek ingezet om de bovenlokale problematiek van krimp en de hiermee gepaard gaande erg problematische structurele leegstand aan te pakken in Zuid-Limburg. Met deze verordening zet de provincie Nederlands Limburg haar wettelijke bevoegdheid in om een stop te zetten op de bouw of toevoeging van bijkomende woningen in de woonregio Zuid-Limburg totdat deze woonregio haar eigen structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving heeft vastgesteld. Deze verordening is zo streng dat ze momenteel weinig flexibiliteit biedt aan initiatiefnemers in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied die structureel leegstaande, niet-woongebouwen een herbestemming willen geven in functie van wonen.

Het inzetten van een dergelijk strenge provinciale verordening met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied lijkt vooralsnog niet noodzakelijk. Wat wel interessant is, is dat het instrument van de verordening wordt ingezet om ruimtelijke ontwikkeling gebiedsspecifiek te gaan sturen. Hoewel de Nederlandse ‘verordening’ een ander statuut heeft dan de Vlaamse ‘stedenbouwkundige verordening’ en het voor meer doelen dan enkel ruimtelijke ontwikkeling wordt aangewend (het wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd om een bedelverbod op te leggen op gemeentelijk niveau), dient de geïdentificeerde Nederlandse verordening in het onderzoeksgebied wel hetzelfde doel als hetgeen men ook zou kunnen bekomen met de Vlaamse ‘stedenbouwkundige verordeningen: namelijk een gebiedsgerichte aanpak van structurele leegstand.

In Vlaanderen kunnen ‘stedenbouwkundige verordeningen’ ook worden aangewend in een aanpak van structurele leegstand maar dat gebeurt nu niet in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kunnen er in Vlaanderen stedenbouwkundige verordeningen⁶ worden opgemaakt op drie schaalniveaus: dit van het Vlaams Gewest, de provincie en de gemeenten en dit telkens voor geheel of een deel van het grondgebied van de instantie die ze uitvaardigt. Dit biedt kansen om gebiedsgericht structurele leegstand aan te pakken want deze verordening biedt de volgende mogelijkheden:

- Ze kan aangewend worden om functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uit te sluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden te verbinden. Dit biedt mogelijkheden om bijvoorbeeld de herbestemming van ongewenste structureel leegstaande agrarische gebouwen in de open ruimte uit te sluiten wat kan leiden tot de afbraak ervan (strenger maken van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen). Hierdoor kan de kwaliteit van de open ruimte verbeterd worden.
- Ze kan het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw regelen. Dit biedt mogelijkheden om het hergebruik of de herbestemming van structureel leegstaande panden op bepaalde locaties strenger te maken. Door dit wettelijk te regelen weten initiatiefnemers ook waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen verwachten als ze een aanvraag tot een stedenbouwkundige vergunning indienen.

6. Bron: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/VlaamseCodexRO/2Planning/VCROT2H3Stedenbouwkundigeverordeningen>, geraadpleegd op 14 juli 2015

–Ze kan normen bevatten betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen en constructies. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om de woningopsplitsing van grote, leegstaande residentiële woningen te reguleren waardoor ongewenste woonsituaties (bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten) worden vermeden. Ook wordt zo duidelijk gemaakt aan initiatiefnemers wat kan en wat niet kan. Meer duidelijkheid naar initiatiefnemers toe kan de activering van bepaalde leegstaande panden stimuleren. Onduidelijkheid kan initiatiefnemers ervan weerhouden om bepaalde structureel leegstaande panden te kopen.

De Vlaamse stedenbouwkundige verordening zou, net als de verordening in Nederland, dus veel gericht ingezet kunnen worden in een aanpak van ruimtelijke ontwikkeling en dus ook van structurele leegstand. Op lokaal, gemeentelijk vlak kan worden afgewogen voor wat en waar deze zal worden ingezet. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat de voorschriften in de stedenbouwkundige verordening niet strijdig zijn met bestaande BPA's of ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Met betrekking tot het bovenlokale niveau is er de volgende mogelijkheid in relatie tot de stedenbouwkundig verordening:

In Belgisch Limburg bestaat reeds een provinciale verordening die de tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders regelt voor wat betreft tijdelijke constructies. Een optie kan zijn om aanvullend hierop, een provinciale regeling uit te werken die het gebruik van structureel leegstaande panden stimuleert voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In de provinciale verordening kan dan ook vastgelegd worden wat de basiskwaliteit moet zijn van het pand, het maximaal aantal wooneenheden en aan welke normen de oppervlakte van bepaalde functies moeten voldoen.

4.1.4.5

Leegstandsverordening Sittard-Geleen⁷

Een interessant initiatief in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is dit van de 'Leegstandsverordening' te Sittard. Concreet kan de gemeente Sittard door deze verordening zelf een huurder voorstellen voor een leegstaand handelspand indien het pand na een termijn van één jaar leegstand nog niet verhuurd is (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.6). De aanpak in Sittard is vooral bedoeld om de structurele leegstand van winkelpanden in het kernwinkelgebied te vermijden tengevolge van een te hoge huurprijs, bepaalde andere eisen van de eigenaar/verhuurder of omdat de eigenaar-verhuurder zelf niemand vindt.

Deze 'Leegstandsverordening', vervat in de Nederlandse Wet Kraken en Leegstand⁸, biedt nog andere voordelen:

- Ze kan ook ingezet worden voor andere (structureel) leegstaande panden dan handelspanden alleen (gebouwen en delen ervan). Enkel op woonruimten is ze niet van toepassing.
- De eigenaar van een leegstaand pand moet, zodra die leegstand langer duurt dan een in die verordening aangegeven termijn van ten minste zes maanden, deze leegstand verplicht melden aan burgemeester en wethouders. Het niet-melden kan beboet worden.
- Ook het beëindigen van een huurovereenkomst dient gemeld te worden als het gebouw minder dan een jaar verhuurd geweest is.

In Vlaanderen bestaat een dergelijke 'Wet Kraken en Leegstand' en een hierin vervatte Leegstandsverordening niet. Toch kan deze wet inspiratie bieden voor toepassing in Vlaanderen:

Het verplicht laten melden van leegstand, zorgt ervoor dat een gemeente sneller zicht krijgt op de panden die leegstaan. Hierdoor kan zij actief een rol van 'match-maker' opnemen voor panden waarvan zij wil dat deze zo snel mogelijk opnieuw geactiveerd worden. Structurele leegstand op locaties waar dit niet gewenst is kan op deze manier vermeden worden. Ook zal hieruit sneller blijken wat de effectieve vraag is naar een bepaald type pand of een pand op een bepaalde locatie.

Het flexibele aan een dergelijke leegstandsverordening is dat ze gericht voor bepaalde gebieden en voor bepaalde types panden als handelszaken kan worden ingezet. Mogelijk biedt dit een alternatief voor de meer sanctionerende 'leegstandsheffing'. Belangrijk is dat vragende partijen (naar bepaalde panden) dan wel weten dat de gemeente beschikt over een actuele lijst van leegstaande gebouwen die ze kunnen raadplegen.

7. Bron: http://wetten.overheid.nl/BWBR0028053/geldigheidsdatum_14-07-2015

8. Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-320.html>, geraadpleegd op 1 juli 2015

4.1.4.6

Grond- en Pandenbeleid

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied bestaat het Grond- en Pandenbeleid dat geldig is voor heel Vlaanderen. Hierin zitten een aantal instrumenten vervat om een actief grond- en pandenbeleid te voeren op het vlak van leegstand zoals verplicht op te maken leegstandsregisters, hieraan gekoppelde heffingen en subsidies, het recht van voor-koop en het sociaal beheersrecht.

Mogelijk bieden bepaalde instrumenten in dit Grond- en Pandenbeleid ook een kans tot implementatie in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied.

4.1.4.7

Wettelijk vastgelegde ruimtelijke afwegingskaders

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied hanteert men het juridische instrument van de structuurvisie in een aanpak van krimp en leegstand. Dat er in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied op een regionale schaal wordt nagedacht over ruimtelijke ontwikkeling en een regionale aanpak van structurele leegstand, heeft veel te maken met het afwegingsprincipe ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ dat zit ingebed in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, opgemaakt door de Rijksoverheid. Deze ‘Ladder voor duurzame ontwikkeling’ is vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bij de opmaak van nieuwe bestemmingsplannen die nieuwe (lees: nog niet aangesneden) ruimte willen vastleggen voor functies als wonen, detailhandel, werken en andere stedelijke voorzieningen. Deze ladder moet verplicht gebruikt worden door decentrale overheden waardoor het afwegen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op regionaal niveau is geïntegreerd in het ruimtelijk beleid van de provincie en gemeenten. Dit denken op de regionale schaal vertaalt zich verder in de initiatieven die we voor zowel de provincie, de verschillende woonregio’s als de gemeenten konden identificeren. Wat opvalt is dat er bij dit afwegingsprincipe ook gekeken moet worden of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kunnen opgevangen worden in bestaande leegstaande gebouwen.

Eenzelfde regionale benadering tot ruimtelijke ontwikkeling en (structurele) leegstand vonden we bij de geïnventariseerde initiatieven in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied niet. Toch biedt een dergelijk verplicht afwegingsprincipe voor ruimtelijke ontwikkelingen mogelijkheden om structurele leegstand van gebouwen tengevolge van een overaanbod in een (grens)regio te vermijden. Mogelijk kan het geïntegreerd worden in de procedure tot opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

4.1.4.8

Aanpak structurele leegstand versus vergunningenbeleid

4.1.4.8.1

Zone-eigen gebouwen en functiewijzigingen

Een moeilijkheid in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is dat bij herbestemming van een structureel leegstaand pand of bij herontwikkeling na afbraak, mogelijk de juridisch-planologische bestemming moet worden aangepast omdat de gewenste, nieuwe bestemming niet overeenkomt. Dan moet een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt of gewijzigd worden. Dit kan een complexe en soms lange procedure zijn waardoor kansen tot herbestemming of herontwikkeling voorbij gaan. Initiatiefnemers moeten immers wachten om hun initiatief te realiseren totdat de bestemming gewijzigd is.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is dit niet anders. Ook hier hanteert men bestemmingsplannen die soms erg gedetailleerd zijn en nauwelijks afwijking toelaten van de juridisch-planologische bestemming. Ook hier geeft dit problemen met herbestemming en herontwikkeling. Deze problematiek wordt in Nederland echter beantwoord door enerzijds de bestemmingsplannen (die om de 10 jaar maximaal moeten vernieuwd worden), om te zetten naar meer globale bestemmingsplannen. Deze globale bestemmingsplannen zijn flexibeler en ruimer opgesteld waardoor bestemmingswijzigingen gemakkelijker kunnen verlopen binnen hetzelfde plan (zie hoofdstuk 3.1). Anderzijds kunnen initiatiefnemers in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ook gebruik maken van de ‘tijdelijke omgevingsvergunning’. Hiermee is afwijking van de juridisch-planologische bestemming tot tien jaar mo-

gelijk wat kansen biedt voor een tijdelijk ruimtegebruik. Ondertussen kan de procedure tot wijziging van het onderliggende BPA of ruimtelijk uitvoeringsplan lopen.

Zowel het globale bestemmingsplan als de tijdelijke omgevingsvergunning bieden kansen tot implementatie in Vlaanderen. Het zijn instrumenten die kunnen leiden tot een gebruiksgerichte en flexibele aanpak van structurele leegstand. Tijdelijk ruimtegebruik als katalysator voor meer permanent ruimtegebruik kan zo gestimuleerd worden.

4.1.4.8.2

Zonevreemde gebouwen en functiewijzigingen

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied is bij herbestemming van zonevreemde gebouwen wel flexibiliteit ingebouwd via het 'Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen'.

Het probleem hier is dat het niet gebiedsspecifiek toegepast wordt, wat kan leiden tot ongewenste herbestemmingen die geen rekening houden met de specifieke kenmerken en kwaliteiten van een gebied. Bijvoorbeeld de herbestemming van een leegstaande landbouwbedrijfsloods. Het gericht inzetten van het instrument stedenbouwkundige verordening zou hieraan tegemoet kunnen komen.

4.1.5

FINANCIËLE INSTRUMENTEN IN DE AANPAK VAN STRUCTURELE LEEGSTAND

In beide delen van het onderzoeksgebied worden financiële instrumenten ingezet in de aanpak van structurele leegstand.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied worden vooral stimulerende financiële instrumenten ingezet in de aanpak van structurele leegstand. Deze worden ingezet door zowel het Rijk, de provincie Limburg als de gemeenten in het onderzoeksgebied en zijn vooral gericht op diverse private initiatiefnemers.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied worden zowel sanctionerende als stimulerende financiële instrumenten ingezet in de aanpak van structurele leegstand. Deze worden hoofdzakelijk ingezet door de Vlaamse Overheid en de gemeenten en zijn gericht op diverse publieke en private initiatiefnemers.

4.1.5.1

Belastingvermindering, fondsen, leningen, subsidies, premies en heffingen.

4.1.5.1.1

Rijk versus Federale en Vlaamse Overheid

Het Rijk zet in op belastingvermindering voor de woningcorporaties werkzaam in krimpgebieden: deze belastingvermindering kan worden bekomen door de afbraak van woningen en voor de transformatie en/of herbestemming van structureel leegstand vastgoed (niet-wonen) naar wonen (Vermindering verhuurderheffing). Met deze belastingvermindering wil het Rijk tegemoet komen aan de belangrijke rol die woningcorporaties in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied spelen bij het terug in balans brengen van de woningmarkt: namelijk het verminderen van de bestaande woningvoorraad die niet meer aangepast is aan de behoefte en het toevoegen van gewenste nieuwe voorraad. Deze belastingvermindering wordt dus specifiek ingezet in een gebied met een bepaalde problematiek en niet in het hele land.

Verder konden op het Rijksniveau (Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) enkel nog subsidies voor het onderhoud, het hergebruik en de herbestemming van monumenten en gebouwen met een cultuurhistorische waarde (kerken, scholen, hoeves, ...) worden geïdentificeerd.

In uitvoering van het Grond- en Pandenbeleid sanctioneert de Vlaamse Overheid de structurele leegstand van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen evenals verkrotte woningen met een leegstandsheffing. Deze heffing heeft in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied een stimulerend effect: eigenaars worden sneller gestimuleerd om een pand te verkopen of te verhuren en het niet leeg te laten staan. Aan de heffing op leegstaande en/of

verwaarloosde bedrijfsgebouwen is eveneens een stimulerend financieel instrument gekoppeld: het vernieuwingsfonds. Uit dit fonds worden subsidies verleend aan kopers van bedrijfsgebouwen die op het register van geïnventariseerde leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen staan: enerzijds een subsidie voor de verwerving van deze gebouwen; anderzijds voor de sanering (sloop en/of ontmantelingswerken) van deze gebouwen.

Daarnaast helpen in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied ook de volgende financiële stimuli van de Vlaamse Overheid in een aanpak van structurele leegstand:

- Belastingvermindering voor de aankoop van een woning of pand dat minder dan vier jaar is opgenomen in het leegstandsregister van leegstaande woningen en gebouwen (1), het leegstandsregister van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen (2) en het register van onbewoonbare en/of verwaarloosde woningen en gebouwen (3). Hierbij speelt de locatie van het pand geen rol.
- Vermindering van de registratierechten op de aankoop van een woning of pand dat minder dan vier jaar is opgenomen in het leegstandsregister van leegstaande woningen en gebouwen (1), het leegstandsregister van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen (2) en het register van onbewoonbare en/of verwaarloosde woningen en gebouwen (3). Hierbij speelt de locatie van het pand geen rol.
- Subsidie voor de herontwikkeling van verouderde terreinen en brownfieldsites.
- Met betrekking tot structureel leegstaand beschermd onroerend erfgoed kan ook de onderzoekspremie van de Vlaamse Overheid ingezet worden voor onderzoek naar hergebruik en herbesteding.

Of al de bovenstaande Vlaamse subsidies ook effectief allemaal worden aangewend in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon niet worden geïdentificeerd.

Aanvullend op bovenstaande subsidies die rechtstreeks verband houden met leegstand, konden ook premies, subsidies en een lening worden teruggevonden in functie van de verduurzaming van bestaande gebouwen. Deze worden echter niet expliciet ingezet in Vlaanderen in een aanpak van leegstand.

Als we de initiatieven van het Rijk en de Vlaamse Overheid met mekaar vergelijken valt op dat Vlaanderen over meer financiële instrumenten beschikt om structurele leegstand aan te pakken. Deze zijn bovendien gericht op een ruimer doelpubliek. Een verschil is wel dat het Rijk het financieel instrument van de belastingvermindering heel gebiedsgericht inzet. In Vlaanderen wordt geen enkel van de opgesomde stimulerende en sanctionerende financiële instrumenten gebiedsgericht ingezet. Mogelijk kan hier ook meer in gedifferentieerd worden wat een meer gebiedsgerichte flexibele aanpak van structurele leegstand mogelijk maakt.

4.1.5.1.2

Provincie Nederlands Limburg versus Provincie Belgisch Limburg

De provincie Nederlands Limburg zet het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt in ten behoeve van het beter afstemmen tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Concreet maakt dit fonds een gebiedsgerichte en gebruiksgesichte flexibele aanpak van structurele leegstand mogelijk.

Uit dit Transitiefonds vloeien een lening en subsidies voort. Enerzijds is er de Stimuleringslening 'Levensloopbestendig wonen Limburg' die het langer thuis wonen van ouderen moet bevorderen. Hiermee speelt de provincie specifiek in op de uitdaging van vergrijzing en het feit dat ouderen in krimpgebieden wel langer thuis moeten blijven wonen omdat de woning gewoonweg niet verkocht geraakt en de drempel tot de specifieke zorgvoorzieningen te hoog ligt. Anderzijds worden uit dit fonds ook subsidies verleend voor innovatieve projecten rond de herstructurering en/of herbesteding van bestaand leegstaand vastgoed met een impuls voor de woningvoorraad. Namelijk piloot- en verdiepingsprojecten die gunstig gelegen zijn ten aanzien van dagelijkse voorzieningen.

Ook de sloop en onttrekking van woningen wordt door de provincie gestimuleerd met een subsidie. Dit om de woningvoorraad terug in balans te krijgen. In de praktijk blijkt dat deze laatste echter vooral ingezet wordt door wooncorporaties en grote private woningeigenaars. Veel minder door particuliere eigenaars omdat de eigen woning nog steeds beschouwd wordt als investering en 'waardevol goed'.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon een subsidie voor het onderhoud en de instandhouding van waardevol, niet beschermd klein historisch erfgoed worden geïdentificeerd evenals de lening DUWO-lim voor de verduurzaming van een bestaande woning. Deze laatste wordt er echter niet expliciet ingezet in de aanpak van leegstand.

4.1.5.1.3

Nederlandse gemeenten onderzoeksgebied versus Vlaams gemeenten onderzoeksgebied

144

De gemeenten in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zetten in op een aantal (kleinere) leningen die ook structurele leegstand moeten tegengaan: de starterslening (zie bijlage 2, paragraaf 1.5.2), de stimuleringslening (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.4) en de duurzaamheidslening (zie bijlage 2, paragraaf 1.5.3).

Al deze leningen vloeien voort uit een revolverend fonds: het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (zie bijlage 2, paragraaf 1.13.3). Deze leningen worden steeds afgestemd op specifieke doelen en behoeften van een gemeente en worden dus gedifferentieerd ingezet: bijvoorbeeld voor een specifieke wijk, voor een bepaalde doelgroep, voor een specifiek project, etc. Het voordeel van het revolverend fonds waaruit deze leningen gekeerd worden is dat het geld van de terugbetaalde leningen weer kan gebruikt worden voor nieuwe leningen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied worden door de gemeenten vooral sanctionerende maatregelen ingezet om structurele leegstand te bestrijden. Dit doen zij met behulp van de leegstandsheffing op structureel leegstaande woningen en gebouwen. Bijkomend heffen de meeste Vlaamse gemeenten ook nog een heffing op tweede verblijven om te voorkomen dat structureel leegstaande woningen zich verschuilen achter het statuut van tweede verblijf. Beide heffingen hebben een activerend effect. Een nadeel ervan is dat ze meestal niet gedifferentieerd worden ingezet waardoor ook de invulling van woningen en gebouwen op minder duurzame locaties wordt gestimuleerd. Bijvoorbeeld een leegstaande loods tussen de weilanden. Mogelijk kan op dit nadeel geanticipeerd worden door de leegstandsheffing meer te differentiëren zoals de gemeente Lanaken dit reeds doet: een hoge heffing hanteren voor bijvoorbeeld panden in en nabij centra; geen of een zeer lage heffing hanteren voor locaties waar activering niet gewenst is. Een ander nadeel is dat de heffing niet steeds leidt tot de effectieve activering van een pand: er zijn altijd eigenaren die 'achterpoortjes' vinden en zo aan de leegstandsheffing ontsnappen. Een laatste nadeel is dat sommige eigenaars de heffing gewoon betalen en hun pand laten leegstaan. Mogelijk kan op deze twee laatste nadelen worden ingespeeld door inspiratie te zoeken in Nederland en meer bepaald in de vorm van 'tijdelijk ruimtegebruik' en het gebruik van een 'leegstandsverordening' zoals in Sittard.

Naast sanctionerende maatregelen is Lanaken de enige gemeente in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied die naast de leegstandsheffing ook een premie verleent aan kopers van structureel leegstaande handelspanden in het centrum. In alle gemeenten zouden de inkomsten van de leegstandsheffing meer aangewend kunnen worden voor stimulerende maatregelen in een aanpak van structurele leegstand. Ook het gebruik van een revolverend fonds voor het verlenen van financiële stimuli, zoals in Nederland, biedt mogelijkheden langs Vlaamse zijde.

4.1.5.2

Urban marketing

Zowel in het Nederlandse als Vlaamse deel van het onderzoeksgebied konden initiatieven worden geïdentificeerd waarbij structurele leegstand wordt aangepakt met private investeringen en dan vooral om de volgende redenen: het is een instrument dat kan ingezet worden in tijden waarin overheden moeten bezuinigen en minder middelen hebben voor het realiseren en in stand houden van bepaalde voorzieningen. Het kan bovendien ingezet worden voor zowel grotere projecten als voor doelen in relatie tot leegstand op een kleinere schaal.

In zowel het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied konden initiatieven worden geïdentificeerd waarbij ook een gezamenlijk fonds werd opgericht door bottom-up initiatiefnemers, al dan niet in samenwerking met een gemeente. Gezamenlijke doelen in relatie tot de aanpak van leegstand (zoals city-dressing) worden met de financiële middelen uit dit fonds gerealiseerd. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wordt dit principe bijvoorbeeld toegepast in Maasmechelen met de vzw 'Leisure Valley'.

In Vlaanderen kan, binnen het kader van urban marketing, ook gebruik gemaakt worden van een aantal instrumenten die ingezet kunnen worden bij meer grootschalige projectontwikkeling in het geval van gemeentelijke eigen-

dom. Zo kan gedacht worden aan het inzetten van de instrumenten erfpacht⁹, vruchtgebruik¹⁰ en recht van opstal¹¹. De herontwikkeling of herbestemming van een structureel leegstaand pand zou dan kunnen gebeuren door private initiatiefnemers terwijl de gronden in gemeentelijke eigendom blijven.

4.1.5.3

Afwaarderen en upgraden

De toepassing van een combinatie van deze instrumenten kon worden teruggevonden bij de gemeente Maastricht in relatie tot leegstaande gemeentelijke panden. Zo worden ze hier bijvoorbeeld toegepast op een aantal verouderde, structureel leegstaande woningen in gemeentelijke eigendom op plekken waar leegstand niet gewenst is. Deze woningen worden aan een lage prijs maar met een verbeterverplichting verkocht als ‘kluswoningen’ aan particulieren. Door de lage prijs stijgt de kans dat private initiatiefnemers deze woningen kopen. Leegstand in bepaalde buurten wordt hierdoor tegengegaan.

Een dergelijk principe van afwaarderen en upgraden kon niet worden teruggevonden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied maar biedt ook hier kansen. Bijvoorbeeld voor het verkopen van bepaalde gemeentelijke eigendom zoals een kasteel. Lokale overheden zouden bijvoorbeeld ook bewust structureel leegstaande en verouderde panden op bepaalde locaties via het voorkeurecht kunnen opkopen en vervolgens doorverkopen aan private initiatiefnemers tegen een lage prijs maar met een verbeterverplichting en een overeenkomst om aan een bepaald kwaliteitsniveau te voldoen. Dit kan initiatiefnemers stimuleren om in bepaalde buurten te gaan wonen. Binnen dit kader kan ook gedacht worden aan het inzetten van instrumenten als erfpacht, vruchtgebruik, recht van opstal, recht van terugkoop en recht van wederinkoop. De gronden zouden dan in gemeentelijke eigendom kunnen blijven.

Afwaarderen ‘op zich’ is een instrument dat in principe door elke eigenaar van een structureel leegstaand pand kan worden ingezet. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon niet worden geïdentificeerd of veel eigenaars dit doen.

Uit voorliggend onderzoek blijkt wel dat vooral particuliere eigenaars het moeilijk hebben met afwaarderen, zowel in het Vlaams als Nederlands deel van het onderzoeksgebied waardoor koop- en huurpanden blijven leegstaan. Dit afwaarderen wordt in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied wel gestimuleerd door toepassing van de Vlaamse en gemeentelijke leegstandsheffingen. Afwaarderen kan mogelijk bijkomend gestimuleerd worden door het inzetten van een instrument zoals de ‘Leegstandsverordening’ te Sittard (zie bijlage 2, paragraaf 1.8.6).

4.1.6

RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN IN DE AANPAK VAN KRIMP EN STRUCTURELE LEEGSTAND

4.1.6.1

Het gebruik van ruimtelijke afwegingskaders

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied konden ruimtelijke afwegingskaders op verschillende schaalniveaus worden teruggevonden waarin een strategie in de aanpak van leegstand zit vervat. Op Rijksniveau is dit de ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (zie paragraaf 4.1.4.7). Maar ook de Nederlands Limburgse woonregio’s en

9. Definitie erfpacht: Erfpacht is een recht op gebruik van andermans grond gedurende een bepaalde termijn. De persoon (of vennootschap) die dit recht verleent, is de eigenaar. De persoon (of vennootschap) die het recht krijgt is de erfpachter. Essentieel is dat er een erfpachtvergoeding (canon) wordt voorzien (contra opstalrecht). Essentieel is de dwingende minimumduur van 27 jaar (contra opstalrecht) en de maximumduur van 99 jaar.

10. Definitie vruchtgebruik: Vruchtgebruik is het (zakelijk genots-) recht om andermans goed te gebruiken en de vruchten daarvan te innen alsof men zelf de eigenaar was, met de verplichting ervoor te zorgen zodat het goed zelf in stand blijft. Het is een tijdelijk recht, gekoppeld aan de levensduur van de vruchtgebruiker. Ten aanzien van vennootschappen heeft het vruchtgebruik een looptijd van 30 jaar tenzij anders bedongen. Door aan dit vruchtgebruik ook een accessoir opstalrecht te koppelen kan de koper van het vruchtgebruik de constructie ook verbouwen.

11. Definitie opstalrecht: Recht van opstal is een oud tijdelijk zakelijk recht maar met moderne toepassingen in het vastgoedrecht. Het vormt een uitzondering op het recht van natrekking (eigenaar van grond wordt automatisch eigenaar van alles wat erop gebouwd wordt); de eigenaar van de grond is tijdens de duur van het opstalrecht niet de eigenaar van de opstallen. De persoon die de eigenaar van de grond is en die dit recht verleent, is de opstalgever. De persoon (of de vennootschap) die het recht verkrijgt, de opstalhouder. De eigendom van de grond wordt dus afgesplitst van de eigendom van de gebouwen of opstallen. Dit is een horizontale splitsing van de eigendom. Enige dwingende bepaling is dat het recht van opstal een maximale duur heeft van 50 jaar (wel hernieuwbaar). Er is geen minimumduur.

enkele gemeenten hanteren gebiedsspecifieke ruimtelijke afwegingskaders waarin is vastgelegd hoe met leegstand op bepaalde locaties zal worden omgegaan: afbraak, herbestemming, etc. Belangrijk is dat de Nederlandse provincie Limburg daarbij stuurt op zowel de kwaliteitsverbetering van de open ruimte als van de bebouwde weefsels: stedelijk, suburbaan en de kleine kernen in de open ruimte. De basis voor de lokale ruimtelijke afwegingskaders zijn steeds bestaande sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van de desbetreffende gebieden.

Ruimtelijke afwegingskaders konden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied niet worden geïdentificeerd in relatie tot de aanpak van structurele leegstand. Toch biedt een dergelijk ruimtelijk instrument ook hier potenties om de aanpak van leegstand zeer gericht te gaan sturen en de ruimtelijke ontwikkeling van de grensregio Maasvallei in een duidelijke richting te doen evolueren.

Hierbij kan gedacht worden aan een ruimtelijk afwegingskader op de regionale schaal van de grensregio dat voldoende afwegingsruimte biedt voor meer gedetailleerde ruimtelijke afwegingskaders op de lokale schaal. Het eerste vereist dan wel een visie voor het gehele gebied waarin een gepast evenwicht bestaat tussen de ruimtelijke perspectieven van de verschillende gemeenten: in de ene gemeente zijn bepaalde bijkomende functies als wonen en bedrijvigheid misschien gewenst en wordt best ingezet op de versterking en het aantrekkelijker maken van het stedelijk weefsel; in een andere gemeente of delen ervan met een erg landelijk karakter op verdunning in de open ruimte.

4.1.6.2

Stapsgewijs ontwikkelen

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied hanteert men in een aanpak van krimp en structurele leegstand een procesmatige strategie van stapsgewijs ontwikkelen. Het minder snel 'ineens' nieuwbouw – woningen, kantoren of handelspanden – ontwikkelen moet er zorgen voor een meer tijdgerelateerde flexibiliteit.

Dit stapsgewijs ontwikkelen vertaalt zich in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied in het principe van een 'dynamisch voorraadbeheer'. Dit principe, gehanteerd door de provincie Nederlands Limburg, moet ervoor zorgen dat slechts onder bepaalde voorwaarden nog nieuwe gebouwenvoorraad wordt toegevoegd op woon- en werklocaties in steden en dorpen die aansluiten op de (kwalitatieve) vraag, die goed bereikbaar zijn. Hierbij wordt maximaal ingezet op de herontwikkeling van reeds bebouwde locaties, de verhoging van de flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden en functies van de nieuwe gebouwen hier, verbetering van de kwaliteit van de bestaande, te behouden vastgoedvoorraad door deze te verduurzamen en afbraak van structureel leegstaande minder gewenste gebouwen. Toevoeging aan de totale gebouwenvoorraad is voorlopig niet meer gewenst omwille van de krimp. Bijkomende ruimtelijke ontwikkelingen worden bovendien vermeden door bestaande mogelijkheden tot bouwen op ongewenste locaties te schrappen.

Een stapsgewijze ruimtelijke ontwikkeling is een strategie die ook in Vlaanderen ingezet kan worden om meer structurele leegstand te vermijden: door nu reeds prioritair (boven nieuwbouw op nog niet bebouwde percelen) in te zetten op de kwaliteitsvolle transformatie van bestaande gebouwen totdat ze voldoen aan de huidige en te verwachten vraag, hergebruik en herbestemming, evenals afbraak en vervangbouw/herontwikkeling wordt er vermeden dat een ongefundeerd aanbodbeleid wordt gevoerd.

Het bijkomend reduceren van de bestaande planvoorraad voor wonen op ongewenste locaties zoals in linten en bepaalde woonuitbreidingsgebieden zou ook in de grensregio Maasvallei een kans kunnen zijn om initiatiefnemers ertoe aan te zetten om meer te opteren voor het hergebruik, de herbestemming of de afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van structureel leegstaande panden. Nu wordt dit echter bemoeilijkt door het nog ruime aanbod aan bouw mogelijkheden tengevolge van de bestaande gewestplannen en het recht op planschade dat ontstaat wanneer een bebouwbaar perceel niet meer mag bebouwd worden tengevolge van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit leidt er nog steeds toe dat bij nieuwbouw liever wordt geopteerd voor nog-niet aangesneden bouwgrond dan voor herontwikkeling.

Toch is dit een optie die onderzocht dient te worden in gebieden die mogelijk te kampen krijgen met krimp om een overaanbod van woningen op ongewenste ruimtelijke locaties te vermijden.

4.1.6.3

Een structureel leegstaand gebouw laten leegstaan

Zowel in het Nederlandse als Vlaamse deel van het onderzoeksgebied laten eigenaars gebouwen bewust leegstaan

om tal van redenen: speculatie, in afwachting van een gepaste herbestemming, omdat ze dit niet verkocht krijgen omdat het gebouw niet tegemoet komt aan de huidige behoeften, etc.

In principe kan dit zolang dit structureel leegstaand gebouw niet verloedert en geen negatieve impact heeft op de omgeving.

Zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt de instandhouding van structureel leegstaande gebouwen deels gesubsidieerd door de verschillende overheden als het karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed of erfgoed (monumenten) betreft. Op deze manier wordt verval en verloedering vermeden. Bijvoorbeeld van een kerk of een kasteel. Waardevolle gebouwen worden zo bewaard voor de toekomst.

Voor ander structureel leegstaand vastgoed dat blijft leegstaan, zonder een cultuurhistorische waarde, bestaan noch in Vlaanderen, noch in Nederland, subsidies om het pand te onderhouden. Dit is een kost voor de eigenaar wat, aanvullend op andere nadelen voor de omgeving, kan leiden tot verval en verloedering.

Omwille van een duurzaam ruimtegebruik is het echter aangewezen structureel leegstaande gebouwen zoveel mogelijk te benutten of af te breken en op duurzame locaties te vervangen door nieuwbouw.

4.1.6.4

Afbraak

4.1.6.4.1

Afbraak en vervangbouw/herontwikkeling

Zowel in het Vlaamse als Nederlandse onderzoeksgebied worden structureel leegstaande gebouwen afgebroken als ze niet meer voldoen aan de behoeften. Het gaat hier om diverse types gebouwen: woningen, handelszaken, bedrijven, etc.

In Nederland krijgen afbraak en vervangbouw/herontwikkeling prioriteit bovendien nieuwbouw op nog-niet aangesneden locaties. Nieuwbouw op nog-niet aangesneden locaties buiten reeds bebouwd gebied en in de open ruimte wordt vermeden. Opvallend in het Nederlands deel van het onderzoeksgebied is de voorkeur voor kleine, stapsgewijze herontwikkelingen of een schaalverkleining van ingrepen. Voor de economische crisis in 2008 en voor krimp optrad, waren deze vooral grootschalig.

Ook in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied krijgen afbraak en vervangbouw/herontwikkeling prioriteit boven nieuwbouw op nog-niet aangesneden locaties buiten dorps- en stadskernen. Toch gebeurt nog heel wat nieuwbouw op nog niet aangesneden locaties aan de rand en in de open ruimte.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied komen na afbraak zowel de punctuele vervanging van gebouwen (eerder kleinschalige ingreep) voor als meer grootschalige herontwikkeling. Bijvoorbeeld binnen het kader van centrumversterking zoals in Maaseik. Een tendens in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied en in Vlaanderen in het algemeen is dat steeds minder particulieren zelf bouwen ten voordele van projectontwikkeling. Hierdoor wordt sneller aanbod gecreëerd.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied verleent de provincie Limburg vanuit het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt subsidies aan innovatieve herontwikkelingsprojecten (pilot- en verdiepingsprojecten) die gunstig gelegen zijn nabij dagdagelijkse voorzieningen. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon de financiële ondersteuning van herontwikkeling worden teruggevonden bij leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Een opmerkelijk verschil tussen de initiatieven in het Vlaams en Nederlands deel van het onderzoeksgebied is dat afbraak in het Vlaamse deel steeds gevolgd wordt door vervangende nieuwbouw, om het even waar de locatie van het afgebroken pand is. De herontwikkeling of vervangbouw van zonevreemde constructies zit zelfs vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening en bijhorende uitvoeringsbesluiten. In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied hanteert men deze strategie niet.

4.1.6.4.2

Afbraak en niet meer bouwen

Bij de Nederlandse initiatieven konden verschillende voorbeelden worden teruggevonden waarbij, na afbraak, niet meer geopteerd werd/wordt om te bouwen.

In enkele gevallen ging het om de afbraak van beeldbepalende gebouwen in centrumgebieden zoals de kerk te Echt-Susteren. Wat hier opviel, was vooral de ruimtelijke ontwrichting van de buurt en het troosteloze karakter van de grote plek waar ze ooit stond. Initiatieven om iets te doen met de plek waren er niet. Een scenario dat best kan vermeden worden.

Toch biedt de afbraak van bepaalde panden in centrumgebieden of in suburbane woonwefsels ook in het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied potenties: bijvoorbeeld ten voordele van een gezamenlijk park(je) of een volkstuin.

Twee andere initiatieven in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied tot afbraak en niet meer bouwen, hebben te maken met de afbraak van structureel leegstaande woningen tengevolge van demografische krimp en een on-aangepast aanbod (1) en de afbraak van structureel leegstaande agrarische gebouwen tengevolge van wijzigingen in de landbouwsector (2)

Afbraak m.b.t. wonen

Op het vlak van wonen is men in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied tengevolge van krimp genoodzaakt om het aantal woningen te verminderen om de woningmarkt terug in balans te brengen. Hoewel dit geen simpele zaak is, maken de provincie en de gemeenten hier wel gebruik van om de aantrekkelijkheid van de regio en de identiteit van bepaalde woonmilieus te verhogen.

Concreet betekent dit dat op het vlak van wonen, herontwikkeling en/of vervangende nieuwbouw na afbraak, enkel nog gestimuleerd worden op duurzame, bereikbare ruimtelijke locaties nabij dorps- en stadswefsels en in bepaalde suburbane wijken die beschikken over verschillende voorzieningen. Elders in de suburbane gebieden en in de open ruimte zelf, willen de provincie Limburg en gemeenten zoveel mogelijk opteren voor afbraak van structureel leegstaande panden ter verbetering van de omgevingskwaliteit en de open ruimte. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor cultuurhistorisch erfgoed.

Om aan deze sloop tegemoet te komen zet de provincie Limburg het financieel instrument ‘Transitiefonds Limburgse Woningmarkt’ in. Hierin zit een subsidie voor de sloop en onttrekking van woningen aan de woningvoorraad vervat die kan aangesproken worden door elke eigenaar van een woning.

Een dergelijke sloopsubsidie zou in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied mogelijkheden kunnen bieden om verouderde en minder gewenste woningen of andere gebouwen op niet-duurzame locaties zoals linten of temidden van de open ruimte, af te breken. Op deze manier kunnen de landschappelijke kwaliteit en toeristische troeven van deze grensregio versterkt worden. De middelen voor deze sloopsubsidie zouden gehaald kunnen worden uit meer lucratieve ruimtelijke ontwikkelingen op meer duurzame ruimtelijke locaties in deze grensregio. Dit is echter een piste die verder onderzocht dient te worden in Vlaanderen. Een bijkomende voorwaarde is dat het ruimtelijk beleid vervolgens sterk moet sturen op kernversterking om te vermijden dat nog bebouwbare percelen in de open ruimte opnieuw of nog bijkomend ontwikkeld zouden worden.

Afbraak m.b.t. agrarische bedrijven¹²

Op het vlak van agrarische bedrijvigheid geldt in Midden-Limburg (Nederlands deel van het onderzoeksgebied) de Ruimte-voor-Ruimte Regeling. Met dit project beoogt de provincie Limburg een ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het Limburgse Landelijke gebied. Deze regeling bouwt verder op de landelijke subsidieregeling (Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) die intensieve veehouderijbedrijven in Noord- en Midden-Limburg in de gelegenheid stelt om hun bedrijf te beëindigen door het verkopen van hun mestrechten en door hun stallen gesubsidieerd te laten slopen. In ruil voor het duurzaam en substantieel slopen van de bedrijfsgebouwen mogen ter compensatie op andere locaties in of aansluitend aan bebouwingslinten – of clusters één of meerdere nieuwe woningen gebouwd worden.

Interessant aan de Ruimte-voor-Ruimte Regeling, is de koppeling van een sloopsubsidie met de verkoop van mest-

12. Bron: Provincie Limburg & Etil BV. (september 2014). Woonmonitor Limburg 2013, Bijlagenboek. Geraadpleegd op 23 januari 2015 via http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_Leefomgeving/Onderzoek_en_monitoring/Woonmonitor/Woonmonitor_2013_en_Prognoseff_2014

rechten en de mogelijkheid om elders opnieuw te bouwen.

Mogelijk kan een dergelijke regeling ook in Vlaanderen een oplossing bieden om te vermijden dat na de sloop van een gebouw een perceel op een minder duurzame locatie opnieuw bebouwd wordt. Zo zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan de combinatie van sloop, de verkoop van planologische rechten en de mogelijkheid om, via het recht van opstal, te bouwen op gronden van de gemeenten in of nabij stads- en dorpscentra. Dit is echter een piste die verder onderzocht dient te worden in Vlaanderen.

4.1.6.5

Hergebruik en herbestemming

4.1.6.5.1

Prioriteit geven aan hergebruik en herbestemming

In het Nederlands deel van het onderzoeksgebied wordt door de provincie Limburg eerst gestuurd op het hergebruik en de herbestemming van structureel leegstaand vastgoed alvorens nog niet-ontwikkelde gronden aan te snijden. Bijvoorbeeld kerken, kloosters, scholen, kantoren in functie van wonen, zorg en ontmoeting. Hierbij krijgt de invulling van karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed de voorkeur, zowel in het stedelijke als het buitengebied. De redenering hierbij is dat karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed identiteit geeft aan een streek, dat het de aantrekkelijkheid ervan mee bepaalt en dat dit erfgoed zo bewaard blijft voor de toekomst. Deze strategie vertaalt zich eveneens door naar het gemeentelijk niveau. (Innovatieve) projecten rond hergebruik en herbestemming worden door zowel de provincie als de gemeenten gestimuleerd met subsidies en leningen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied komen hergebruik en herbestemming voor in de dagelijkse bouwpraktijk, maar worden deze niet gepromoot boven nieuwbouw. Toch biedt het voorrang geven aan hergebruik en herbestemming ook kansen tot implementatie in Vlaanderen. Dit vereist echter een bewustwording van het belang van hergebruik en herbestemming bij alle actoren in relatie tot een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en de vele nadelen van structurele leegstand. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kan deze bewustwording gekoppeld worden aan een bewustwording van mogelijke krimp. Ook kunnen financiële stimuli worden ingezet om hergebruik en herbestemming te promoten.

De voorkeur geven aan de invulling van karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed is, net als in Nederland, mogelijk in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Dit moet dan wel gepromoot en gestimuleerd worden vanuit de verschillende overheden en vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed. Uit de interviews met de gemeenten in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied blijkt immers dat de bescherming van een pand, of de ligging ervan in een beschermd stads-of dorpsgezicht initiatiefnemers ervan weerhoudt een dergelijk pand te hergebruiken of herbestemmen. Dit komt omdat initiatiefnemers denken dan niet te kunnen verwezenlijken wat men beoogt. Bij een bescherming dient immers advies te worden gevraagd aan het Agentschap Onroerend Erfgoed en dit kan negatief zijn of beperkingen opleggen aan de plannen van de initiatiefnemer.

4.1.6.5.2

Hergebruik en herbestemming koppelen aan andere uitdagingen

Opvallend in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is de koppeling van hergebruik en herbestemming van structureel leegstaande panden aan maatschappelijke uitdagingen zoals de sterke vergrijzing van de bevolking, scheiding van zorg en wonen en het zorgen voor een goede (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten en andere nieuwkomers. Hiervoor wordt heel bewust gekeken naar de potenties van bestaand structureel leegstaand vastgoed.

In het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied konden we deze koppeling niet zo expliciet identificeren. Toch is het iets dat ook hier zou kunnen worden aangewend in een aanpak van structurele leegstand.

4.1.6.5.3

Hergebruik en herbestemming stimuleren door tijdelijk ruimtegebruik

Zowel in het Nederlandse deel als in het Vlaamse deel van het onderzoeksgebied wordt gebruik gemaakt van professionele leegstandsbeheerders om (structureel) leegstaande gebouwen tijdelijk te laten bewonen of te laten ge-

bruiken voor andere functies als werkruimte, parkeerruimte, pop-up store. Het voornaamste doel van deze leegstandsbeheerders is om ervoor zorgen dat de (structureel) leegstaande panden van hun klanten niet verloederen of gekraakt worden en deze klanten toch tijdelijk inkomsten kunnen verwerven. Zo zet de gemeente Maastricht soms professionele leegstandsbeheerders in voor gemeentelijke panden in afwachting van een gepaste herbestemming.

Het gebruik van een professionele leegstandsbeheerder werd door de verschillende geïnterviewde gemeenten in beide delen van het onderzoeksgebied beschouwd als een handig instrument om de negatieve impact van structurele leegstand voor het gebouw zelf en de omgeving te vermijden. Een professionele leegstandsbeheerder kan gebiedsgericht en gebruikgericht worden ingezet. Een nadeel dat hieromtrent kon worden geïdentificeerd is dat dit tijdelijk ruimtegebruik niet steeds leidt tot de gewenste dynamiek op een plek.

Om dit laatste te bekomen of nieuw elan en bekendheid te brengen op een bepaalde plek laten vooral de gemeenten Maastricht en Sittard in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ruimte voor bottom-up initiatieven. De gemeente Maastricht doet dat bijvoorbeeld door enkele gemeentelijke panden in buurten waar zij nieuwe dynamiek wil stimuleren, zelf tegen een lage prijs te gaan verhuren aan initiatiefnemers die iets kunnen betekenen voor een buurt. Bijvoorbeeld jonge ondernemers. In ruil krijgt de gemeente huurinkomsten en wordt de aantrekkingskracht van een plek verhoogd. De huurprijs van het gemeentelijk pand gaat omhoog naarmate de activiteiten van de initiatiefnemers beter gaan en de initiatiefnemers meer financiële middelen ter beschikking hebben.

Daarnaast wordt tijdelijk gebruik in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied ook ingezet om nieuwe gebruikskoncepten van bepaalde types gebouwen zoals een historische hoeve of kerk uit te testen.

Een handig instrument daarbij is de tijdelijke omgevingsvergunning waardoor het tijdelijk ruimtegebruik kan afwijken van de onderliggende juridisch-planologische bestemming. Een bijkomend voordeel is de hieraan gekoppelde verkorte vergunningsprocedure waardoor dit tijdelijk ruimtegebruik sneller kan gerealiseerd worden.

Bovenstaande vorm van tijdelijk faciliteren van ruimtegebruik in gemeentelijke en andere structureel leegstaande panden biedt ook mogelijkheden in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Voor handel en andere jonge ondernemers wordt dit reeds gestimuleerd in Vlaanderen en in het onderzoeksgebied. Maar noch een wettelijke regeling voor de tijdelijke verhuur van (structureel) leegstaande panden zoals in Nederland, noch de mogelijkheid om, indien nodig, gebruik te maken van een tijdelijke omgevingsvergunning die afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming toestaat, bestaan in Vlaanderen.

In Vlaanderen gebeuren tijdelijke bewoning en ander tijdelijk ruimtegebruik (bijvoorbeeld van handelspanden in de vorm van pop-up's) nu volgens de zogenaamde 'bezetting ter bede' wat een onbenoemde overeenkomst is die gegroeid is uit de rechtspraktijk¹³. Bij deze overeenkomst (van precair bezit) wordt door een eigenaar aan een bepaalde persoon, bij wijze van gunst, het recht verleend om een bepaald onroerend goed te gebruiken in afwachting van een meer definitieve bestemming en totdat deze gunst wordt opgezegd. Dit tijdelijk recht van gebruik kan gratis zijn of tegen een eerder symbolische vergoeding. Het is een rechtsfiguur die in Vlaanderen in de praktijk vaak wordt gebruikt voor landbouwgronden, woningen en handelspanden in afwachting van een definitieve bestemming. Deze overeenkomst kan bijzonder handig zijn, maar kan gevaar in houden wanneer ze bijvoorbeeld foutief door een onbevoegd persoon werd opgesteld.

De tijdelijke verhuur van structureel leegstaande woningen werd reeds besproken in paragraaf 4.1.4.3.

Om ander tijdelijk gebruik waarbij de initiatiefnemer 'huurt', wettelijk te regelen zou in Vlaanderen werk gemaakt moeten worden van nieuwe wetgeving. Niet enkel voor handel, maar ook voor andere functies. De bestaande instrumenten erfpacht, opstalrecht en vruchtgebruik die ook een zekere vorm van tijdelijk ruimtegebruik toelaten, worden als weinig flexibel geacht voor de beschreven korte en meer experimentele vormen van tijdelijk ruimtegebruik omwille van de volgende redenen:

- Bij erfpacht is de dwingende minimumduur 27 jaar wat lang is.
- Het recht van opstal heeft geen minimum duur maar hieraan is een kostelijke procedure gekoppeld (opmaak notariële akte en betaling registratierechten). Dit kan initiatiefnemers afremmen die slechts nood hebben aan een tijdelijke ruimte en beperkte financiële middelen hebben. Bijvoorbeeld in het geval van een pop-up.
- Het moeten kopen van een vruchtgebruik betekent ook dat er eerst grote kosten gemaakt moeten worden voordat een pand tijdelijk kan gebruikt worden.

13. Bron: <http://www.elfri.be/juridische-informatie/bezetting-ter-bede>, geraadpleegd op 15 juli 2015

4.1.6.5.4

Transformatie van een structureel leegstaand pand om het beter af te stemmen op de vraag

In zowel het Vlaamse als Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt de structurele leegstand van bepaalde panden tegengegaan door als gemeentelijke overheid transformatie te faciliteren in het vergunningenbeleid. Hierdoor is een gebruiksgerichte aanpak van leegstand mogelijk en kan aan een toenemende of afnemende ruimtevraag van bepaalde functies voldaan worden zonder dat daarbij geopteerd moet worden voor nieuwbouw.

Zo wordt het principe van 'woningopsplitsing' van grote woningen gestimuleerd in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar kleinere woningen. In Nederland worden bepaalde behoeften aan grotere woningen gestimuleerd door de samenvoeging van twee of meerdere woningen.

4.1.6.5

Koppeling wonen, doelgroepen en leegstand

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt duidelijk een koppeling gemaakt tussen leegstand en het zoeken naar een gepaste huisvesting voor bepaalde doelgroepen zoals ouderen, starters en arbeidsmigranten. De provincie stimuleert het hergebruik en de herbestemming van diverse types leegstaande panden in functie van de huisvesting van deze doelgroepen. Dit door kennis te genereren over hun behoeften en deze kennis met een breed publiek te delen.

Deze expliciete koppeling tussen leegstand en doelgroepen kon in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied vooral teruggevonden worden in relatie tot het toenemend aantal kleinere gezinnen en de nood aan kleinere en compactere woningen. Een verruiming van dit doelgroepenonderzoek in relatie tot leegstand is echter mogelijk.

4.1.6.6

Koppeling wonen, zorg en leegstand

Een opvallende vaststelling in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied is de koppeling van zorg, leegstand en wonen. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied konden we die koppeling niet terugvinden.

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied zijn heel wat ouderen die, omwille van het overaanbod aan woningen tengevolge van krimp en een gewijzigde wetgeving op het vlak van zorg, bijna verplicht zijn om in de eigen woning te blijven wonen. In relatie tot leegstand heeft dit een voordeel: hierdoor wordt de leegstand van deze woningen tegengegaan. Maar dit betekent wel dat gemeenten en zorgactoren op zoek moeten gaan naar innovatieve oplossingen om ook deze mensen een gepaste zorg aan te bieden indien dat nodig is. De provincie anticipeert hier reeds op door het aanbieden van een stimuleringslening levensloopbestendig wonen. De gemeenten faciliteren nieuwe vormen van zorgverlening in kleinere kernen. Momenteel zijn lokale overheden en zorgactoren zoekende naar nieuwe samenwerkingsvormen om beter aan deze thuiszorg tegemoet te komen en wordt er geëxperimenteerd met pilootprojecten rond zorg en wonen. Een leegstaande school wordt daarbij bijvoorbeeld herbestemd als zorgpunt van waaruit zorg kan geleverd worden. Ook participatie van de lokale gemeenschap, zelfredzaamheid en samenwerking van burgers worden gestimuleerd door gemeenten wat moet leiden tot een zekere zelfvoorzienendheid van bepaalde kleinere kernen en buurten.

Anderzijds leidt deze evolutie in het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied er toe dat heel wat verzorgingshuizen hun deuren moet sluiten met structurele leegstand als gevolg. De herbestemming van al deze verzorgingshuizen is problematisch. Een herbestemming ervan naar het reguliere wonen maakt het reeds bestaande overaanbod aan woningen alleen maar erger tenzij er elders woningen verdwijnen. Daarbij komt dat de herbestemming van dit specifieke type van gebouwen niet altijd even evident is en gewenst. Enkele verzorgingshuizen kunnen mogelijk wel ingezet worden om te anticiperen op bepaalde doelgroepen van ouderen die niet meer thuis kunnen blijven wonen en het zich kunnen veroorloven om te verhuizen. Maar anderzijds is er ook ander bestaand leegstaand vastgoed dat beter tegemoet komt aan de behoeften van bepaalde ouderen die niet meer kunnen/willen in de eigen woning blijven. Het vinden van een gepaste oplossing voor al de leegstaande verzorgingshuizen is dus zeer moeilijk. Hierop heeft men aan de Nederlandse zijde van het onderzoeksgebied nog geen oplossing.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kunnen we hieruit leren:

Ook hier kampen de gemeenten met een sterke vergrijzing van de bevolking. Uit de basistabellen van de woonbehoeftestudie van de Vlaamse gemeenten blijkt dat volop wordt ingezet op nieuwbouw om tegemoet te komen aan de vergrijzing en dus op het ‘wonen voor ouderen’. Om hieraan tegemoet te komen wordt ingezet op specifieke woongelegenheden als assistentiewoningen, compacte appartementen, etc. De vraag die vanuit voorliggend onderzoek wordt gesteld is dat gemeenten daarbij wel voldoende rekening houden met trends die zich voordoen op het vlak van de demografische evolutie. Vooral het migratieprofiel speelt daarbij een grote rol in deze grensgemeenten. Te weinig wordt onderzocht of de nieuwbouw van specifieke zorgvoorzieningen niet enkel leidt tot binnengemeentelijke verhuizingen zonder dat de achtergelaten woningen weer terug worden ingevuld omwille van een gebrek aan aantrekkingskracht van een gemeente of regio en/of overaanbod. De prijsverwachting die sommige mensen hebben van een pand speelt ongetwijfeld ook een rol maar het belang van de locatie van een pand ten aanzien van voorzieningen en de bereikbaarheid ervan in relatie tot de werkgelegenheid wordt steeds belangrijker. Dit blijkt ondermeer uit de woonenquête van de gemeente Lanaken omtrent verhuisc Bewegingen.

Een negatief intern migratiesaldo kan deels gecompenseerd worden door een positieve internationale migratie maar deze is heel gevoelig voor externe factoren en kan erg schommelen. Daarbij komt dat deze internationale migratie niet persé zorgt voor de invulling van leegstaande panden. Ook deze mensen kiezen voor nieuwbouw als dit voordeliger blijkt. Ook kan in Vlaanderen de vraag gesteld worden of al deze specifieke nieuwe zorgvoorzieningen voor de meeste mensen betaalbaar zullen blijven in de toekomst en deze evolutie op termijn ook niet zal leiden tot een afnemende behoefte aan specifieke zorgvoorzieningen.

Om de structurele leegstand van woningen en van specifiek zorgvastgoed te vermijden, liggen er dus kansen voor het Vlaams deel van het onderzoeksgebied: nu reeds kan men volop inzetten op bestaande en nieuwe instrumenten waardoor mensen langer thuis kunnen en willen blijven wonen. Leegstaande of vrijkomende panden in woonkernen kunnen bijvoorbeeld ingezet worden als zorgpunt. Als alternatief voor noodzakelijke nieuwbouwvoorzieningen voor het verlenen van huisvesting en zorg voor bepaalde doelgroepen ouderen, zou ook eerst gekeken kunnen worden naar bestaand leegstaand vastgoed en de potenties hiervan tot transformatie. Een ongefundeerd aanbodbeleid in specifieke nieuwbouwvoorzieningen voor zorg wordt op deze manier vermeden.

4.1.6.7

Verduurzamen

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wordt het ‘verduurzamen’ van bestaande gebouwen bewust ingezet als strategie om structurele leegstand op termijn tegen te gaan. Onder verduurzamen valt bijvoorbeeld het aanpassen van de woning totdat deze levensloopbestendig is, het verduurzamen op energetisch vlak, etc. Dit vertaalt zich in diverse financiële stimuli van de provincie Limburg en de gemeenten. Wel tracht de provincie te sturen op het verduurzamen van de gebouwenvoorraad op goed bereikbare locaties in en nabij centra en nabij dagdagelijkse voorzieningen.

In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied verduurzaamt men de bestaande gebouwenvoorraad ook waardoor gebouwen meer toekomstbestendig worden. Hiervoor bestaan vele financiële stimuli zoals belastingvermindering, talrijke subsidies, premies en enkele leningen. Dit verduurzamen wordt echter niet expliciet ingezet om structurele leegstand op termijn te vermijden. De mogelijkheid hiertoe bestaat wel. Mensen moeten dan bewust gemaakt worden van het feit dat dit ook een manier is om mogelijk structurele leegstand op termijn te vermijden. Ook het gebiedsgericht verduurzamen is mogelijk in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied: het systeem van financiële stimuli vanuit de provincie en/of gemeenten (zoals subsidies en leningen) dient dan hierop afgestemd te worden. (beloning voor initiatiefnemers die zich willen vestigen op duurzame, ruimtelijke locaties).

4.1.6.8

City-dressing

Zowel in het Nederlandse als Vlaamse deel van het onderzoeksgebied wordt het instrument ‘city-dressing’ ingezet om de negatieve impact van (structurele) leegstand op het publieke domein te beperken en/of plekken opnieuw aantrekkelijk te maken. In beide landsdelen is dit een relatief eenvoudig instrument om in te zetten en helpt dit in

een aanpak van leegstand.

4.1.6.9

Tijdelijke constructies

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wil men meer gebruik maken van tijdelijke constructies om tijdelijk in bepaalde piekbehoeften te voorzien waardoor leegstand van gebouwen waarnaar geen vraag meer is op termijn kan vermeden worden. In het Vlaams deel van het onderzoeksgebied kon dit instrument niet expliciet teruggevonden worden in een aanpak van leegstand.

Toch bestaat daartoe ook de mogelijkheid in Vlaanderen: tijdelijke constructies zijn mogelijk volgens de huidige wetgeving (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). In bepaalde gevallen is zelfs geen stedenbouwkundige vergunning nodig (maximale duur van 90 kalenderdagen). Met de toekomstige omgevingsvergunning¹⁴ kan zelfs een tijdelijke omgevingsvergunning worden afgeleverd voor constructies die door de aard ervan een tijdelijk karakter hebben. In relatie tot tijdelijke constructies kan in Vlaanderen mogelijk de koppeling gemaakt worden met een toenemende vergrijzing en toenemende behoefte aan zorg (zie paragraaf 4.1.6.6).

Inspiratie kan daarbij gehaald worden uit een proefproject met mobiele mantelzorgwoningen in Vlaanderen¹⁵ (lopende sinds 1 maart 2015). Concreet betreft dit mobiele en tijdelijke zorgruimten die kunnen worden toegevoegd aan de bestaande huisvesting. Een persoon die moet revalideren of iemand die een tijdelijke zorgvrager in huis neemt, dient dus niet langer permanente verbouwingen uit te voeren aan de bestaande woning. Wanneer de behoefte aan zorg er niet meer is, kan de zorgunit worden weggenomen en gebruikt worden op een andere plek en in functie van een nieuwe zorgvrager.

4.1.6.10

Functie-neutraliteit

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied stuurt de provincie Limburg actief op de verhoging van de flexibiliteit van de gebruiksmogelijkheden en functies van de gebouwen bij herontwikkelingsprojecten en grootschalige vernieuwbouw.

De hantering van dit ruimtelijk principe kon niet worden geïdentificeerd in het Vlaams deel van het onderzoeksgebied. Toch biedt dit principe ook hier kansen tot een grotere gebruikgerichte flexibiliteit van bepaalde gebouwen. Een voorwaarde is dat dit dan wel gestimuleerd moet worden door gemeenten.

4.1.6.11

Precycling

In het Nederlandse deel van het onderzoeksgebied wil men het principe van 'Precycling' inzetten in een aanpak van krimp en leegstand. Op deze manier zouden gebouwen in de toekomst op een duurzame manier kunnen worden afgebroken als de nood ertoe niet meer is.

Dit is een instrument dat ook in Vlaanderen ingezet kan worden in de aanpak van een mogelijke krimp en leegstand. Maar ook hier vereist dit andere bouwmethoden dan gebruikelijk. Meer onderzoek naar de mogelijkheden en bouwkosten ervan is bijgevolg noodzakelijk. Een belangrijke voorwaarde is ook dat mensen vertrouwd gemaakt worden met de voordelen van deze bouwwijze.

14. Zie: Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 68. Geraadpleegd op 18 augustus 2015 via: <http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024690.html>

15. Link naar initiatief: <http://www.agentschapondernemen.be/artikel/naar-een-toekomst-van-mobiele-zorg>



CONCLUSIES



5.1

EEN FLEXIBEL INSTRUMENTARIUM

In dit hoofdstuk leggen we, vanuit voorliggende studie, een aantal voorstellen en beleidsaanbevelingen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau voor met betrekking tot een flexibel procesmatig, juridisch, financieel en ruimtelijk instrumentarium om met structurele leegstand om te gaan of leegstand te vermijden. De suggesties die in de hoofdstuk gedaan worden zijn echter geen kant-en-klare oplossingen maar moeten mogelijk nog verder getoetst en onderzocht worden op hun haalbaarheid.

Een belangrijke conclusie is alleszins dat we kunnen spreken van flexibiliteit in de omgang met leegstand als er instrumenten bestaan die, al naargelang de specifieke situatie, gebiedsgericht en gebruikgericht kunnen worden ingezet om te komen tot ruimtelijke kwaliteit. De specifieke combinatie van bestaande instrumenten en de mogelijkheden die een instrument biedt kan ertoe leiden dat in verschillende gebieden leegstand op een andere manier kan worden aangepakt. Flexibel omgaan met leegstand is dus de keuze hebben tussen instrumenten die ingezet kunnen worden voor een specifieke situatie. Belangrijk hierbij is alvast om zoveel mogelijk structurele leegstand proberen te vermijden door geen structurele leegstand te creëren; vermijden is beter dan oplossen.

Een andere belangrijke conclusie is dat cruciale factoren bij het flexibel omgaan met leegstand bestaan uit:

- Een flexibele gebiedsontwikkeling of een benadering van ruimtelijke ontwikkeling waarbij niet alles ineens wordt gerealiseerd maar stapsgewijs als de effectieve behoefte hiertoe is. Het betreft een aanpak die ingezet kan worden op alle schaalniveaus en die bijsturing mogelijk maakt, indien nodig;
- Een lokale flexibiliteit of een instrumentarium dat kan ingaan op specifieke plaatsgebonden condities waardoor locatie-specifiek maatwerk mogelijk is;
- Een gebruikgerichte flexibiliteit of een instrumentarium dat kan inspelen op de behoeften en wensen van gebruikers;
- Een tijdgerelateerde flexibiliteit of een instrumentarium dat kan inspelen op de factor 'tijdelijkheid' en dus kan omgaan met wijzigingen in behoeften doorheen de tijd.

5.2 AANBEVELINGEN

158

5.2.1 VOORGESTELDE PROCESMATIGE INSTRUMENTEN

5.2.1.1 Onderzoek

Beleidsvoorstellen op Vlaams en provinciaal niveau:

1.
Verruim het onderzoek rond de oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen voor krimp en structurele leegstand. Ontwikkel daarbij nieuwe onderzoeksinstrumenten om kennis rond oplossingen te genereren die breder inzetbaar is: bijvoorbeeld via experimenten of pilootprojecten in de grensregio Maasvallei. Betrek daarbij ook onderwijs- en onderzoeksinstellingen.
2.
Gebruik onderzoeksinstrumenten die bijdragen aan het bewustwordingsproces van lokale actoren (beleid, maatschappelijke instellingen en burgers) m.b.t. demografische ontwikkelingen zoals krimp. Bijvoorbeeld maatschappelijke kosten-baten analyses.
3.
Voer onderzoek uit naar behoeften van functies en gebruikers (zoals leefstijlonderzoek en doelgroepenonderzoek) en onderzoek hoe bepaalde structureel leegstaande gebouwen ingezet kunnen worden om aan deze behoeften te kunnen voldoen.
4.
Onderzoek hoe het samenwerkingsverband tussen het Vlaamse en Nederlandse deel van de grensregio Maasvallei op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling kan worden versterkt.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.
Voer specifiek voor de grensregio Maasvallei onderzoek uit dat de grensoverschrijdende woningmarkt met Nederland in kaart brengt. Dit kan bepaalde trends en evoluties zichtbaar maken die meegenomen kunnen worden in het voeren van een gericht ruimtelijk woonbeleid.
2.
Voer specifiek voor de grensregio Maasvallei onderzoek uit dat het grensoverschrijdende voorzieningenaanbod met Nederland en de attractiviteit ervan in kaart brengt. Dit kan bepaalde trends en evoluties zichtbaar maken die meegenomen kunnen worden in het voeren van een gericht ruimtelijk beleid op het vlak van ondermeer handel.

5.2.1.2 Monitoring

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau

1.

Ontwikkel een krimpmonitor die mogelijke demografische en ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen in beeld brengt. Hierdoor zouden sneller bepaalde patronen of tendensen geïdentificeerd kunnen worden wat een meer doelgerichte aanpak en een gerichte bijsturing van acties mogelijk maakt. De uitkomsten van dit monitoren bestaan uit objectieve cijfers en data die gebruikt kunnen worden om mensen te overtuigen voor het nemen van actie.

2.

Maak gebruik van de objectieve cijfers en data die bekomen worden via monitoring om de betrokken gemeenten in de grensregio Maasvallei bewust te maken van mogelijke krimp.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Ontwikkel een provinciale woonmonitor conform de provinciale woonmonitor in Nederlands Limburg zodat een goed beeld verkregen wordt van de ontwikkelingen en processen in de regionale woningmarkten van Limburg (BE) en het woonbeleid dat de gemeenten voeren. Zorg ervoor dat deze woonmonitor inzicht verschaft in de woonontwikkeling en de structurele leegstand in relatie tot wonen op de schaal van een woonregio, op gemeentelijk, wijk- en buurtniveau. Hierdoor komen regionale en lokale verschillen en dus andere dynamieken bloot te liggen. Dit helpt om het profiel van een gemeente, wijk of buurt in het juiste perspectief te zetten en het ruimtelijk beleid hierop af te stemmen.

Integreer in de provinciale woonmonitor de volgende hoofdthema's: bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling, verhuisstromen (binnengemeentelijk, buitengemeentelijk in België en internationaal), de woningvoorraad, de woningvoorraadontwikkeling, de sociale huursector, transacties bij koopwoningen, het aanbod aan koopwoningen en de plancapaciteiten (aanbodlocaties voor wonen in geldende bestemmingsplannen). Integreer leegstand bij het thema 'woningvoorraad'.

Door de gegevens met betrekking tot de woonmonitor op dezelfde manier te registreren en te verwerken zoals in Nederlands Limburg kan de (lands)grensoverschrijdende, Euregionale woningmarkt in beeld gebracht worden. Op deze manier worden bepaalde trends en evoluties die zich over de landsgrens heen afspelen inzichtelijk.

Deel, net zoals in Nederland, de resultaten van dit monitoren met de gemeenten en andere woonactoren om de bewustwording van uitdagingen zoals krimp en leegstand te bevorderen. Hierdoor kan het regionaal en lokaal woonbeleid tijdig aangepast of bijgestuurd kan worden en is een flexibele gebiedsontwikkeling mogelijk: inzetten op een aanbodbeleid als blijkt uit dit monitoren dat het nodig is, maximaal inzetten op het gebruik van wat er reeds is indien de vraag achterwege blijft.

2.

Ontwikkel een winkel- en bedrijvenmonitor om ruimtelijke ontwikkelingen en processen in relatie tot handel en bedrijvigheid te monitoren op de regionale schaal, op gemeentelijk, wijk- en buurtniveau.

Stem ook deze winkel- en bedrijvenmonitor af op die van de provincie Nederlands Limburg en maak grensoverschrijdende ontwikkelingen en processen inzichtelijk. Hierdoor wordt een gebiedsspecifieke aanpak van structurele leegstand op het vlak van deze functies in de grensregio Maasvallei mogelijk.

Integreer op het vlak van handel bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling koopstromenonderzoek, de omvang en ligging van het concurrerende winkelaanbod in de omgeving en bestaande winkelleegstand.

3.

Monitor ook behoeften van functies en doelgroepen in relatie tot gebouwen omdat deze kunnen wijzigen in de tijd.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Gebruik de kennis die gegenereerd wordt met bovenstaande monitor-instrumenten om:

- In overleg met de andere gemeenten uit de grensregio Maasvallei, het globaal ruimtelijk beleid op het vlak van wonen, handel en bedrijvigheid voor deze regio op mekaar af te stemmen;
- Het lokaal ruimtelijk beleid, indien nodig, bij te sturen: de schaal van geplande projecten moet afgestemd wor-

den op de dynamiek en aantrekkingskracht van een gemeente. Plan bijvoorbeeld geen grootschalige nieuwbouwprojecten als daardoor vooral binnengemeentelijke verhuizingen optreden.

- In relatie tot een doelgroepenbeleid, de structurele leegstand van bepaalde types gebouwen aan te pakken. Zo kan bijvoorbeeld op gemeentelijk vlak bekeken worden welke structureel leegstaande panden in aanmerking kunnen komen voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.

5.2.1.3

Kennisdeling

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Ontwikkel een centraal kennisdelingsplatform waarop de oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen voor structureel leegstaand patrimonium worden gebundeld. Leg van hieruit linken naar andere kennisbronnen zoals bestaande publicaties en koppel hieraan een databank met goede voorbeelden rond hergebruik, herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling. Deze kennisdeling biedt een gebruiksgerichte flexibiliteit in de aanpak van leegstand en kan initiatiefnemers stimuleren tot hergebruik, herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van bestaande panden als goed alternatief voor nieuwbouw op een nog niet bebouwde locatie.

2.

Deel kennis rond belangrijke demografische ontwikkelingen zoals krimp met de betrokken provincies, gemeenten en andere actoren zoals maatschappelijke instellingen.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Deel de door de provincie gegenereerde kennis uit onderzoek in relatie tot leegstand met een zo breed mogelijk publiek via het centraal kennisdelingsplatform zoals voorgesteld voor de Vlaamse Overheid.

2.

Gebruik de provinciale atria om kennis rond mogelijke demografische ontwikkelingen en structurele leegstand te delen tussen stedenbouwkundige ambtenaren.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Deel kennis over manieren waarop leegstand kan en zal aangepakt worden tussen de verschillende diensten van de gemeente.

2.

Stimuleer hergebruik, herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van structureel leegstaande panden door als gemeente te wijzen op de mogelijkheden van structureel leegstaande panden. Verwijs hierbij naar het centraal kennisdelingsplatform zoals voorgesteld voor de Vlaamse Overheid.

5.2.1.4

Leegstandsregisters

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Verbeter en koppel de bestaande de leegstandsregisters van de Vlaamse Overheid voor leegstaande bedrijven, woningen en gebouwen door:

- Vast te leggen hoe elke gemeente leegstand moet inventariseren zodat de data die daarbij verkregen worden vergelijkbaar tussen gemeenten mogelijk maakt;
- Wet- en regelgeving die eigenaars van alle types gebouwen verplicht om leegstand na een bepaalde termijn aan te geven bij de gemeente;

- Wet- en regelgeving die eigenaars van alle types gebouwen verplicht om aan te geven aan de gemeente wanneer de leegstand stopt.
- De verzamelde leegstandsgegevens aan de kadastrale gegevens te koppelen en te zorgen dat deze worden weer-gegeven in GIS zodat de provincie en gemeenten kunnen nagaan waar zich structurele leegstand bevindt op de regionale schaal en binnen de gemeenten, welke bestemming deze leegstaande gebouwen hebben, van wie ze zijn (private eigendom of (semi)-publieke eigendom), hoe groot ze zijn, etc.
- Dit leegstandsregister jaarlijks te actualiseren zodat ook het monitoren van deze leegstand mogelijk wordt.
- De verzamelde leegstandsgegevens in bijvoorbeeld een provinciale woonmonitor te integreren.

2.

Maak bij de verbetering van de bestaande leegstandsregisters van de Vlaamse Overheid ook de koppeling met andere databanken die over gegevens beschikken rond leegstand zoals de databank parochiekerken (Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur vzw), inventaris leegstaande sociale woningen (VMSW), databank beschermd onroerend erfgoed (Agentschap Onroerend Erfgoed), inventaris bouwkundig erfgoed (Agentschap Onroerend Erfgoed).

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Gebruik het leegstandsregister als basis voor een ruimtelijk beleid dat structurele leegstand actief wil aanpakken en vermijden. Bijvoorbeeld via matchmaking (zie paragraaf 5.2.1.9).

5.2.1.5

Lokaal handelen

Beleidsvoorstellen op Vlaams en provinciaal niveau:

1.

Betrek lokale actoren zoals beleidsmakers, maatschappelijke en marktpartijen evenals (verengingen van) burgers bij het nadenken en formuleren van oplossingsrichtingen voor mogelijke krimp en de hiermee gepaard gaande structurele leegstand. Deze methodiek kan aangewend worden om lokale behoeften en belangen te identificeren, deze te integreren in het Vlaams en provinciaal beleid op ruimtelijke ontwikkeling en om draagvlak te verwerven voor beslissingen hieromtrent.

Beleidsvoorstel op lokaal niveau:

1.

Verlaag de drempel tot bottom-up initiatieven door als gemeente buurt- en dorpsgericht te werken aan ruimtelijke ontwikkeling en een aanpak van structurele leegstand. Betrek actief plaatselijke actoren zoals ondernemers, bewoners en verenigingen. Bijvoorbeeld door het opzetten van een laagdrempelig, co-creatief platform. De kans is groot dat er dan oplossingen voor leegstaand patrimonium worden gevonden die beter aansluiten op de behoeften vanuit de gemeenschap.

5.2.1.6

Co-creatie (overleg en samenwerking)

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Stimuleer co-creatie. Ook de intergemeentelijke samenwerking voor de aanpak van bovengemeentelijke problematieken als krimp.

2.

Leg de basis voor een samenwerkingsverband op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling tussen het Vlaams en Nederlands deel van het onderzoeksgebied, vooral op het vlak van kennisdeling rond (mogelijke) krimp, leegstand en andere relevante ruimtelijke ontwikkelingen.

3.

Werk voor de uitwerking van de gewenste ontwikkelingsrichting van de regio samen met de provincie Limburg en de gemeenten uit deze grensregio. Ga in dialoog met de beleidsmakers en belangengroepen en kom tot een gedeelde visie.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Stimuleer en stuur aan op een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten in de grensregio Maasvallei voor ruimtelijke ontwikkeling die rekening houdt met de specifieke ruimtelijke en functionele kwaliteiten van de gemeenten. Door onderlinge afstemming van bepaalde functies als wonen, handel en bedrijvigheid kan het creëren van overaanbod in gebieden met een beperkte, geen of een negatieve groei vermeden worden.

2.

Ondersteun de gemeenten in een (grens)regio bij het zoeken naar en onderkennen van het regionaal bindweefsel op het vlak van ruimtelijke en demografische ontwikkelingen. Dit is essentieel om een intergemeentelijke samenwerking te stimuleren.

3.

Overleg en werk samen met de provincie Nederlands Limburg voor het identificeren van trends en evoluties in relatie tot ruimtelijke en demografische ontwikkelingen. Benut kansen in het aangrenzende buurland die voordelig kunnen zijn voor de grensregio 'Maasvallei'. Zoals werkgelegenheid. Communiceer dit met de gemeenten.

Beleidsvoorstellen op gemeentelijk niveau:

1.

Pleeg overleg met andere gemeenten in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling, neem kennis van elkaars plannen en sta open voor elkaars ideeën. Zie dit als een basis voor een intergemeentelijke samenwerking. Erken de kracht van een regio en zet in op een intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling en bijgevolg een gezamenlijke aanpak van mogelijke krimp en structurele leegstand. Zoek daarbij naar het bindweefsel tussen de gemeenten.

Zet in op het behoud en bij voorkeur de verbetering van de bestaande ruimtelijke kwaliteiten, benut de ruimtelijke potenties tot een meer duurzame ruimtelijke ontwikkeling, doe iets aan de zwaktes en houd rekening met mogelijke bedreigingen in het ruimtelijk beleid.

2.

Gebruik de reeds bestaande subsidies die de Vlaamse Overheid ter beschikking stelt voor een intergemeentelijke samenwerking in relatie tot het woonbeleid.

3.

Verken de mogelijkheid tot oprichting van een intercommunale met als doel 'streekontwikkeling'. Gezamenlijke acties omtrent (structurele) leegstand kunnen hierin vervat worden.

4.

Werk in een aanpak van leegstand samen met lokale verenigingen in relatie tot samenlevingsopbouw en buurtontwikkeling. Zij kunnen helpen met het detecteren van problemen tengevolge van structurele leegstand en zij kunnen de gemeente ondersteunen met het opzetten en helpen onderhouden van samenwerkingsverbanden met mensen, groepen en organisaties. Ook kunnen zij helpen met het begeleiden van bottom-up initiatieven met kennis en op procesmatig vlak.

5.

Wil als overheid niet alles zelf bepalen en maak voor de aanpak van bepaalde structureel leegstaande panden als een kerk gebruik van een soort van uitnodigingsplanologie: laat bottom-up initiatiefnemers nadenken over mogelijke herbestemmingen. Werk samen met hen. Mogelijk raken op deze manier bepaalde leegstaande panden gemakkelijker terug ingevuld. De kans is ook groter dat een nieuwe bestemming dan beter aansluit op de behoeften vanuit de gemeenschap.

6.

Overleg en werk meer samen tussen de diensten van een gemeente onderling om tot integrale oplossingen te komen voor structurele leegstand en/of een mogelijke krimp.

7.

Werk met het instrument ‘autonoom gemeentebedrijf’ om de samenwerking met andere publieke en/of private actoren te bevorderen bij grotere projecten rond hergebruik, herbestemming van structureel leegstaande gebouwen en de herontwikkeling van vrijgekomen terreinen na afbraak van structureel leegstaande panden.

8.

Wijs potentiële initiatiefnemers op de mogelijkheden van collectief particulier opdrachtgeverschap voor het hergebruik, de herbestemming of de herontwikkeling van structureel leegstaande grote panden.

9.

Gebruik het bestaande instrument ‘convenant’ om de samenwerking met andere overheden of met particulieren juridisch te regelen.

Gebruik, indien mogelijk, de ‘brownfieldconvenant’ om vrijgekomen gebieden tengevolge van de afbraak van structureel leegstaande panden te ontwikkelen in functie van nieuw programma dat beter afgestemd is op de huidige of te verwachten behoeften.

5.2.1.7

Expectation management

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Integreer krimp en leegstand als beleidsthema’s binnen de strategische beleidsdocumenten van de Vlaamse Overheid m.b.t. ruimtelijke ontwikkeling.

Erken dat enerzijds op het vlak van demografie een grensregio erg gevoelig is voor internationale migratie waardoor sterke schommelingen in bevolkingsaan groei- of afname kunnen optreden. Anderzijds dat de huidige prognoses van een sterke bevolkingsgroei voor Vlaanderen niet steeds van toepassing zijn voor alle Vlaamse regio’s.

2.

Leg een gedeelde visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van deze grensregio vast in een beleidsdocument zoals dat bijvoorbeeld werd gedaan in de Nederlandse ‘Regionale Gebiedsagenda’ (MIRT). Dit beleidsdocument kan het ruimere kader vormen waarbinnen de acties van de provincie en de regiogemeenten kunnen worden gesitueerd.

3.

Onderzoek welk instrument het best kan ingezet worden als gemeenten intergemeentelijk gaan samenwerken om bepaalde functies als wonen, handel en bedrijvigheid, kwantitatief en kwalitatief, op mekaar af te stemmen. Hou daarbij rekening dat gezamenlijk gemaakte afspraken rond ruimtelijke ontwikkeling niet te vrijblijvend mogen zijn. Anders bestaat het gevaar dat gemeenten toch ‘op zich’ gaan werken.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Integreer krimp en leegstand als thema’s in het ruimtelijk beleid van de provincie en leg duidelijk vast wat de ambities hieromtrent zijn voor de grensregio Maasvallei. Deze ambities kunnen het kader vormen waarbinnen de acties van gemeenten in relatie tot een mogelijke krimp en leegstand zich kunnen situeren.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Stel, op basis van een intergemeentelijke samenwerking, een regionale strategische visie voor wonen op. Zo kan vraag en aanbod in de woningmarkt van de grensregio Maasvallei op mekaar worden afgestemd. Bouw hier een flexibiliteit in met ruimte om in overleg met relevante actoren in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Leg de gemaakte afspraken vast in bestuursovereenkomsten (convenanten).

2.

Stel een gelijkaardige regionale strategische visie voor detailhandel op met gezamenlijke ambities en opgaven, gezamenlijke principes en spelregels toegespitst op de regionale situatie en een gezamenlijke werkwijze voor ruimtelijke ontwikkeling. Betrek hierbij belangrijke marktpartijen en andere relevante actoren. Maak daarbij keuzes: focus op het behoud en waar mogelijk de versterking van de kwaliteit van de stedelijke gebieden als belangrijke ontmoetingsplaatsen. Maak keuzes over de voorzieningen in dorpskernen en wijken om de leefbaarheid van deze plekken

zoveel mogelijk op peil te houden.

Bouw een flexibiliteit in met ruimte om in overleg met elkaar in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en leg gemaakte afspraken vast in bestuursovereenkomsten. (convenanten)

3.

Ontwikkel vanuit de gemeente een leegstandsstrategie en stem deze onderling af tussen de verschillende gemeentelijke diensten.

Bied daarbij concreet inzicht aan potentiële initiatiefnemers welke ruimtelijke en functionele kwaliteiten vanuit de gemeente gewenst zijn in relatie tot structurele leegstand op bepaalde plekken. Geef aan waar afbraak, herontwikkeling, hergebruik of herbesteding zijn gewenst. Leg daarbij ook relaties tussen functies onderling.

Communiceer dit naar initiatiefnemers toe en gebruik daarbij leesbaar kaartmateriaal waar de gebieden duidelijk op staan aangegeven waar een ander beleid wordt gevoerd.

Koppel de leegstandsstrategie aan het ruimtelijk beleid dat een gemeente wil voeren en stel de leegstandsstrategie zo op dat bijsturing mogelijk is indien dit nodig blijkt.

4.

Maak voor de uitvoering van een leegstandsstrategie in relatie tot wonen gebruik van de instrumenten die door Wonen Vlaanderen ter beschikking worden gesteld voor het voeren van een lokaal woonbeleid: ‘woonoverleg organiseren tussen verschillende woonactoren’, de ‘woonbeleidsvisie’ en ‘het woonbeleidsplan’¹.

Organiseer minstens twee keer per jaar een lokaal overleg met de verschillende lokale woonactoren, het OCMW, het eigen bestuur en de diensten milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit, welzijn, etc. Bespreek hoe de in een gemeente aanwezige structureel leegstaande woningen en gebouwen ingezet kunnen worden voor de uitvoering van beleidsdoelstellingen inzake woningprogrammering waaronder sociale woonprojecten.

Zet dit overleg in om een lokaal beleid rond leegstand en wonen uit te werken en uit te voeren.

5.

Bepaal in de woonbeleidsvisie en het woonbeleidsplan op welke gewenste locaties men als gemeente actief wil ingrijpen op de structurele leegstand van woningen en gebouwen. Gebruik de leegstandsinventaris gekoppeld aan GIS om deze locaties te bepalen.

6.

Maak gebruik van het instrument ‘recht van voorkoop’ op die locaties waar men als gemeente structurele leegstand actief wil aanpakken of, stem af met de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, de sociale huisvestingsmaatschappij of het OCMW zodat zij op deze locaties hun ‘recht van voorkoop’ laten gelden. Op deze manier wordt niet enkel leegstand aangepakt maar wordt ook het sociale woonaanbod uitgebreid zonder dat daarbij moet worden geopteerd voor nieuwbouw op nog niet aangesneden locaties. Vervolgens kan voor de aangekochte panden geopteerd worden voor hergebruik (zonder aanpassing), transformatie (hergebruik met aanpassing) of afbraak en vervangbouw.

7.

Maak gebruik van het instrument ‘sociaal beheersrecht’ op die locaties waar men als gemeente structurele leegstand actief wil aanpakken. Of stem af met andere vaste en occasionele uitvoerders van het Vlaamse Woonbeleid dat zij dit doen: het OCMW, de VMWS, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds of een sociaal verhuurkantoor. Op deze manier wordt niet enkel leegstand aangepakt maar wordt ook het sociale woonaanbod uitgebreid zonder dat daarbij moet worden geopteerd voor nieuwbouw op nog niet aangesneden locaties.

8.

Zet voor andere locaties waar men structurele leegstand wil aanpakken of vermijden (maar niet actief wil ingrijpen) in op stimulerende en faciliterende maatregelen voor private initiatiefnemers (Place-making) zoals:

- Leningen of subsidies om bij te dragen aan de sloop, transformatie en/of verduurzaming van structureel leegstaande gebouwen. Gebruik hiervoor ook de inkomsten tengevolge van de leegstandsheffing op woningen en gebouwen.
- Een brede kennisdeling met betrekking tot voor erfgoed relevante subsidies zoals de projectsubsidie Onroerend Erfgoed (Vlaamse Overheid), de erfgoedpremie (Vlaamse Overheid) en Onderzoekspremie (Vlaamse Overheid).
- Een versoepeling van het vergunningenbeleid waar dit mogelijk is om hergebruik, herbesteding of afbraak en vervangbouw/herontwikkeling te stimuleren.

Leg daarbij de focus op structureel leegstaande woningen en gebouwen die cultuurhistorisch erfgoed zijn of gelegen

1. Voor meer informatie en documenten omtrent een lokaal woonbeleid wordt verwezen naar de website van Wonen Vlaanderen: <https://www.wonenvlaanderen.be/lokaal-woonbeleid>

zijn op goed bereikbare locaties nabij dagdagelijkse voorzieningen.

5.2.1.8

Place-making

Beleidsvoorstel op Vlaams en provinciaal niveau:

1.

Stimuleer het gebruik van het instrument 'place-making' door mensen bewust te maken van het feit dat place-making een manier is om het aantrekken van nieuw programma te stimuleren en/of het wegtrekken van programma tegen te gaan.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Zet het instrument place-making actief in om structureel leegstaande gebouwen op gewenste locaties terug te activeren door het aantrekkelijker maken van de vestigingsvoorwaarden. Bijvoorbeeld door het stimuleren van een aangepast huurbeleid of de aanpassing van het juridisch-planologische kader.

2.

Zet het instrument place-making actief in om leegstand tengevolge van bepaalde uitdagingen te vermijden. Bijvoorbeeld in relatie tot een vergrijzende bevolking. Uit voorliggend onderzoek blijkt immers dat heel wat oudere bewoners opteren voor een kleinere woning waar zorg gemakkelijker geleverd kan worden. Deze mensen zetten hun woning te koop maar deze blijft lang leegstaan omdat de vraag niet volgt. Door het aantrekkelijker maken van de locatie (bijvoorbeeld door de introductie van een zorgpunt in een kleine woonkern) en deze oudere mensen de mogelijkheid te geven om het pand waarin ze wonen te transformeren (bijvoorbeeld door het levensloopbestendig te maken en door woningopsplitsing mogelijk te maken), kan de leegstand van deze woningen vermeden worden.

5.2.1.9

Matchmaking

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Stimuleer het gebruik van het instrument matchmaking bij gemeentes door hen bewust te maken van de potenties ervan in de aanpak van leegstand.

2.

Ontwikkel een zo volledig mogelijk leegstandsregister dat de gemeentes als basis kunnen gebruiken voor matchmaking (zie paragraaf 5.2.1.4 - leegstandsregisters).

3.

Verplicht de melding van leegstand bij een gemeente. Zo krijgt deze sneller zicht op leegstand en kan zij haar rol van matchmaker gemakkelijker vervullen.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Neem in de aanpak van structureel leegstaand vastgoed een meer faciliterende houding aan en ga doelgericht vraag en aanbod met mekaar verbinden voor structureel leegstaande panden.

2.

Ontwikkel een leegstandsk kaart waarop diverse types structureel leegstaand vastgoed staan aangeduid waarvan het hergebruik of de herbestemming ervan gewenst is vanuit de gemeente en actualiseer deze geregeld. Stel de leegstandsk kaart ter beschikking aan een breed publiek via bijvoorbeeld de gemeentelijke website. Stimuleer op deze manier hergebruik en herbestemming.

3.

Organiseer op regelmatige basis overleg tussen de verschillende diensten van de gemeentes zodat ook intern inzicht

komt in de potentiële ruimtevragers en het aanbod.

4.

Investeer in intergemeentelijke samenwerking om aan matchmaking van bepaalde leegstaande panden (bijvoorbeeld erfgoed) te doen en deel op deze manier kosten en mankracht.

5.2.2 VOORGESTELDE JURIDISCHE INSTRUMENTEN

5.2.2.1

Convenanten

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1.

Maak meer gebruik van convenanten op alle beleidsniveaus om beleidsdoelstellingen in relatie tot leegstand en een mogelijke krimp te bereiken omdat ze gebruiks- en gebiedsgericht kunnen worden ingezet en ze, met instemming van alle partijen, kunnen worden herzien/gewijzigd indien dat nodig is (tijdgerelateerde flexibiliteit).

5.2.2.2

Statuten

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1.

Maak op alle beleidsniveaus mensen bewust van de voor-, nadelen en mogelijkheden van statuten bij een collectieve aanpak van leegstand. Dit kan een gezamenlijke aanpak stimuleren. Bijvoorbeeld bij de herbestemming van een groot leegstaand gebouw.

5.2.2.3

Flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau:

1.

Stimuleer en opteer voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen die een flexibiliteit inhouden naar bestemming en inrichting toe. Hierdoor blijft bij de uitwerking ervan de nodige vrijheid over. Dit zorgt voor een tijdgerelateerde flexibiliteit op het vlak van hergebruik, herbestemming of herontwikkeling van een leegstaand pand.

5.2.2.4

Verordeningen

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Wijs provincies en gemeenten erop dat voor bepaalde gebieden de toegelaten functiewijzigingen van zonevreemde gebouwen steeds strenger gemaakt kunnen worden met een stedenbouwkundige verordening. Bepaalde vormen van ongewenste herbestemming worden zo vermeden. Mogelijk stimuleert dit ook de afbraak van gebouwen op minder duurzame locaties.

2.

Onderzoek of een leegstandsverordening zoals bepaald in de 'Wet Kraken en Leegstand' (zie paragraaf 3.3.2) uit Nederland, ook toepasbaar is in Vlaanderen. Dit kan mogelijk een alternatief bieden voor de meer sanctionerende leegstandsheffing .

3.

Wijs provincies en gemeenten erop dat met stedenbouwkundige verordeningen gebiedsgericht en gebruikgericht kwaliteitsnormen opgelegd kunnen worden inzake het aantal woongelegenheden en de oppervlakte van functies bij hergebruik en herbestemming. Ongewenste situaties worden zo vermeden.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Denk na over een provinciale verordening die het gebruik van leegstaande panden stimuleert voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Uit de voorliggende studie blijkt dat dit een aandachtsgroep is. In de provinciale verordening kan dan ook vastgelegd worden wat de basiskwaliteit moet zijn van het pand, het maximaal aantal woongelegenheden en aan welke normen de oppervlakte van bepaalde functies moeten voldoen.

5.2.2.5

Tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijking van de bestaande juridisch-planologische bestemming

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Onderzoek de mogelijkheden voor een tijdelijke omgevingsvergunning waarbij tijdelijk kan afgeweken worden van de onderliggende, bestaande juridisch-planologische bestemming.

2.

Onderzoek de mogelijkheid tot verkorte procedures zodat initiatieven tot een tijdelijk ruimtegebruik snel kunnen worden gerealiseerd indien nodig of gewenst.

5.2.2.6

Tijdelijke verhuur van woningen

Beleidsvoorstel op Vlaams niveau:

1.

Onderzoek de mogelijkheden voor een wettelijke regeling die de tijdelijke verhuur van woningen mogelijk maakt cfr. de Nederlandse Leegstandswet (zie paragraaf 3.3.1).

5.2.2.7

Sociaal beheersrecht, recht van voorkoop, erfpacht, recht van opstal, vruchtgebruik, autonoom gemeentebedrijf

Beleidsvoorstel op lokaal niveau:

1.

Maak gebruik van de bestaande juridische instrumenten sociaal beheersrecht, recht van voorkoop, erfpacht, recht van opstal, vruchtgebruik, autonoom gemeentebedrijf om als gemeente een actief pandenbeleid te voeren.

5.2.3

VOORGESTELDE FINANCIËLE INSTRUMENTEN

5.2.3.1

Heffingen

Beleidsvoorstellen op regionaal (gewestelijk) niveau:

1. Maak meer gedifferentieerde leegstandsheffingen mogelijk in het Grond- en Pandenbeleid;
2. Stimuleer gedifferentieerde leegstandsheffingen per locatie bij gemeenten;
3. Zet het geld dat door Vlaanderen geïnd wordt ook in voor afbraak van leegstaande gebouwen die best geen nieuwe invulling krijgen omwille van de niet-duurzame/slechte ligging (subsidie sloop)
4. Wijs gemeenten op vrijstellingen die ervoor zorgen dat panden op duurzame locaties blijven leegstaan. Stimuleer hen hiermee rekening te houden in het leegstandsreglement.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Differentieer meer bij het heffen van de leegstandsbelasting: hanteer een hogere belasting voor bijvoorbeeld leegstaande woningen en gebouwen in en nabij centra om de activering van panden te stimuleren; hanteer geen of een lage heffing voor locaties waar activering niet gewenst is.
2. Denk na over het toch belasten van eigenaars van woningen die in een erkende ouderenvoorziening verblijven en waarbij de woningen gelegen zijn op duurzame ruimtelijke locaties. Door de toenemende vergrijzing kunnen er dit heel wat zijn. Op deze manier worden deze goed gelegen woningen sneller geactiveerd.
3. Gebruik de inkomsten van de leegstandsheffing voor financiële stimuli die de afbraak, het hergebruik, de herbestemming of de vervangbouw/herontwikkeling van structureel leegstaande panden stimuleren. Bijvoorbeeld voor het verlenen van gemeentelijke subsidies voor de verduurzaming van een gebouw of woning.

5.2.3.2

Financiële stimuli: belastingvermindering, vermindering registratierechten, subsidies, premies en leningen

Beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Bouw de mogelijkheid tot meer differentiatie in bij het verlenen van financiële stimuli in relatie tot leegstaande gebouwen. Beloon hierbij het hergebruik of de herbestemming van gebouwen op duurzame locaties.
2. Stimuleer financieel het hergebruik of de herbestemming van monumenten en gebouwen met een cultuurhistorische waarde.
3. Voer sloopsubsidies in voor verouderde en niet aan de huidige behoeften aangepaste woningen en andere gebouwen op minder duurzame locaties of om vervangbouw en herontwikkeling te stimuleren op duurzame locaties. Gebruik daarvoor bijvoorbeeld de inkomsten van de leegstandsheffingen.
4. Zet in op revolverende fondsen van waaruit kleine en voordelige leningen kunnen worden uitgekeerd die initiatiefnemers kunnen aanwenden om een leegstaand gebouw aan te kopen en/of aan te passen aan de eigen behoeften.
5. Stimuleer innovatieve (pilot)projecten rond hergebruik, herbestemming of herontwikkeling. Bijvoorbeeld pilotprojecten rond 'zorgvilla's'.

Beleidsvoorstel Vlaamse Overheid:

1. Leg de concrete toepassingsvoorwaarden en een concrete procedure vast waardoor het Grondfonds kan in werking treden. Dit financieel instrument dat ter beschikking wordt gesteld via het Grond- en Pandenbeleid kan gebruikt

worden door publieke, publiek-private of private initiatiefnemers in functie van activeringsprojecten.

5.2.3.3 Afwaarderen

Beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau

1. Stimuleer de afwaardering van leegstaande panden op goed bereikbare locaties nabij dagdagelijkse voorzieningen. Bijvoorbeeld door het invoeren van een gedifferentieerde leegstandsheffing of een leegstandsverordening cfr. de Nederlandse Wet Kraken en Leegstand (zie paragraaf 3.3.2).
2. Maak mensen bewust van de nadelen van leegstand.

5.2.3.4 Upgraden

Beleidsvoorstel op Vlaams en provinciaal niveau:

1. Stimuleer het gebruik van dit instrument bij gemeenten in combinatie met een actief pandenbeleid.

Beleidsvoorstellen op gemeentelijk niveau:

1. Koop actief leegstaande, verouderde en onaangepaste panden op strategische locaties op waar niet leegstand en verloedering, maar een aantrekkelijke buurt zijn gewenst. Verkoop deze verder tegen een voordelige prijs met een verbeterverplichting om aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen. De nieuwe invulling van leegstaande panden kan op deze manier gestuurd worden.

5.2.3.5 Urban marketing

Beleidsvoorstellen op Vlaams en provinciaal niveau

1. Stimuleer het gebruik van het instrument 'urban marketing' bij gemeenten.

Beleidsvoorstellen op gemeentelijk niveau:

1. Zet in op publiek-private samenwerking voor de aanpak van structurele leegstand.

5.2.4 VOORGESTELDE RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN

5.2.4.1 Ruimtelijke afwegingskaders

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1. Bouw in de procedure tot opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen een verplicht ruimtelijk afwegingskader in,

cfr. de Nederlandse ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (zie bijlage 2, paragraaf 1.1.29) waarbij voor nieuwe functies als wonen, detailhandel, werken en andere stedelijke voorzieningen op een regionale schaal moet worden nagegaan of een bepaalde behoefte die lokaal wordt ervaren, reeds elders in de regio wordt voorzien.

Het kan zijn dat deze lokaal ervaren behoefte dan wegvalt doordat andere initiatieven in de regio deze ruimtevraag reeds dekken. Specifiek in de grensregio Maasvallei, waar krimp een mogelijke uitdaging is, kan dit ervoor zorgen dat het creëren van overaanbod zo wordt vermeden.

2.

Integreer in dit ruimtelijk afwegingskader dat daarbij ook gekeken moet worden naar structureel leegstaande gebouwen die mogelijk voor de gevraagde functie(s) kunnen worden ingezet. Een goed zicht op de effectieve structurele leegstand in een regio en gemeenten is dan wel essentieel.

3.

Stimuleer het gebruik van ruimtelijke afwegingskaders op bovengemeentelijk en gemeentelijk niveau in functie van een gericht leegstandsbeleid.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1.

Onderzoek een regionale indeling van de provincie Limburg op basis van een functionele markt zoals de woningmarkt.

Voer voor elke regio een gebiedsspecifiek ruimtelijk beleid gevoerd in relatie tot leegstand en een mogelijke krimp. Kies daarbij resoluut voor de verbetering van de kwaliteit van het buitengebied en de versterking van goed bereikbare gebieden met of nabij (dagdagelijkse) voorzieningen. Verdeel op het vlak van bijvoorbeeld wonen een (grens) regio in een aantal woonsferen of woonmilieus en stem het ruimtelijk beleid op het vlak van leegstand hierop af.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Werk samen met de provincie Limburg en andere gemeenten aan een ruimtelijk afwegingskader zoals hierboven beschreven. Dit kan het kader vormen dat binnen de gemeenten zelf kan worden gedetailleerd.

5.2.4.2

Stapsgewijs ontwikkelen

Beleidsvoorstellen op Vlaams en provinciaal niveau:

1.

Stimuleer het stapsgewijs ontwikkelen van regio's die mogelijk te kampen krijgen met krimp. Maak duidelijk aan de beleidsmakers in deze gemeenten dat men (tijdelijk) voorzichtig moet omspringen met het voeren van een aanbodbeleid op het vlak van wonen, handel en andere aan het wonen gerelateerde voorzieningen omdat de afname van dit aanbod niet gegarandeerd is.

Maak duidelijk aan de provincie en beleidsmakers van de (grens)gemeenten dat zij een flexibiliteit moeten inbouwen op het vlak van gebiedsontwikkeling: stimuleer dat de gemeenten bij het bepalen van bijvoorbeeld de woonbehoefte zullen moeten werken met verschillende toekomstscenario's: scenario's van krimp en scenario's van groei.

2.

Stimuleer prioritair hergebruik, herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling boven nieuwbouw op nog niet-aangesneden locaties.

Bijkomende beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Werk een gepast instrumentarium uit om de bestaande planvoorraad in de grensregio Maasvallei op het vlak van wonen op ongewenste locaties te reduceren of te 'bevrozen' (tijdelijk opleggen van een bouwverbod). Gebruik dit als een strategie om een overaanbod aan leegstaande particuliere woningen op ongewenste locaties te vermijden. Bijvoorbeeld in het vooruitzicht van of bij krimp.

2.

Werk een gepast instrumentarium uit waardoor leegstaande panden op ongewenste locaties in het buitengebied niet meer of minder snel geactiveerd worden ten voordele van leegstaande panden op meer bereikbare locaties nabij dagdagelijkse voorzieningen.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Hou rekening met diverse scenario's m.b.t. demografische ontwikkelingen zoals krimp en zet prioritair in op het hergebruik, de herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van leegstaande panden boven nieuwbouw op nog niet-aangesneden locaties.
2. Zet in op stimulerende maatregelen om initiatiefnemers te 'verleiden' tot het hergebruik, de herbestemming, afbraak en vervangbouw/herontwikkeling van leegstaande panden op duurzame locaties (zie paragraaf 5.2.1.8 - placemaking)

5.2.4.3

Laten leegstaan en het pand onderhouden

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Maak een zo ruim mogelijk publiek bewust van de nadelen en mogelijke oplossingsrichtingen voor structurele leegstand.

Beleidsvoorstel op Vlaams niveau:

1. Zet verder in op financiële stimuli (zoals subsidies en premies) voor het onderhoud en de instandhouding van beschermd onroerend erfgoed dat blijft leegstaan. Breid deze stimuli eventueel uit voor ander karakteristiek en cultuurhistorisch vastgoed.

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1. Blijf vanuit de provincie Limburg inzetten op de subsidie voor het onderhoud en de instandhouding van waardevol, niet beschermd klein historisch erfgoed. In de grensregio Maasland draagt dit klein historisch erfgoed bij tot de identiteit van deze regio.

5.2.4.4

Afbraak en niet meer bouwen

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau:

1. Denk na over de invoering van een sloopsubsidie (zie paragraaf 5.2.3.2)

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1. Ontwikkel een systeem waarbij private eigenaars na afbraak het recht krijgen om op meer duurzame locaties, zoals dorps- en stadscentra, te bouwen. Bijvoorbeeld landbouwers die hun bedrijf stopgezet hebben of eigenaars van verouderde en aan de huidige noden onaangepaste woningen op ongewenste locaties.
2. Ontwikkel een systeem waarbij, na sloop van de bestaande leegstaande gebouwen, de planologische rechten om op-

nieuw op deze locatie te bouwen, verkocht kunnen worden. Doel is dat met de planologische rechten op meer duurzame locaties kan gebouwd worden.

Beleidsvoorstel op provinciaal en lokaal niveau:

1. Richt een lokale grondenbank op waardoor aan de eigenaars en gebruikers van afgebroken gebouwen een alternatief kan aangeboden worden in de vorm van een nieuwe eigendom of een nieuw gebruiksgoed.

Beleidsvoorstel op lokaal niveau:

1. Maak gebruik van het instrument 'planologische ruil' om bepaalde ruimtelijke doelen in relatie tot afbraak en niet meer bouwen, te bekomen. Bijvoorbeeld wanneer een overheid na afbraak van een gebouw niet meer wil dat daar opnieuw gebouwd wordt.

5.2.4.5

Afbraak en vervangbouw/herontwikkeling

Beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Stimuleer afbraak en vervangbouw/herontwikkeling in dorps- en stadscentra en op andere goed bereikbare locaties nabij dagdagelijkse voorzieningen in plaats van nieuwbouw op nog niet-aangesneden locaties. Bijvoorbeeld door financiële tegemoetkomingen aan innovatieve, grotere projecten of het toekennen van een sloopsubsidie bij vervangbouw.

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1. Ontmoedig de afbraak en vervangbouw of herontwikkeling van zonevreemde, leegstaande constructies op niet-duurzame locaties door aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Stimuleer daar afbraak.

Beleidsvoorstellen op gemeentelijk niveau:

1. Maak gebruik van de brownfieldconvenant.
2. Let er bij afbraak en vervangbouw/herontwikkeling op dat de nieuwe ingreep zich inpast in het bestaande ruimtelijke weefsel en dit ruimtelijk niet ontwricht.

5.2.4.6

Mogelijkheid tot transformatie/toe-eigening

Beleidsvoorstellen op provinciaal niveau:

1. Onderzoek hoe met de transformatie van bepaalde types leegstaande panden kan tegemoet gekomen worden aan bepaalde doelgroepen als ouderen, kleine gezinnen, etc.

Beleidsvoorstellen op gemeentelijk niveau:

- 1.

Wijs initiatiefnemers op de financiële stimuli (subsidies, premies, belastingvermindering, etc.) die er zijn om een gebouw zoals een woning te transformeren totdat deze beantwoordt aan de gestelde behoeften.

2.

Faciliteer de transformatie van gebouwen op gewenste locaties. Bijvoorbeeld woningopsplitsing in het geval van grote residentiële verkavelingswoningen nabij centra of de interne woningsamenvoeging van te kleine panden.

3.

Opteer voor flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie paragraaf 5.2.2.3).

5.2.4.7

Hergebruik en herbestemming

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1.

Ontmoedig het hergebruik of de herbestemming van zonevreemde, leegstaande constructies op niet-duurzame locaties door aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Stimuleer daar afbraak.

2.

Maak de afwijking van de onderliggende juridisch-planologische bestemming bij herbestemming of herontwikkeling mogelijk door een soort van tijdelijke omgevingsvergunning (zie paragraaf 5.2.2.5).

Beleidsvoorstel op Vlaams en provinciaal niveau:

1.

Doe onderzoek naar doelgroepen en de manier waarop bepaald leegstaand vastgoed kan worden aangewend om aan de behoeften van deze doelgroepen te voldoen. Bijvoorbeeld op het vlak van wonen in relatie tot zorg. Werk hiervoor met pilootprojecten in gemeenten.

Beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1.

Stimuleer hergebruik en herbestemming van leegstaande gebouwen op duurzame ruimtelijke locaties die gunstig gelegen zijn nabij dagdagelijkse voorzieningen.

2.

Stimuleer het hergebruik en de herbestemming van leegstaand erfgoed als kerken, kloosters, historische hoeses boven ander leegstaand vastgoed op om het even welke locatie. Op deze manier blijft dit erfgoed bewaard voor de toekomst en blijft de identiteit van een gebied bewaard.

3.

Maak iedereen bewust van de mogelijkheden van de bestaande instrumenten 'erfpacht', 'recht van opstal' en 'vruchtgebruik' in de aanpak van leegstand. Eigenaars van leegstaande panden kunnen deze instrumenten inzetten om de panden (terug) geschikt te maken voor bepaalde functies met de financiële middelen van andere investeerders (bijvoorbeeld projectontwikkelaars).

4.

Stimuleer hergebruik en herbestemming door potentiële initiatiefnemers te wijzen op bestaande financiële tegemoetkomingen zoals subsidies rond herbestemming van het Agentschap Onroerend Erfgoed (Vlaamse Overheid).

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Maak (specifiek in de grensregio Maasvallei) de koppeling tussen leegstand, wonen en zorg.

Zet niet enkel in op specifieke nieuwbouw voor ouderen zoals appartementen of assistentie-woningen maar zoek naar alternatieven waardoor mensen in kleinere kernen of dorpen of in bepaalde suburbane weefsels langer thuis kunnen blijven wonen. Denk bijvoorbeeld ook aan de herbestemming van een leegstand pand in functie van een zorg- en ontmoetingspunt.

5.2.4.8

Verduurzamen

Beleidsvoorstellen op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Maak mensen bewust van het feit dat door het verduurzamen van een gebouw structurele leegstand op termijn kan vermeden worden.
2. Maak mensen bewust van de financiële tegemoetkomingen (subsidies, premies, leningen, fiscale voordelen) die hiervoor bestaan.
3. Integreer randvoorwaarden met betrekking tot de locatie van een gebouw in financiële tegemoetkomingen (zoals subsidies, premies en leningen) tot het verduurzamen van gebouwen. Beloon gebouwen op duurzame ruimtelijke locaties iets meer dan andere. Maak hierbij een uitzondering voor cultuurhistorisch en beschermd onroerend erfgoed omdat deze gebouwen best bewaard blijven voor de toekomst.

5.2.4.9

Close-reading

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Stimuleer hergebruik en herbestemming door close-reading boven nieuwbouw.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Verwijs mogelijke initiatiefnemers door naar specialisten die hen daarbij kunnen helpen.
2. Maak flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen op waardoor close-reading mogelijk wordt op gewenste locaties.

5.2.4.10

City-dressing

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1. Maak een breed publiek bewust van de mogelijkheden van city-dressing.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Zoek, in samenwerking met lokale actoren als ondernemers en bewoners, naar (tijdelijke) oplossingen voor de verbetering van de belevingskwaliteit van minder aantrekkelijke gebieden en buurten door gebruik te maken van city-dressing. Gebruik het principe van city-dressing om de impact van structureel leegstaande gebouwen op het publieke domein te reduceren en gebieden terug aantrekkelijker te maken.
2. Stel de lokale wetgeving zo op dat city-dressing mogelijk wordt. Sluit eventueel enkele vormen van ongewenste city-dressing uit.

5.2.4.11

Tijdelijke constructies

Beleidsvoorstellen op Vlaams en provinciaal niveau:

1. Onderzoek de mogelijkheden van tijdelijke constructies of bouwwerken om aan piekbehoeften tengevolge van bepaalde ruimtelijke uitdagingen tegemoet te komen: bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking. Stem het vergunningenbeleid omtrent tijdelijke constructies hierop af (enkel Vlaams niveau).
2. Maak een breed publiek bewust van de mogelijkheden van tijdelijke constructies of bouwwerken.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Wijs initiatiefnemers op de mogelijkheden van tijdelijke constructies of bouwwerken. In de grensregio Maasvallei kan specifiek gedacht worden aan het toelaten van prefab-zorgunits die bij een bestaande woning gezet kunnen worden als alternatief voor een verblijf van een oudere persoon in een zorginstelling of assistentie-woning. De nood aan specifieke zorginstellingen, evenals de leegstand van deze zorginstellingen als de piekbehoefte over is, kan zo vermeden worden.
2. Stel ruimtelijke uitvoeringsplannen zo op dat de oprichting van tijdelijke constructies voor bepaalde doeleinden mogelijk zijn.

5.2.4.12

Tijdelijk ruimtegebruik

Beleidsvoorstellen op Vlaams niveau:

1. Onderzoek de mogelijkheid tot wetgeving in relatie tot de tijdelijke verhuur van (structureel) leegstaande woningen cfr. de Nederlandse Leegstandswet (zie paragraaf 3.3.1).
2. Maak de tijdelijke verhuur van andere (structureel) leegstaande panden voor een korte periode mogelijk. Hierdoor krijgen bijvoorbeeld ook pop-up winkels een wettelijk statuut.
3. Onderzoek de mogelijkheid tot het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning waardoor het tijdelijk afwijken van een bestemming in een gewestplan, BPA of ruimtelijk uitvoeringsplan mogelijk wordt (bijvoorbeeld voor vijf of tien jaar). Dit biedt mogelijkheden voor experiment m.b.t. een ander ruimtegebruik en nieuwe gebruikskoncepten van bepaalde gebouwtypes. Onderzoek hierbij ook of een verkorte vergunningsprocedure mogelijk is waardoor het tijdelijk ruimtegebruik sneller kan gerealiseerd worden.
4. Neem ruimtelijke criteria op in het uitvoeringsbesluit van de omgevingsvergunning zodat een tijdelijke omgevingsvergunning niet mogelijk is op plekken waar dit niet gewenst is.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1. Wijs eigenaars van panden met structurele leegstand op de mogelijkheden van tijdelijk ruimtegebruik en het eventuele gebruik van professionele leegstandsbeheerders.
2. Gebruik het instrument ‘tijdelijk ruimtegebruik’ om naar mogelijkheden voor de herbestemming van bepaalde gebouwen te zoeken. Bijvoorbeeld van een leegstaande kerk.

5.2.4.13

Functie-neutraliteit

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau:

1.

Stimuleer de bouw van functie-neutrale gebouwen bij een breed publiek door het inzetten op bewustwording van de voordelen van dit principe. Bijvoorbeeld bij de bouw van een school, een kantoorgebouw of zorginstelling.

Beleidsvoorstellen op lokaal niveau:

1.

Verwijs mogelijke initiatiefnemers naar specialisten en plekken waar ze meer informatie rond functie-neutraal bouwen kunnen vinden.

2.

Maak flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen op waardoor de realisatie van functie-neutrale gebouwen mogelijk wordt op gewenste locaties.

5.2.4.14

Precycling

Beleidsvoorstel op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau:

1.

Onderzoek de mogelijkheden van precycling en maak mensen die gaan bouwen bewust van dit principe en haar voordelen.

