



Leegstandbelasting

Auteur:

Femke Vink

Bachelorthesis Fiscale Economie

1264166

Examencommissie:

Drs. R.A.H.J. Kousen

Prof. mr. N.C.G. Gubbels

Mei 2017



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding	3
Paragraaf 1.1 - Inleiding over het onderwerp	3
Paragraaf 1.2 - Probleemstelling	4
Paragraaf 1.3 - Verantwoorden van de opzet	4
Hoofdstuk 2 – Leegstand in Nederland	5
Paragraaf 2.1 - De definitie van onroerende zaken	5
Paragraaf 2.2 – De definitie van leegstand	6
Paragraaf 2.3 – Hoe groot is het leegstandsprobleem in Nederland?	7
Subparagraaf 2.3.1 - Kantoren	7
Subparagraaf 2.3.2 - Winkelpanden	8
Subparagraaf 2.3.3 - Woningen	9
Paragraaf 2.4 – Conclusie	10
Hoofdstuk 3 – Wettelijke grondslagen ter bestrijding van leegstand	11
Paragraaf 3.1 – Leegstandwet	11
Paragraaf 3.2 – Onroerende Zaakbelasting	13
Paragraaf 3.3 – Wet Leegstand en Kraken	14
Paragraaf 3.4 – Omzetbelasting	16
Paragraaf 3.5 – Inkomstenbelasting	18
Paragraaf 3.6 - Conclusie	19
Hoofdstuk 4 – Leegstandbelasting	20
Paragraaf 4.1 – Ervaringen in het buitenland	20
Subparagraaf 4.1.1 – Ervaringen in Vlaanderen	20
Subparagraaf 4.1.2 – Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk	23
Paragraaf 4.2 – Voor- en nadelen van leegstandbelasting	24
Paragraaf 4.3 – Conclusie	25
Hoofdstuk 5 – Uitvoering van een leegstandbelasting in Nederland	26
Paragraaf 5.1 – Leegstandbelasting op landelijk of gemeentelijk niveau	26
Paragraaf 5.2 – Vormgeving van een leegstandbelasting	27
Paragraaf 5.3 – Conclusie	29
Hoofdstuk 6 – Conclusie	30

Literatuurlijst
Jurisprudentielijst
Bijlagen

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Paragraaf 1.1 - Inleiding over het onderwerp

De afgelopen jaren is er met regelmaat vanuit landelijke en lokale politiek aandacht gevraagd voor het fenomeen leegstand.¹ Dit komt omdat de leegstand blijft groeien. Uit de laatste cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen University & Research (2016a) is te zien dat er in 2016 17,4% van de kantoorpanden leeg stond en uit een vergelijkbaar onderzoek van bovengenoemde auteurs (2016b) is te zien dat bij winkelpanden de leegstand blijft groeien.² Uit laatstgenoemd onderzoek (2016b) blijkt dat in 2016 10,2% van de winkels leeg stond, een procentpunt meer dan in het jaar ervoor (9,2%). Ondanks dat de economische crisis voorbij is, is er nog geen einde gekomen aan de leegstand. Toch zijn er de laatste jaren veranderingen doorgevoerd om leegstand tegen te gaan: de Leegstandwet is verruimd, er is een Wet Leegstand en Kraken gekomen en er zijn versoepelende regels ontstaan in de omzet- en inkomensbelasting. Ook hebben verschillende gemeenten nagedacht over een leegstandbelasting, bijvoorbeeld de gemeente Dordrecht en de gemeente Waalre.³ In Nederland is er vooralsnog geen leegstandbelasting, maar onze zuiderburen hebben wel ervaring met een dergelijke heffing. In Vlaanderen bestaat er sinds 1995 een leegstandbelasting. Maar kan een dergelijke heffing ook in Nederland worden ingevoerd? Past een leegstandheffing binnen onze huidige wet- en regelgeving? Of zijn er al genoeg wetten die toezien op leegstand en is een leegstandheffing overbodig? In deze thesis wordt de huidige wettelijke grondslag tegen leegstand toegelicht, zal er bekeken worden hoe een leegstandheffing daadwerkelijk vorm kan krijgen en hoe gemeenten dit middel kunnen gebruiken voor het bestrijden van leegstand.

¹ Voorbeelden zijn onder andere terug te vinden in de volgende artikelen:

- L. Benschop, 'Gemeenten moeten werk maken van leegstand', *Nu.nl* 1 december 2010.
- Q. Visscher, 'Leegstand winkels verbloemen lukt niet meer', *Trouw* 15 september 2012.
- A. Vrooman, 'Leegstand winkelruimtes neemt verder toe', *Het Financieele Dagblad* 9 maart 2017.

² 2016a: Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van kantoren, 1991-2016*, 23 september 2016. Geraadpleegd:

<http://www.clo.nl/indicatoren/nl2152-leegstand-kantoren>. (2016a)

2016b: Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van winkels, 2004-2016*, 8 september 2016. Geraadpleegd via:

<http://www.clo.nl/indicatoren/nl2151-leegstand-winkels>. (2016b)

³ E. Verveer, interventie in: *Verslag van de vergadering van de Dordtse Kamer D.D. 8 april 2015*, Dordrecht: 2015, vanaf p.6; Zie bijlage 1.

Paragraaf 1.2 - Probleemstelling

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op het huidige leegstandbeleid in Nederland; alle wettelijke grondslagen die betrekking hebben op leegstand komen aan bod. Daarop voortbordurend zal bekeken worden of een leegstandheffing binnen deze grondslag kan worden toegepast.

Tot slot wordt er gekeken naar de uitvoering van een leegstandheffing. Wat is er nodig voor een dergelijke heffing en vanuit welk niveau zal dit moeten worden gecoördineerd.

De probleemstelling van de thesis luidt als volgt:

“In hoeverre past een leegstandheffing binnen de voor gemeente geldende wettelijke grondslagen en hoe zou deze heffing kunnen worden vormgegeven?”

Paragraaf 1.3 - Verantwoorden van de opzet

In het tweede hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de leegstand in Nederland. Wat is de definitie van leegstand en een onroerende zaak? Hoe groot is het probleem in Nederland en wat wordt er op dit moment al tegen gedaan door gemeenten en het Rijk? In hoofdstuk drie wordt de wettelijke grondslag ter bestrijding van leegstand geanalyseerd en worden wetten belicht die raakvlak hebben met leegstand. In het vierde hoofdstuk wordt de leegstandbelasting uitgelegd en worden de voor- en nadelen hiervan besproken. Ook wordt er gekeken naar ervaringen uit het België en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de leegstandbelasting. In hoofdstuk vijf wordt de wettelijke grondslag voor een leegstandbelasting in Nederland uitgewerkt en wordt onderzocht hoe een leegstandbelasting er in Nederland uit zou kunnen zien. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 een conclusie.

Hoofdstuk 2 – Leegstand in Nederland

Voordat de leegstandheffing in beschouwing wordt genomen is het van belang om een aantal definities te analyseren. In dit hoofdstuk worden de begrippen ‘leegstand’ en ‘onroerende zaak’ gedefinieerd. Het is van belang dat deze begrippen duidelijk en afgebakend worden omschreven zodat er in het vervolg van deze thesis geen misverstanden kunnen ontstaan over deze definities. Hierbij worden alleen de elementen besproken die van belang zijn voor deze thesis. Tot slot wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de omvang van leegstand in de afgelopen jaren.

Paragraaf 2.1 - De definitie van onroerende zaken

In artikel 3, eerste lid van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW) staat een beschrijving van onroerende zaken:

“Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken”.

Eenvoudig gezegd is een onroerende zaak een stuk grond met daaraan verbonden bouwwerken die niet gemakkelijk kunnen worden verwijderd, alsmede onderdelen daarvan en duurzaam aan onroerende zaken verbonden werktuigen en machines.⁴ Het Hof van Justitie heeft nader invulling gegeven aan het begrip onroerende zaak. In het arrest Maierhofer⁵ worden prefabgebouwen ook als onroerende zaak beschouwd, omdat de gebouwen vast met de grond zijn verbonden en niet gemakkelijk te verplaatsen zijn of gedemonteerd kunnen worden. In de zaak Heger⁶ is bepaald dat er sprake moet zijn van een zaak die is verbonden aan een welbepaald deel van het aardoppervlak. Hierdoor kan grond ook als een onroerende zaak worden aangemerkt. Ook is er in 2005 geoordeeld dat het terrein geheel of gedeeltelijk onderwater mag liggen.⁷ Hierdoor is bijvoorbeeld verhuur van ligplaatsen voor boten ook verhuur van onroerende zaken. Dit werd nogmaals bevestigd in de zaak Leichenich.⁸

⁴ S.T.M. Beelen e.a., *Cursus Belastingrecht Omzetbelasting* (studenteneditie 2014-2015), Deventer: Kluwer 2014, p. 109.

⁵ HvJ EU 16 januari 2003, ECLI:EU:C:2003:23 (*Maierhofer*)

⁶ HvJ EU 7 september 2006, ECLI:EU:C:2006:533 (*Heger*)

⁷ HvJ EU 3 maart 2005, ECLI:EU:C:2005:126 (*Curia*)

⁸ HvJ EU 15 november 2012, ECLI:EU:C:2012:720 (*Leichenich*)

Paragraaf 2.2 – De definitie van leegstand

Er is geen eenduidige definitie van het begrip leegstand. Er zijn een aantal definities vanuit verschillende perspectieven. In deze paragraaf wordt leegstand gezien als een probleem, maar leegstand kan ook gezien worden als een kans. Bepaalde leegstaande panden worden niet als leegstaand aangemerkt, bijvoorbeeld bij tijdelijk gebruik of bij een lage bezettingsgraad.

Leegstand kan worden onderverdeeld: aanvangsleegstand en tussentijdse leegstand. Aanvangsleegstand is leegstand voordat de onroerende zaak voor het eerst in gebruik wordt genomen. Tussentijdse leegstand ontstaat na de eerste ingebruikneming.

Volgens artikel 1, sub d van de Leegstandwet is leegstand:

“Het niet of krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn van een woning of een gebouw alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet”.

Het is niet van belang of het pand al geruime tijd leegstaat. Enkel het leegstaan van een pand is voldoende.

Besselaar⁹ citeerde in 2011 twee definities over leegstand:

“aangeboden ruimte in opgeleverde gebouwen die op het moment van inventarisatie niet (meer) in gebruik is” (DTZ 2011b; Van der Voordt, 2007) of; “in het algemeen niet verhuurd zijn van (een gedeelte van) een vastgoedobject” (Dynamis, 2011.)¹⁰

Besselaar geeft aan dat leegstand geen eenduidige definitie kent en daarom verdeelt hij leegstand in diverse vormen. Deze verdeling is relevant aangezien niet alle vormen van leegstand problematisch zijn. Er worden vier categorieën onderscheiden, namelijk (a) geaccepteerde leegstand, (b) problematische leegstand, (c) dramatische leegstand en (d) administratieve leegstand. De categorieën b en c worden als problematisch beschouwd, omdat ze de fase van frictieleegstand overschrijden.

Binnen de vastgoedliteratuur wordt onderscheid gemaakt tussen frictieleegstand (leegstand minder dan één jaar), langdurige leegstand (leegstand tussen één en drie jaar) en structurele leegstand (leegstand meer dan drie jaar). Frictieleegstand is onvermijdelijk omdat bedrijven en particulieren tijd nodig hebben om zich te kunnen vestigen in een nieuw pand. In de literatuur wordt frictieleegstand ook wel natuurlijke leegstand genoemd. Structurele leegstand daarentegen is problematisch, omdat panden dan langdurig leegstaan.

⁹ M. Besselaar, *Structurele leegstand, voorkomen is beter dan genezen* (afstudeerscriptie, Amsterdam School of Real Estate), 2011, p. 16-18.

¹⁰ DTZ, 2011; Van Gool, Brounen en Jager, 2007. Zij worden vernoemd door M. Besselaar.

De Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (hierna NVM) heeft in haar begripsomschrijving leegstand als volgt gedefinieerd: *‘Betreft het totaal van fysiek leegstaande objecten’*.

Door Wonen-Vlaanderen wordt een gebouw als leegstaand beschouwd als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte gedurende tenminste twaalf maanden niet overeenkomstig de functie van het gebouw wordt gebruikt.¹¹ Dit is een belangrijk verschil tussen Nederland en Vlaanderen; in Nederland ligt de nadruk op het werkelijk leegstaan van een woning terwijl in Vlaanderen de tijdsduur van belang is.

Paragraaf 2.3 – Hoe groot is het leegstandsprobleem in Nederland?

De grootte van het leegstandsprobleem is door verschillende onderzoeksbureaus onderzocht en de uitkomsten verschillen per onderzoek. In deze paragraaf staan de onderzoeken van Compendium voor de Leefomgeving (hierna CLO)¹² en de onderzoeken van de NVM centraal. Het CLO maakt onderscheid tussen frictieleegstand en structurele leegstand zoals Besselaar (2011) dit onder andere heeft beschreven. Het volgt de definitie van leegstand zoals opgenomen in de Leegstandwet. De leegstanddefinitie van de NVM staat benoemd in de vorige paragraaf.

Subparagraaf 2.3.1 - Kantoren

De leegstand van kantoorpanden groeit sinds de economische crisis van 2008 gestaag, zo blijkt uit onderzoek van het CLO (2016a). Volgens recent onderzoek stond in 2016 17,4% van de kantoren in Nederland leeg. De belangrijkste oorzaken van dit hoge percentage zijn de toename van voorraadontwikkeling rond de eeuwwisseling en de economische crisis in 2008. Vanaf de crisis houdt het gebruik van kantoren geen gelijke tred met de voorraadontwikkeling met leegstand als gevolg. Andere oorzaken zijn onder andere de vergrijzing waardoor de beroepsbevolking daalt en flexibilisering waardoor meer mensen thuis gaan werken. De vraag naar kantoorruimte neemt hierdoor af.¹³

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat leegstaande kantoren steeds langer leeg staan. In 2016 stond 60% structureel leeg. Echter, het aantal panden dat leeg wordt opgeleverd neemt juist af. In 2012 lag dit boven de 20%, in 2015 is slechts 7% van alle panden leeg opgeleverd.

¹¹ Afdeling 2 van het Leegstandsregister (Belgische wetgeving)

¹² Het CLO is een samenwerking tussen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (Wageningen UR).

¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van kantoren, 1991-2016*, 23 september 2016. Geraadpleegd: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2152-leegstand-kantoren>. (2016a)

Inmiddels speelt de vastgoedbranche in op het overschot aan kantoorruimte en worden er sinds 2012 meer kantoren onttrokken dan dat er nieuwe worden gebouwd, aldus het CLO (2016a). In vergelijking met voor de crisis ligt het aantal vierkante meters dat per jaar wordt toegevoegd aan de voorraad een factor vier lager. Toch is dit nog niet voldoende om de leegstand in de kantorenmarkt te laten afnemen. Het gebruik van kantoorruimte daalt daarvoor te snel.

De NVM (2017) heeft in maart een rapport uitgebracht over de stand van zaken van de Nederlandse kantorenmarkt. Hieruit blijkt dat de vraag naar kantoorruimte weer toeneemt.¹⁴ Dit kwam volgens het onderzoek onder andere doordat het herstel van de economie doorzette. Aan de aanbodzijde vond een flinke daling plaats van 8,47 miljoen vierkante meters in 2015 tot 7.72 miljoen vierkante meters in 2016. Volgens de cijfers van de NVM stond in 2016 15,9% van de totale kantorenvorraad leeg (bij het CLO werd uitgegaan van 17,7%). De NVM trekt een identieke conclusie wat betreft de herbestemming van kantoren. Veel leegstaande kantoren krijgen een andere bestemming, zoals woningen, hotels of onderwijslocaties. Vooral kantoren in het centrum of in woonwijken worden getransformeerd.

Subparagraaf 2.3.2 - Winkelpanden

Tot 2010 stond ongeveer 6% van de totale vloeroppervlakte binnen de detailhandel leeg. Vanaf dat jaar is dit percentage gaan stijgen. In 2016 was de leegstand opgelopen tot 10,2%, volgens het CLO (2016b).¹⁵ In het onderzoek van het CLO (2016b) komt verder naar voren dat zowel de structurele- als frictieleegstand zijn gestegen. Van de totale leegstand in 2016 was ongeveer een kwart structureel. De frictieleegstand wordt vooral veroorzaakt door faillissementen van grote winkelketens, zoals V&D, Miss Etam en de Schoenenreus. Doordat deze grote ketens afgelopen jaren failliet zijn gegaan, zijn veel winkelmeters recent leeg komen te staan. Ook schaalvergroting van panden is een oorzaak voor grotere leegstand.

Buiten de Randstad zijn er gebieden met veel winkelleegstand. Veelal zijn deze gebieden ook krimpregio's.¹⁶ Krimp van de bevolking is de voornaamste reden van leegstand in die gebieden.

¹⁴ R.L. Bak, *Stand van zaken Nederlandse kantorenmarkt*, Nieuwegein: NVM Business 2017. (2017a)

¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van winkels, 2004-2016*, 8 september 2016. Geraadpleegd via: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2151-leegstand-winkels>. (2016b)

¹⁶ Krimpregio's zijn volgens *Indeling gemeenten krimpregio's en anticipeerregio's*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 348484; Eemsdelta, Oost Groningen, De Marne, Parkstad Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek, Zeeuws- Vlaanderen, Achterhoek en Noord-Oost Friesland.

In recent onderzoek door de NVM (2017) wordt een negatiever resultaat getoond over 2016.¹⁷ De NVM meldt dat de structurele leegstand het afgelopen jaar is opgelopen van 15,7% tot 16,2%. Vooral de middelgrote steden (20.000 – 50.000 inwoners) en kleine gemeenten (<20.000 inwoners) kampen met meer leegstand. Het aanbod steeg daar met 4% respectievelijk 8%. Grote steden (meer dan 100.000 inwoners) zagen het aanbod juist afnemen met 9%. Het structureel aanbod in de grote steden is aanmerkelijk lager dan het landelijk gemiddelde van 12%. Toch was het onderzoek van de NVM ook positief; de opname van winkelruimte bereikte een record in 2016, voornamelijk door de wederverhuur van een groot aantal V&D-panden.

Subparagraaf 2.3.3 - Woningen

In 2014 vond het recentste onderzoek van CLO naar de leegstand van woningen plaats.¹⁸ Hieruit blijkt dat op 1 januari 2013 ongeveer 390.000 woningen leegstonden. Dat is 5.3% van alle woningen. Echter, het aantal woningen dat daadwerkelijk beschikbaar is voor verkoop ligt lager, aangezien een gedeelte hiervan frictieleegstand betreft. Tevens ontstaat er een misleidend effect door recreatiewoningen die worden verhuurd aan recreanten. Deze recreatiewoningen worden meestal wel tot de woningvoorraad gerekend, maar worden niet permanent bewoond. Alle leegstaande woningen zijn dus niet (direct) beschikbaar voor bewoning door derden. In 2015 is door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna CBS) naar buiten gebracht dat in het onderzoek Leegstand Woningen uit 2013 van het CLO, slechts een gedeelte van de woningen daadwerkelijk beschikbaar is voor verkoop of verhuur.¹⁹ Van de 189.000 panden die langer dan 1.5 jaar leegstonden in 2013, zijn ongeveer 88.000 panden niet beschikbaar voor de woningmarkt. Deze onroerende zaken zijn toch al in gebruik, bijvoorbeeld ter recreatie of omdat de woning een andere bestemming heeft gekregen. In het eerstgenoemde onderzoek (CLO 2014) was een grote leegstand te zien in de toeristensector, maar die is in het laatstgenoemde onderzoek (CBS 2015) velen malen kleiner gebleken.

Recentere berichten laten positiever nieuws zien. De huizenmarkt zit weer in de lift.²⁰ Het NRC toonde in een krantenartikel de cijfers van de NVM, waaruit blijkt dat er grote regionale verschillen zijn. In de

17 G. Raven, Stand van zaken Nederlandse Winkelmarkt, Nieuwegein: NVM Business 2017. (2017b)

18 Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, Leegstand woningen, 2013, 20 augustus 2014. Geraadpleegd via: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2165-leegstand-woningen?ond=20907>.

19 Centraal Bureau voor de Statistiek, Leegstaande woning: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt?, Den Haag: CBS 2015.

²⁰ E. König, 'De nieuwe woningmarkt kent vooral grote verschillen', NRC 12 januari 2017.

regio's Amsterdam, Utrecht, Zuid-Kennemerland en de stad Groningen is de woningmarkt oververhit. Het aanbod daalt en de prijzen stijgen. Echter, in de provincies Groningen, Drenthe, Noord-Limburg en Noordoost-Brabant worden relatief weinig huizen verkocht. Veel hypotheeklen staan daar 'onder water' en de crisis lijkt daar nog lang niet voorbij te zijn. Deze toenemende splitsing komt door de verstedelijking, aldus NVM en hoogleraar vastgoedfinanciering Piet Eichholtz, in het krantenartikel van het NRC.

Paragraaf 2.4 – Conclusie

Uit de onderzoeken van het CLO valt te concluderen dat de leegstand op de woningmarkt afneemt. Dit komt mede door economisch herstel na een periode van crisis. Bij kantoren en winkelpanden zijn de uitkomsten negatiever, gezien de leegstand daar toenam volgens recente onderzoeken. Deze toename kan onder andere worden toegekend aan de digitalisering waardoor veel winkelketens failliet gaan en meer mensen thuiswerken in plaats van op kantoor.

Er is een duidelijk verschil te zien tussen grote en kleinere steden. In de kleinere steden en krimpregio's blijft de leegstand groeien, terwijl in grote steden de leegstand terugloopt. In sommige steden is de woningmarkt zelfs alweer oververhit, aldus het NVM.

Er kan worden vastgesteld dat leegstand nog steeds een groot probleem is, voornamelijk in de retail- en kantorensector. In deze branches zou een eventuele leegstandbelasting noodzakelijk kunnen zijn. Hiernaar is ook de meeste vraag getoond vanuit gemeenten.²¹

Voordat een leegstandbelasting in werking zou kunnen treden, is het van belang dat het begrip 'leegstand' duidelijk wordt gedefinieerd. Momenteel is er geen eenduidige definitie van het begrip. Dit kan leiden tot problemen in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, wat weer kan leiden tot fraude. Ook is het van belang dat een eventuele nieuwe leegstandbelasting aansluit bij de huidige wettelijke grondslag.

²¹ O.a. de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en recent de gemeente Deventer, zie P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008, p. 49-50; 'Extra belasting tegen leegstand kantoren', *De stentor* 31 maart 2017.

Hoofdstuk 3 – Wettelijke grondslagen ter bestrijding van leegstand

De wettelijke grondslag ter bestrijding van leegstand is terug te vinden in verschillende wetten. In dit hoofdstuk worden een aantal belangrijke wetten uitgelicht zodat er een overzicht ontstaat van wat er wettelijk mogelijk is om leegstand te voorkomen.

Paragraaf 3.1 – Leegstandwet

De Leegstandwet maakt het mogelijk om woonruimte tijdelijk te verhuren. Deze regeling wordt veelal gebruikt wanneer de onroerende zaak voor lange tijd te koop staat. Tijdelijk verhuur via de Leegstandwet kan worden aangeboden voor woningen in drie categorieën:²²

- a. Woonruimte in een gebouw, bijvoorbeeld woningen in een leegstaand kantoor of school;
- b. Woonruimte in een te koop staande woning die niet bewoond is, of in de 12 maanden voordat de woning leeg kwam te staan door de eigenaar bewoond werd, of in de 10 jaar voordat de woning leeg kwam te staan maar 3 jaar verhuurd is geweest;
- c. Woonruimte in een huurwoning die gesloopt of gerenoveerd gaat worden. De renovatie of sloop moet ingrijpend zijn en op korte termijn gepland zijn.

Bij de drie bovengenoemde categorieën werden verschillende problemen ervaren waardoor de Leegstandwet relatief weinig gebruikt werd.²³ Door een aantal wijzigingen in deze wet moest het gebruik van de Leegstandwet gestimuleerd worden. De volgende wijzigingen zijn in 2013 doorgevoerd:²⁴

- Leegstaande gebouwen zonder woonbestemming mogen 10 jaar als woonruimte worden verhuurd in plaats van 5 jaar;
- De vergunning voor woningen in categorie b wordt voor 5 jaar in één keer verleend. Daarvóór gold de vergunning twee jaar en kon deze drie keer met een jaar worden verlengd;
- Particuliere eigenaren mogen niet meer dan twee te koop staande koopwoningen tegelijk verhuren. Deze voorwaarde is toegevoegd om huisjesmelkers aan te pakken;

²² Art. 15, lid 1 van de Leegstandwet

²³ Complicaties die onder andere werden ondervonden: in categorie a bestond onzekerheid of de duur van de vergunning lang genoeg was om de investeringskosten terug te kunnen verdienen. In categorie b ontstond een drempel voor particuliere woningeigenaren om hun woning te verhuren doordat gemeenten een maximale huurprijs en andere aanvullende voorwaarden stelden voordat zij een vergunning afgaven.

²⁴ C. Tiekstra & J. Westgeest, *Evaluatie van de verruiming van tijdelijke verhuurmogelijkheden in de Leegstandwet*, Arnhem: Companen 2016, p. 3.

- Voor koopwoningen die tijdelijk verhuurd worden mag geen maximale huurprijs meer worden opgenomen door de gemeente. De huurprijs is vrij overeen te komen tussen verhuurder en huurder. Ook kunnen gemeenten geen extra voorwaarden meer stellen buiten de wet om;
- Sloop- en renovatiewoningen uit categorie c mogen maximaal 7 jaar worden verhuurd in plaats van 5 jaar. Deze vergunning moet wel jaarlijks worden verlengd.

Met de aanpassing van de Leegstandwet in 2013 is beoogd de tijdelijke verhuur van leegstaande woonruimten eenvoudiger te maken door de huurder slechts beperkte huurbescherming te geven.²⁵ Door deze regeling kan tijdelijke verhuur vaker een oplossing zijn in situaties waarin eigen bewoning of reguliere verhuur en/of verkoop niet mogelijk is. Verder werd deze maatregel ingezet om stagnatie op de woningmarkt te voorkomen tijdens de economische crisis.

Er wordt, sinds de verruiming van de Leegstandwet in 2013, op aanzienlijke schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur, volgens de cijfers van Tiekstra & Westgeest.²⁶ In hoeverre de verruiming van de Leegstandwet heeft bijgedragen tot het terugbrengen van de leegstand kan niet worden geconcludeerd. Wel is door de auteurs van Companen (2016) onderzocht hoeveel vergunningen voor tijdelijke verhuur zijn afgegeven sinds de verruiming in 2013. In categorie a is in 2015 een flinke stijging te zien ten aanzien van de twee voorgaande jaren. In 2015 zijn 990 vergunningen verleend terwijl dit er in 2013 en 2014 slechts 134 respectievelijk 93 waren. Een verklaring hiervoor kan de landelijke aandacht voor herbestemming van kantoren zijn. Tevens is in 2015 de stroom asielzoekers op gang gekomen waardoor veel gemeenten genoodzaakt waren om woningen beschikbaar te stellen. In categorie b is een andere koers te zien. In 2014 steeg het aantal aanvragen voor tijdelijke verhuur gestaag, maar in 2015 daalde het aantal aanvragen. Dit kwam omdat in 2015 de woningmarkt al bijna op het niveau van voor de crisis lag, waardoor de behoefte voor tijdelijk verhuur afnam. Het werd immers makkelijker om een woning te verkopen. De toename in 2014 is wel toe te wijzen aan de verruiming van de Leegstandwet. In categorie c is een gestage daling te zien. Toch laten de cijfers ook hier zien dat de mogelijkheid om langer tijdelijk te verhuren een positief effect heeft op het aantal woonruimten dat tijdelijk beschikbaar komt voor verhuur.²⁷

²⁵ M. van Schie, 'De Leegstandwet', *WR, Tijdschrift voor huurrecht* 2011, afl. 1.

²⁶ C. Tiekstra & J. Westgeest, *Evaluatie van de verruiming van tijdelijke verhuurmogelijkheden in de Leegstandwet*, Arnhem: Companen 2016. Companen geeft advies voor de woningmarkt en leefomgeving en heeft een eindrapport uitgebracht waarin de verruiming van de Leegstandwet wordt geëvalueerd.

²⁷ C. Tiekstra & J. Westgeest, *Evaluatie van de verruiming van tijdelijke verhuurmogelijkheden in de Leegstandwet*, Arnhem: Companen 2016, p. 11-14.

Per 1 juli 2016 is de Leegstandwet verder verruimd. De belangrijkste wijziging is dat de voor verkoop bestemde huurwoningen voortaan ook tijdelijk verhuurd kunnen worden.²⁸

Er kan worden geconcludeerd dat door de Leegstandwet tijdelijke woonruimte beschikbaar komt die anders niet beschikbaar was gekomen. Dit bevordert de doorstroming, creëert aanbod in schaarse segmenten op de woningmarkt en gaat leegstand tegen. In hoeverre de Leegstandwet bijdraagt tot het oplossen van de leegstand blijft nog de vraag. Wel is aangetoond dat, vooral in categorie a, veel gebruik wordt gemaakt van de regeling. Echter wordt bij de verhuur door particulieren geen stijging meer gezien, zo blijkt uit de evaluatie van Tiekstra & Westgeest (2016). Enerzijds mist de Leegstandwet daardoor zijn doel, want deze wet is vooral bedoeld voor particulieren. Anderzijds is het positief dat veel leegstaande kantoren worden gerenoveerd tot woonruimtes.

Paragraaf 3.2 – Onroerende Zaakbelasting

Onroerendezaakbelasting (hierna OZB) is een belasting die door gemeenten wordt geheven bij eigenaren en gebruikers van onroerende zaken.²⁹ Gemeenten zijn vrij om de hoogte van de ozb-tarieven te bepalen, maar er zijn door de Verenging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Rijksoverheid afspraken gemaakt over de maximale stijging van de landelijke ozb-opbrengst.³⁰ De opbrengst van OZB is circa 8% van de totale gemeentelijke inkomens.³¹ Dit bedrag wordt gesplitst in twee soorten belasting: belasting voor eigenaren en belasting voor de gebruikers. De eigenarenbelasting is voor de genothebbende van de onroerende zaak, degene die ingeschreven staat in het kadaster. De belasting voor gebruikers geldt voor degene die de onroerende zaak gebruikt, bijvoorbeeld de huurder. Vanaf 2006 geldt laatstgenoemde belasting alleen nog voor niet-woningen.³² Als heffingsgrondslag voor de OZB geldt de WOZ-waarde (Wet Waardering Onroerende Zaken).

²⁸ Voor huurwoningen geldt een maximale huurprijs, maximum verhuurtermijn van drie maanden en een opzegtermijn van minimaal twee maanden. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/tijdelijk-huren/inhoud/meer-ruimte-voor-tijdelijke-huurcontracten>.

²⁹ De wettelijke grondslag van deze wet is te vinden in art. 220 tot en met art. 229c van de Gemeentewet en de Wet waardering onroerende zaken.

³⁰ Het Rijk heeft een plafond vastgesteld voor de hoogte van de opbrengsten van de OZB, de ‘macronorm’. Het Rijk kijkt daarbij naar de stijging van de totale landelijke OZB-opbrengsten. Voor individuele gemeenten geldt geen opbrengstlimiet, maar gemeenten houden bij het bepalen van opbrengst wel rekening met de macronorm.

³¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/ozb/onroerendezaakbelastingen-ozb>

³² *Kamerstukken I* 2005/06, 30 096, nr. C.

Bij leegstaande niet-woningen wordt de OZB verdeeld tussen de huurder en de eigenaar, maar de afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten de OZB volledig bij de eigenaar geheven en de gebruikers-ozb overgeheveld naar de eigenaar.³³ Een bijkomend gevolg hiervan is dat sommige gemeenten ook het gebruikersdeel willen blijven heffen bij de eigenaar ten tijde van leegstand. Normaliter moeten eigenaren OZB blijven doorbetalen tijdens leegstand, maar stopt het gebruikersdeel. Met deze maatregel hopen de gemeenten dat pandeigenaren sneller op zoek gaan naar nieuwe huurders. De BeroepsVereniging VastgoedPRO vindt deze maatregel ‘belachelijk’. “Pandeigenaren wensen ook geen leegstand en zij worden nu dubbel gepakt”, aldus voorzitter Sjoerd Meijers tijdens een interview met RTL.³⁴ Ook Tweede-kamerlid Amhaouch stelde kritische vragen aan de minister van Binnenlandse Zaken betreft het minimaliseren van het gebruikersdeel.³⁵

In 2011 is er tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Leegstand en Kraken al een voorstel gedaan om eigenaren van leegstaande panden het gebruikersdeel van de OZB te laten (door)betalen. Dit werd toen door het kabinet onwenselijk geacht.³⁶ Bovendien is het niet mogelijk binnen de huidige Gemeentewet, en door het gerechtshof in Den Haag is besloten dat er geen aanslag tot doorbetaling van het gebruikersdeel tijdens leegstand mag worden opgelegd.³⁷ In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland is er geen gebruikersdeel. Hierdoor zijn eigenaren daar tijdens leegstand belast met de gehele OZB.

Wettelijk gezien is het overhevelen van het gebruikersgedeelte naar de eigenaar mogelijk. Artikel 220f van de Gemeentewet geeft aan dat de OZB een percentage bedraagt van de heffingsmaatstaf. Daarbij zou ‘nihil’ ook een percentage kunnen zijn. Momenteel is er nog geen onderzoek gedaan naar de effecten van een dergelijke overheveling. In mijn optiek is een verhoging van het eigenarengedeelte pas zinvol naarmate het te betalen belastingbedrag de vastgoedeigenaren stimuleert tot verkoop of verhuur.

Paragraaf 3.3 – Wet Leegstand en Kraken

Op 24 juli 2014 is de Wet Leegstand en Kraken (hierna WLK) ingevoerd. Deze wet is een wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet en andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand. In deze paragraaf worden de artikelen die van belang zijn voor deze thesis uitgelicht.

³³ O.a. de gemeenten Lelystad, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg.

³⁴ Zie R. Klein, ‘Gemeenten gaan leegstand te lijf met OZB’, *RTL Nieuws* 30 juli 2015.

³⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 9190.

³⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 44 487 (Kamerbrief)

³⁷ Art. 220 van de Gemeentewet; Hof Den Haag 29 juni 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX5764.

Er wordt in artikel 2 WLK bepaald dat Gemeenteraden een leegstandverordening kunnen vaststellen. Dit is een aanvullend instrument om als gemeente invloed te krijgen op de leegstand. De eigenaar blijft in beginsel verantwoordelijk voor leegstand, maar door deze verordening ontstaat in de gemeenten met een leegstandverordening een gedeelde aanpak. Binnen zes maanden moeten eigenaren leegstand melden bij de gemeente. Deze meldingsplicht bevordert het overleg tussen eigenaar en gemeente. Na het melden volgt er een onderzoek naar de toekomstige invulling van het pand en worden de herbestemmingsmogelijkheden van het pand bekeken door de eigenaar en een medewerker van de gemeente. Als het de eigenaar niet lukt om een nieuwe koper of huurder te vinden of zich hier niet genoeg voor inspanst, kan de gemeente een leegstandsbeschikking vaststellen. Dit houdt in dat, indien het pand bewoonbaar is en meer dan twaalf maanden leegstaat, burgemeester en wethouders een gebruiker kunnen aandragen en de eigenaar verplicht is de gebruiker een overeenkomst aan te bieden tot ingebruikname.³⁸ Het belangrijkste argument voor deze verordening is het tegengaan van de negatieve gevolgen van leegstand, zoals het verval van een winkelstraat, het verloederen van een bedrijventerrein of het ontstaan van onveilige gevoelens in bepaalde delen van een dorp of stad.

Bij de evaluatie van RIGO Research en Advies (2015) staat men positief ten aanzien van een leegstandverordening.³⁹ Gemeenten hebben beter inzicht in de leegstandsproblematiek gekregen, wat voornamelijk komt door de gevoerde gesprekken, waarbij gezamenlijk zoeken naar een oplossing de boventoon voert, aldus Zeelenberg e.a. namens RIGO Research en Advies. In alle gemeenten wordt deze verordening ervaren als een intensief traject dat veel tijd vergt van het ambt, maar het levert een positieve verandering van de leefbaarheid op. Dit enthousiasme is bijvoorbeeld te zien in de gemeente Oldambt.⁴⁰ Toch werkt de wet nog niet optimaal. Boetes of dwangsommen voor het niet melden van leegstand kunnen nog niet worden geïnd als gevolg van nog lopende juridische procedures. Verder wordt verwacht dat de juridische procedures die eventueel volgen op de opgelegde dwangsommen veel geld en tijd gaan kosten. De gemeenten die geen gebruik maken van deze wet zetten vraagtekens bij de effectiviteit van de verordening, omdat de werkelijke oorzaak niet wordt opgelost (mismatch tussen vraag en aanbod).⁴¹ Verder vinden deze gemeenten dat het opleggen van verplichtingen richting pandeigenaren impliceert dat de gemeenten iets kunnen bieden, zoals potentiële gebruikers of een functiewijziging. Echter, de meeste

³⁸ Art. 8 van de Leegstandverordening. Deze leegstandverordening is in alle gemeenten met een leegstandverordening hetzelfde m.u.v. de gemeente Sluis.

³⁹ S. Zeelenberg e.a. (red.), *Van ontruimen naar inruimen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies 2015, p. 29-41.

⁴⁰ Zie H. Bekkers, 'Leegstand winkels loopt terug door verordening', *Binnenlands bestuur* 11 maart 2015.

⁴¹ S. Zeelenberg, E. van Kessel, I. Giesbers & Y. Grooten, *Van ontruimen naar inruimen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies 2015, p. 46.

gemeenten zeggen dit niet voorhanden te hebben. Ook de Amsterdamse wethouder wonen Laurens Ivens is teleurgesteld over het effect van een leegstandverordening.⁴²

Het feitelijke effect van de WLK is lastig te benoemen omdat de ontwikkeling van leegstand afhankelijk is van veel andere factoren, zo blijkt uit onderzoek van RIGO Research en Advies (2015). Er zijn lokale successen, maar het voordeel is op nationaal niveau nihil. Verschillende gemeenten hebben aanbevelingen gedaan ter verbetering van de WLK. Belangrijke adviezen waren: minder administratieve lasten, meer duidelijkheid en minder aantal stappen en termijnen.⁴³

Paragraaf 3.4 – Omzetbelasting

Ondernemers die onroerende zaken leveren of verhuren aan ondernemingen of particulieren kunnen btw-plichtig zijn.⁴⁴ Ingeval de levering of dienst een belastbare handeling is, heeft de ondernemer recht op aftrek van voorbelasting over investeringsgoederen, volgens artikel 15 van de Wet op de Omzetbelasting (hierna Wet OB). Indien een onroerende zaak leeg staat is er geen sprake van verhuur, waardoor er ook geen sprake kan zijn van belaste of vrijgestelde verhuur. Voor de aftrek van voorbelasting ten tijde van leegstand, wordt onderscheid gemaakt tussen leegstand vóór de eerste ingebruikname (initiële leegstand) en leegstand ná eerste ingebruikname (tussentijdse leegstand).

Bij initiële leegstand geldt als hoofdregel artikel 15, lid 4 van de Wet OB. Dit houdt in dat er aftrek van voorbelasting plaatsvindt overeenkomstig de bestemming van de goederen en diensten. Deze bestemming wordt gevormd door het verwachte gebruik van de onroerende zaak. De voorbelasting is aftrekbaar voor zover het goed voor belast gebruik bestemd is. Volgens het besluit van de Staatssecretaris heeft initiële leegstand dus geen gevolgen voor de eerder in aftrek gebrachte btw.⁴⁵ Echter, de mate van aftrek kan worden herzien wanneer het gebouw voor het eerst in gebruik wordt genomen. Hierdoor dient de ondernemer alsnog belasting af te dragen.

De Staatssecretaris is van mening dat er bij tussentijdse leegstand gekeken dient te worden naar de prestatie gedurende de leegstand. De initiële aftrek wordt op grond van artikel 15, lid 6 van de Wet OB

⁴² H. Obbink, 'Leegstandwet werkt volstrekt niet', Amsterdam: *Trouw* 2 februari 2017. N.b.: de Leegstandwet en WLK worden in dit art. onnauwkeurig gebruikt.

⁴³ S. Zeelenberg, E. van Kessel, I. Giesbers & Y. Grooten, *Van ontruimen naar inruimen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies 2015, p. 52-53.

⁴⁴ Vereisten staan beschreven in Hoofdstuk II van de Wet OB (art. 3 tot en met art. 17).

⁴⁵ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M, par. 3.5.1 en 5.2.7.2.

junto artikel 13 van de Uitvoeringsbeschikking OB herzien indien het recht op aftrek in een herzieningsjaar afwijkt van de in aftrek gebrachte belasting. Echter, meestal ontbreekt een prestatie ten tijde van leegstand, waardoor de leegstand wordt genegeerd. De Staatssecretaris vindt leegstand geen reden voor herziening, maar de Hoge Raad heeft geoordeeld dat er bij tussentijdse leegstand herzien mag worden op basis van het door de ondernemer voorgenomen gebruik.⁴⁶ De belastingplichtige mag kiezen: het ‘leegstandsarrest’ van de Hoge Raad of het besluit van de Staatssecretaris. Deze keuzemogelijkheid is het gevolg van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Persoonlijk kan ik mij vinden in het besluit van de Hoge Raad. De verhuurder van het pand wenst geen leegstand maar zijn situatie verandert wel degelijk, net als het gebruik van het pand. In mijn optiek zijn deze wijzigingen relevant genoeg voor een herziening. Mijn mening wordt onder andere door Advocaat-Generaal van Hilten, Van der Paardt, Leijten en Van Norden⁴⁷ gedeeld. Verder wordt in artikel 187, lid 2 van de btw-richtlijn duidelijk dat niet alleen bij gebruikswijzigingen herziening kan plaatsvinden.

In de periode van leegstand maakt de ondernemer meestal kosten. De Staatssecretaris heeft onderscheid gemaakt tussen twee soorten leegstandkosten, namelijk kosten ter instandhouding van de onroerende zaak en andere kosten.⁴⁸ Instandhoudingskosten zijn kosten die noodzakelijk zijn om de onroerende zaak te onderhouden, bijvoorbeeld schoonmaak-, energie- en beveiligingskosten. De prestaties die worden aangeschaft worden direct geconsumeerd, terwijl het onroerend goed nog niet fictief in gebruik wordt genomen. Hierdoor is er geen rechtstreeks en onmiddellijk verband tussen de uitgaande prestatie en de instandhoudingskosten. De Staatssecretaris heeft daarom bepaald dat de aftrek van de op ingekochte prestaties rustende voorbelasting op basis van de voor de ondernemer voor zijn gehele onderneming geldende pro-rata dient te worden vastgesteld.⁴⁹ Deze pro-rata methode staat omschreven in artikel 15, lid 1 Wet OB junto artikel 11, lid 1, onderdeel c van de Uitvoeringsbeschikking OB.

Andere kosten dan instandhoudingskosten, bijvoorbeeld kosten ter verbetering of uitbreiding van de onroerende zaak, worden niet direct geconsumeerd. De consumptie vindt pas plaats bij het in gebruik nemen van het onroerende goed.⁵⁰ De aftrek van deze kosten wordt daarom niet bepaald door middel van

⁴⁶ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M, par. 5.2.7.1.; Voornamelijk in HvJ EU 18 oktober 2012, ECLI:EU:C:2012:644 (*TETS Haskovo AD*)

⁴⁷ HR (A-G) 28 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:36; R.N.G. van der Paardt, ‘Btw-aftrekrecht bij leegstand, aftrek toerekenen en etikettering’, *‘k moet eerlijk zeggen: vriendenbundel aangeboden aan Henk van Arendonk*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2013; J.A.M. Leijten en G.J. van Norden, ‘Btw-aspecten van leegstand van vastgoed’, *WPNR* 2010/6861.

⁴⁸ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M, par. 5.2.7.1.

⁴⁹ Besluit van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M par. 5.2.7.

⁵⁰ Besluit van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M par. 5.2.7.

de pro-rata methode, maar op basis van het systeem van artikel 15, lid 4 van de Wet OB.⁵¹

Sinds de Wet OB in 2007 is gewijzigd, zijn er tal van arresten gekomen om duidelijkheid te scheppen betreft de btw tijdens leegstand.⁵² Ook op het besluit van de Staatssecretaris uit 2011 is kritiek gekomen vanuit verschillende kanten.⁵³ Hieruit blijkt dat de Wet OB op bepaalde punten te wensen overlaat.

Paragraaf 3.5 – Inkomstenbelasting

De kosten van een eigen woning zijn aftrekbaar in box I, inkomen uit werk en woning. Andere onroerende zaken behoren tot de rendementsgrondslag van box III. Voorbeelden hiervan zijn tweede woningen, woningen die worden verhuurd en kantoor- en woonruimte die tot het particuliere vermogen behoren. Voor leegstaande eigen woningen bestaan uitzonderingen, waardoor ook de tweede (leegstaande) eigen woning voor een bepaalde tijd in box I mag worden afgetrokken.

In artikel 3.111 van de Wet Inkomstenbelasting (hierna Wet IB) staan versoepelende regelingen om de (dubbele) lasten van een leegstaande woning in te perken. In lid 2 van bovengenoemd artikel staat dat een leegstaande woning mede tijdelijk wordt aangemerkt als eigen woning indien de huidige eigenaar al is verhuisd, maar de oude woning nog niet verkocht is.⁵⁴ Beide huizen vallen dan onder de eigenwoning-regeling gedurende het jaar dat de eigenaar verhuist naar de nieuwe woning en de drie daaropvolgende jaren. Het eigenwoningforfait is bij beide woningen nul, terwijl de eigenaar tweemaal aftrek van rente, financieringskosten en andere periodieke betalingen voor de rechten van erfrecht en opstal geniet. Indien de woning na de drie opvolgende jaren nog niet verkocht is, zijn de kosten niet langer aftrekbaar en moeten de woning en de schuld verschoven worden van box I naar box III. In deze box wordt 1,2% belasting geheven over het verschil tussen de waarde van de te koop staande woning en de hypotheek. In geval de (hypotheek)schuld voor de woning lager is dan de waarde in het economische verkeer, is er sprake van een overwaarde. Dat beïnvloedt de renteaftrek van de hypotheek voor de nieuwe woning, omdat de overwaarde in mindering wordt gebracht op de eigenwoningschuld van het nieuwe huis.

⁵¹ Besluit van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M par. 3.5.2.

⁵² Een voorbeeld is art. 15, lid 4 Wet OB: dit artikel maakt inbreuk op het systeem van de herziening van de aftrek van investeringsgoederen. Herzieningen nadat de levering van het onroerend goed heeft plaatsgevonden dienen namelijk te gebeuren onder de voorwaarden van de artikelen 185 tot en met 187 van de Btw-richtlijn. Dit is bepaald door het HvJ EU, onder andere in het arrest TETS Haskovo.

⁵³ Zie voetnoot 50 en art. 187, lid 2 van de btw-richtlijn.

⁵⁴ Art. 3.111, lid 2 van de Wet IB.

Voor woningen die nog leeg staan of nog in aanbouw zijn, heeft de Wet IB ook een speciale regeling. Hierin staat dat de betaalde (hypotheek)rente en andere kosten mogen worden afgetrokken in box I, indien aanstaande bewoners het doel hebben om er zelf in te gaan wonen in het jaar waarover zij aangifte doen of in de drie daaropvolgende jaren (driejaarseis).⁵⁵

De in 2010 als tijdelijk bedachte maatregelen van artikel 3.111 van de Wet IB zijn voor huizenbezitters voordelig. Een eigenaar heeft hierdoor tweemaal recht op hypotheekrenteaftrek waardoor het belastingbedrag in box I flink wordt verlaagd. Deze regeling is ontstaan als gevolg van de economische crisis, waardoor huizenbezitters problemen ondervonden bij het verkopen van hun woning, aldus Arends (2015).⁵⁶ Door deze regeling durven mensen eerder een huis te (ver)bouwen of te kopen, terwijl hun oude huis nog niet verkocht is. In mijn optiek is dit goed voor de woningmarkt, omdat het de doorstroom bevordert.

Paragraaf 3.6 - Conclusie

Er is de afgelopen jaren veel veranderd aan de wettelijke grondslag ter bestrijding van leegstand. Er zijn nieuwe wetten gekomen, zoals de Wet Leegstand en Kraken, en er zijn oude wetten aangepast, zoals de Leegstandwet. Enerzijds is de wet in tijden van leegstand soepel, zoals met betrekking tot de omzetbelasting en inkomensbelasting. Anderzijds wordt leegstand aangepakt, bijvoorbeeld door middel van een leegstandverordening uit de Wet Leegstand en Kraken.

Gemeenten hebben een grote rol in deze wettelijke grondslag. Zo mogen zij, in zekere mate, zelf de hoogte van de OZB bepalen. Ook mogen gemeenten zelf beslissen of zij een leegstandverordening invoeren. Gemeenten spelen op deze manier een belangrijke rol bij het screenen van leegstand.

Toch ontbreekt er naar mijn mening een belangrijke schakel in de reeks van wetten, namelijk een werkelijke consequentie bij structurele leegstand. Op dit moment wordt er niets gedaan om leegstand daadwerkelijk te bestraffen. Het is goed dat er eerst naar een oplossing wordt gezocht voordat er extra belasting wordt geheven. Echter, op den duur moet leegstand aangepakt worden voordat onroerende zaken verloederen en in verval raken. Veel andere westerse landen zijn Nederland voorgegaan met een leegstandheffing. Een speciale leegstandbelasting zou een oplossing kunnen zijn, maar ook een verhoging van de bestaande OZB ten tijde van leegstand is een optie. In de volgende paragraaf worden deze opties uit het buitenland uiteengezet.

⁵⁵ Art. 3.111, lid 3 van de Wet IB.

⁵⁶ A.J.M. Arends, *Cursus Belastingrecht* (jaareditie 2016), Deventer: Kluwer 2016, par. IB.3.6.2.C.b.

Hoofdstuk 4 – Leegstandbelasting

Al menigmaal is de suggestie gedaan om een leegstandheffing te introduceren; van debatten in de Tweede Kamer tot aan vergaderingen van de Gemeenteraad.⁵⁷ Desondanks blijft het bij ideeën, want er is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar een leegstandbelasting in Nederland.

Een leegstandheffing, oftewel leegstandstaks, is een speciale heffing op leegstaande panden. Deze heffing zou vastgoedeigenaren moeten prikkelen om hun onroerende zaken niet langdurig leeg te laten staan.

Deze financiële prikkel zou volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten effectiever zijn en efficiënter helpen tegen leegstand dan de Wet Leegstand en Kraken.⁵⁸

Paragraaf 4.1 – Ervaringen in het buitenland

In 2008 is door Regioplan onderzoek gedaan naar de gevolgen van een leegstandheffing, daarbij is onder andere gekeken naar de ervaringen in België en het Verenigd Koninkrijk.⁵⁹ Deze twee landen worden ook in dit onderzoek uitgelicht.

Subparagraaf 4.1.1 – Ervaringen in Vlaanderen

In Vlaanderen wordt al sinds 1995 een actief beleid gevoerd om leegstand tegen te gaan. De gebiedsgebonden overheid van Vlaanderen, het Vlaams Gewest, heeft allerlei initiatieven genomen en bijhorende wetswijzigingen doorgevoerd om leegstand, verkrotting van gebouwen en verloedering van buurten en steden tegen te gaan.⁶⁰ In Vlaanderen wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds leegstaande woningen en gebouwen en anderzijds onbewoonbare woningen en gebouwen.⁶¹ Deze categorieën werden tot 1 januari 2017 ook op verschillende niveaus belast. Het Vlaams Gewest belastte, namelijk de onbewoonbare woningen en gebouwen, terwijl de leegstaande woningen en gebouwen op gemeentelijk

⁵⁷ Kamerstukken II 2010/11, 44 487 (Kamerbrief); E. Verveer, interventie in: Verslag van de vergadering van de Dordtse Kamer D.D. 8 april 2015, Dordrecht.

⁵⁸ M. Silvester, 'Minister kraakt voorstellen voor leegstaande kantoren', *Cobouw* 2 mei 2011.

⁵⁹ P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008.

⁶⁰ T. Dobbelaer, *Het leegstandsbeleid in Vlaanderen juridisch doorgelicht*, "Schets van de recente bevoegdheidsoverheveling inzake woningen en gebouwen naar de gemeenten" (Afstudeerscriptie, Universiteit Gent), 2012, p.6-10

⁶¹ De definitie van leegstaand: art. 2.2.6 van het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid van 27-03-2009. De definitie van verwaarloosd staat in art. 25 van het Decreet houdende diverse fiscale bepalingen en bepalingen omtrent de invordering van niet-fiscale schuldverordening van 23-12-2016.

niveau belast werden. Vanaf 2017 heffen de gemeenten over leegstaande én onbewoonbare woningen en gebouwen belasting, omdat gemeenten beter en onmiddellijk zicht zouden hebben op de oorzaken van leegstand.

Vlaanderen pakt de leegstand aan met drie instrumenten: een monitorings-, fiscaal en financieel instrument. Het monitoringsinstrument bestaat uit de bevoegdheid van gemeenten om een leegstandsregister bij te houden, zoals artikel 2.2.6 van het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid beschrijft.⁶² Hierdoor kunnen gemeenten een beter beeld krijgen van het aantal leegstaande en verwaarloosde panden, waardoor het eenvoudiger wordt om hierover te heffen. Het financiële instrument bestaat uit subsidies voor renovaties en fiscale vrijstellingen wanneer een woning wordt ingezet als sociale woning. Het fiscale instrument wordt hieronder uitgebreid beschreven.

Twee heffingen die tot het fiscale instrument behoren worden op gemeentelijk niveau geheven. Een derde wordt op centraal niveau geheven. Sinds 1 januari 2017 is er op gemeentelijk niveau zogenaamde krotbelasting verschuldigd als een onbewoonbaar en verwaarloosd pand gedurende twaalf opeenvolgende maanden is opgenomen op de inventarislijst, die het Agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen bijhoudt. De eigenaar van een verkrot gebouw betaalt een heffing die wordt berekend op basis van het geïndexeerd Kadastraal Inkomen⁶³ van de onroerende zaak. Dit bedrag stijgt evenredig met het aantal jaren dat het pand op de inventarislijst staat. Indien gemeenten zijn geen of een te lage belasting heffen, heft het Vlaams Gewest alsnog krotbelasting.⁶⁴ De tweede heffing, namelijk op leegstaande woningen en gebouwen, wordt sinds 2010 decentraal geheven. Daarvoor was deze heffing in handen van het Vlaams Gewest.⁶⁵

Het grote voordeel van de decentralisering is dat gemeenten een krachtadiger beleid kunnen voeren, aangezien de afstand tot de eigenaren voor hen kleiner is. Door het Grond- en Pandendecreet kan elke gemeente zelf invulling geven aan het beleid. Zij hebben de ruimte om in te spelen op de problemen die in hun gemeente heersen. Andere voordelen van het decreet zijn dat gemeenten sneller belasting kunnen

⁶² Artikel 2.2.6 van het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid van 27-03-2009 (gewijzigd op 23-02-2017).

⁶³ Kadastraal inkomen (KI) is de fictieve huurprijs die voor een gebouw of stuk grond kan worden gekregen. Het kadaster stelt die prijs vast op basis van de ligging van het pand, de ouderdom, de bestemming en het KI van vergelijkbare projecten in de buurt. Vergelijkbaar dus met de vaststelling van de waarde voor OZB in Nederland.

⁶⁴ De minimale heffing per jaar bedraagt 500 euro voor een kamer of 990 euro voor elk andere woning, zie artikel 26 van het Decreet houdende diverse fiscale bepalingen en bepalingen omtrent de invordering van niet-fiscale schuldverordening

⁶⁵ M. Bastenie, 'Gewestelijke leegstandsheffing verhuist naar gemeenten', *Vastgoed info* 2009, afl. 21.

innen en bezwaren sneller kunnen behandelen. Het is echter de vraag of de objectiviteit gewaarborgd blijft nu de gemeenten zelf invulling mogen geven aan het decreet. Vooral op het gebied van vrijstellingen zijn er namelijk grote verschillen tussen de gemeenten. In 2015 heeft het Vlaams parlement het nieuwe beleid geëvalueerd. Het parlement is er voornamelijk positief over, alhoewel niet duidelijk is wat de situatie zou zijn zonder de heffing.⁶⁶ Er zijn enkele knelpunten gesignaleerd waaronder de toename van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Het Vlaams Gewest heft zelf thans nog één belasting: de heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Deze leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten worden gedefinieerd in artikel 2 van het Decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.⁶⁷ De opbrengst van de heffing gaat naar het Vernieuwingsfonds. Dit fonds voorziet in de financiële ondersteuning van projecten die leegstaande bedrijfsruimten nieuw leven inblazen. De heffing werkt zodoende aan twee kanten: enerzijds als sanctie, als stimulant.⁶⁸ Bij bedrijfsruimten is een heffing verschuldigd vanaf het kalenderjaar dat volgt op twee opeenvolgende jaren op de inventarislijst van het Agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen.⁶⁹

Dit systeem kan niet feilloos worden overgenomen, want in Vlaanderen bestaat bijvoorbeeld geen boxensysteem. Er is wel een bonusregeling voor een eigenwoning. Deze regeling is in 2017 voor het laatst aangepast. Momenteel geldt voor alle eigen woningen een geïntegreerde woonbonus,⁷⁰ die hoger wordt naarmate de eigenaar langer in het huis woont en naarmate er meer dan drie kinderen in het huis wonen. Deze bonusregeling geldt niet voor leegstaande en verkrotte woningen. In Vlaanderen rust er naast de leegstandbelasting geen andere belasting op leegstaande panden. In Nederland rust er wel nog omzet- en inkomensbelasting op leegstaande panden. Dit is iets waarmee Nederland rekening moet

⁶⁶ Parl. St. Kamer 2014/15, 202/1 (Evaluatie van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid).

⁶⁷ Artikel 2 van het Decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten van 19-04-1995.

⁶⁸ Artikel 17 van het Decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten van 19-04-1995.

⁶⁹ S. Claey's, Het leegstandsbeleid in Vlaanderen doorgelicht, De toepasselijke heffingen (Afstudeerscriptie, Universiteit Gent), 2012.

⁷⁰ Woningen die zijn gekocht voor 1 januari 2016 genieten van een woonbonus; een belastingvermindering gedurende de looptijd van de woning. Deze regeling geldt alleen voor de enige en eigen woning.
<https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/lenen/belastingvermindering-voor-de-enige-en-eigen-woning-woonbonus>

houden. In Vlaanderen vindt een onroerende voorheffing, die vergelijkbaar is met de Nederlandse OZB. Deze heffing neemt af, als een onroerende zaak langer dan negentig dagen leegstaat. De onroerende voorheffing wordt net als de leegstandheffingen gebaseerd op het Kadastraal Inkomen.

De aanpak en de achterliggende doelstelling van Vlaanderen verschilt met die van Nederland. In Vlaanderen is de aanpak van leegstand namelijk in de wet verankerd, terwijl dit in Nederland nog niet aan de orde is. De achterliggende doelstelling van Vlaanderen is het woningaanbod vergroten. Er is namelijk een tekort aan betaalbare en sociale woningen. In Nederland wordt leegstand gezien als een negatief extern effect en blijft de aanpak vrijblijvend. De betrokken actoren hebben een afwachtende houding, aldus Martijn Tabak.⁷¹ Toch is er de laatste jaren geprobeerd actiever in te grijpen; er zijn nieuwe wetten gekomen en er zijn wetten aangepast om leegstand te onderdrukken. Deze wetten geven burgers en de overheid mogelijkheden om in te grijpen.

Het monitoren van leegstaande gebouwen, zoals in Vlaanderen gebeurt, is nuttig om inzicht te krijgen in de omvang van de leegstand. De keerzijde is echter dat gemeenten belast worden met de continue opsporing van leegstand. Dit kost de gemeenten veel tijd en geld. In sommige Nederlandse steden wordt al sinds de invoering van de leegstandverordening geprobeerd de leegstand te monitoren, maar wordt momenteel nog niets gedaan met de ingewonnen gegevens.⁷²

Subparagraaf 4.1.2 – Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk

Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een regelgeving voor leegstaande bedrijfsgebouwen: de Empty Property Relief. De uit 1996 stammende belasting is in 2008 volledig vernieuwd. De Empty Property Relief houdt in dat de normale heffing op de huurwaarde, die wordt geheven wanneer het gebouw in gebruik is, ten tijde van leegstand doorbelast wordt. Er geldt echter een vrijstelling in de eerste drie maanden dat het bedrijfsgebouw leegstaat. Voor industrieel onroerende zaken is deze vrijstelling uitgebreid tot zes maanden. Deze belasting moet 1,3 miljard pond per jaar opbrengen, aldus een onderzoek van Regioplan.⁷³ Naast dat deze belasting de schatkist aanvult, heeft de belasting tot doel meer bedrijfspanden in gebruik te krijgen. Lokale overheden heffen deze Engelse leegstandheffing en hebben deze flexibel ingericht. Hierdoor is het, bij grote noodzaak, mogelijk om de heffing met vijftig procent te verlagen.⁷⁴ Deze leegstandheffing geldt niet voor alle panden. Er zijn enkele uitzonderingen genoemd in

⁷¹ M. Tabak, 'Vlaamse leegstandbeleid: is het gras groener bij de burens?', *New planning collective* 7 oktober 2014.

⁷² Zie paragraaf 3.4 van deze thesis.

⁷³ P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008, p. 48

⁷⁴ *Modernising Empty Property Relief*, Londen: Communities and Local Government, 2007, p. 4.

deel II van The Rating (Empty Properties) Bill, zoals monumentale panden en onroerend goed voor gebruik door charitatieve instellingen.⁷⁵

In 2008 is er veel kritiek geuit op de invoering van de Empty Property Relief. Vooral de Engelse onroerendgoedbranche was een groot tegenstander. De branche gaf aan dat een gebrek aan vraag in bepaalde regio's en periodes de leegstaand veroorzaakt. Een leegstandbelasting zou volgens de branche de vraag nog meer doen afnemen, waardoor de gevolgen alleen maar zouden toenemen.⁷⁶ Echter, volgens de Britse overheid zorgt de heffing er juist voor dat commerciële huren dalen, doordat gebouwen weer geschikt worden gemaakt voor gebruik. De SP-fractie van de Tweede Kamer heeft in 2011 interesse getoond in dit systeem, maar op dat moment was er nog geen evaluatie van het systeem in het Verenigd Koninkrijk beschikbaar.⁷⁷ Daarom is er niet ingegaan op de mogelijkheid tot overname van dit systeem.

Naast de leegstandheffing bestaat in het Verenigd Koninkrijk ook een gemeentebelasting, de Council Tax. Deze belasting wordt uitgelegd in de Local Government Finance Act.⁷⁸ De Council Tax heeft als grondslag de waarde van het huis waarin iemand woont, maar deze belasting moet ook betaald worden als het huis leegstaat. Hierop zijn wel uitzonderingen, waaronder huizen die gerenoveerd worden of onbewoond achtergelaten worden door mensen die in hechtenis zijn genomen, studeren, ziek zijn, enzovoort⁷⁹. Deze wet is vergelijkbaar met de Nederlandse OZB.

Paragraaf 4.2 – Voor- en nadelen van leegstandbelasting

Een leegstandbelasting kent voor- en nadelen. Een voordeel van een leegstandbelasting is dat er met deze belasting een actief leegstandbeleid wordt gevoerd, dat bestaat uit een actueel leegstandregister en een heffing op leegstaande onroerende zaken. Dit zou kunnen leiden tot minder leegstand en een vlottere doorstroming op de markt voor onroerende zaken. Eigenaren van onroerende zaken zouden geprikkeld worden om hun pand sneller te verkopen of te verhuren. Een bijkomend voordeel vormen de extra inkomsten voor de Nederlandse schatkist. Hiermee zouden bijvoorbeeld subsidies voor renovaties kunnen worden gefinancierd, zoals in België het Vernieuwingsfonds doet.⁸⁰ Dit zou een extra stimulans zijn om panden een nieuwe bestemming te geven, waardoor de leegstand nog verder zou kunnen dalen.

⁷⁵ Leegstand staat gedefinieerd in K. Parry & G. Berman, *The Rating (Empty Properties) Bill*, 2007 (research paper 07/49, London: 2007, chapter II B en C.

⁷⁶ Financial Times, 1 april 2008.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500. nr 70, p7. (Verslag)

⁷⁸ Local Government Finance Act 1992, part I, Chapter I

⁷⁹ <https://www.gov.uk/council-tax>

⁸⁰ Zie p. 22 van deze thesis.

Een groot nadeel van een leegstandheffing is de toename aan administratieve lasten voor burgers, bedrijven en de overheid. Er moet een register worden bijgehouden van alle leegstaande panden. Deze panden moeten eventueel op leegstand geïnspecteerd worden op leegstand, waarvoor extra ambtenaren nodig zijn. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van een leegstandbelasting kunnen tot moeilijkheden leiden. In België hebben vastgoedeigenaren dan ook veel én succesvol bezwaar gemaakt tegen de heffing, wat tot een verzwaring van de administratieve lasten heeft geleid.⁸¹

Paragraaf 4.3 – Conclusie

Regioplan (2008) heeft geconcludeerd dat een leegstandheffing geen ondubbelzinnig positief effect heeft op het verminderen van leegstand. Een leegstandtaks zou de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en overheid vergroten, is fraudegevoelig en zou bovendien alleen betekenisvol zijn met een aanzienlijke heffing.⁸² De administratieve lastendruk is naar mijn mening een relevant aandachtspunt. Indien er een leegstandbelasting zou komen, zouden alle gemeenten een leegstandregister moeten bijhouden en dat zal tot veel extra werk leiden. Toch is er in sommige gemeenten al een meldingsplicht, namelijk in gemeenten met een leegstandverordening. Een leegstandregister kan waardevol zijn, maar dan moet er iets met de gegevens gedaan worden. Er kan bijvoorbeeld een leegstandverordening afgeven worden of een leegstandbelasting worden geheven. De Nederlandse benaderingswijze verandert dan van afwachtend en vrijblijvend tot het voeren van een actief leegstandbeleid.

Verder moet rekening worden gehouden met het feit dat elk land een eigen wettelijke grondslag kent. Hierdoor is het onmogelijk om zonder aanpassingen een stelsel van een ander land in Nederland te implementeren. Zo is de doorbetaling van de heffing op de huurwaarde ten tijde van leegstand, zoals in het Verenigd Koninkrijk, een zware aanslag op eigenaren. In Nederland lopen de hypotheekrente en de gemeentelijke lasten tijdens leegstand door. Ook moet de eigenaar de heffing over box III betalen, terwijl hij geen inkomen genieten. Als de eigenaar dan ook nog de heffing over de gehele huurwaarde moeten doorbetalen, wordt dit een erg streng beleid. Daarom is het van belang alle mogelijkheden voor de implementatie van een leegstandheffing binnen de huidige wettelijke grondslag te beschouwen. Op basis daarvan kan een nieuwe wet vormgegeven worden. In het volgende hoofdstuk wordt dat nader toegelicht.

⁸¹ P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008, p. 47-52.

⁸² P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008, p. II van de samenvatting.

Hoofdstuk 5 – Uitvoering van een leegstandbelasting in Nederland

In hoofdstuk drie is de huidige wettelijke grondslag aan de orde gekomen. Om een leegstandbelasting toe te kunnen voegen aan deze grondslag, is het van belang dat bestaande en nieuwe wetten elkaar niet tegen spreken. In paragraaf 5.1 wordt bepaald welke instantie een eventuele leegstandbelasting gaat heffen en in paragraaf 5.2 wordt onderzocht hoe deze heffing wordt vormgegeven.

Paragraaf 5.1 – Leegstandbelasting op landelijk of gemeentelijk niveau

In Vlaanderen is sinds de invoering van de leegstandbelasting al een aantal keren gewisseld tussen een centrale en decentrale heffing. Momenteel vinden de heffingen op leegstaande én verkrotte gebouwen en woningen op gemeentelijk niveau plaats. Dit is niet zonder reden: gemeenten weten het best welke problemen in hun regio heersen en kunnen hier dan ook het best op inspelen. De theorie leert dat een lokale heffing van belasting de efficiëntie verhoogt, de bureaucratie vermindert en tot een doelmatiger gebruik van belastinggeld leidt. Daaro is in de Tweede Kamer al veel gesproken over een uitbreiding van gemeentebelastingen.⁸³ Daarentegen zijn ook negatieve reacties op een uitbreiding van gemeentelijke heffingen geweest. Nog geen kwart van de rijksambtenaren is enthousiast hierover, blijkt uit onderzoek van I&O Research (2017).⁸⁴ Uit datzelfde onderzoek blijkt dat bij gemeenteambtenaren de meningen over dit onderwerp verdeeld zijn.

Enkele gemeenten monitoren echter de leegstand al wel, wat een reden vormt om de leegstandbelasting op decentraal niveau te heffen.⁸⁵ In die gemeenten zijn eigenaren van leegstaande onroerende zaken al verplicht om leegstand binnen zes maanden te melden, maar op dit moment zijn gemeenten niet bevoegd om een leegstandbelasting op te leggen.

Leegstandheffing is een heffing waarbij efficiëntie een belangrijke rol speelt. Er wordt op dat gebied een optimaal resultaat bereikt als gemeenten de belasting heffen. Het is echter wel noodzakelijk dat de objectiviteit gewaarborgd wordt indien gemeenten zelf invulling mogen geven aan de heffing.

⁸³ P.T. Overbeeke, *Lokaal betalen of nationaal bepalen?* (Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam), p. 46-59.

⁸⁴ M. Brandt, P. Kanne en M. Beijen, *Rapport Verkiezingsonderzoek*, Amsterdam: I&O Research 2017.

⁸⁵ Dit zijn de gemeenten met een leegstandverordening

Paragraaf 5.2 – Vormgeving van een leegstandbelasting

Het is nog niet onderzocht hoe een eventuele heffing op leegstand het best kan worden vormgegeven. Wel is menigmaal geopperd om de huidige OZB hiervoor aan te wenden.⁸⁶ Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk hebben ervaring al ervaring met een leegstandbelasting, die zij heffen over de in dat land geldende WOZ-waarde ten tijde van leegstand. Een Nederlandse versie van leegstandbelasting zou hier echter afwijken, aangezien Nederland een andere wettelijke grondslag heeft dan Vlaanderen.

Een variant van de leegstandtaks die gebaseerd is op de WOZ-waarde, zou een heffing over het gebruikersdeel van de OZB bij eigenaren van leegstaande onroerende zaken kunnen vormen. Momenteel mag over het gebruikersdeel geen OZB geheven worden, indien het pand geen gebruiker heeft.⁸⁷ In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland is een heffing op het gebruikersdeel ten tijde van leegstand al gebruikelijk.

Sjoerd Meijers, voorzitter van Vastgoedpro denkt dat dit beleid geen extra prikkel is voor eigenaren om maatregelen tegen leegstand te nemen.⁸⁸ De eigenaar krijgt hogere lasten, bijvoorbeeld hogere exploitatiekosten, waardoor de waarde van een object daalt. In dit geval dalen de waarden van verhuurde objecten en leegstaande objecten echter even hard. Gemeenten worden daardoor waarschijnlijk onaantrekkelijker. Bovendien komt deze waardevermindering tot uitdrukking in een nieuwe WOZ-waardering, waardoor het jaar erna de OZB-inkomsten dalen. Ook denkt Meijers dat eigenaren geen prikkel nodig hebben, immers probeert iedereen leegstand te vermijden.

Een belangrijk argument vóór doorbetaling van het gebruikersdeel ten tijde van leegstand is het tegengaan van verval. Leegstaande bedrijfspanden en woningen leiden tot verloedering, wat veel onderhoud vraagt en tot kosten voor gemeenten leidt. Een hogere OZB zal deze extra kosten dekken.

Een suggestie die hierbij aansluit is een vrijstelling van de OZB voor eigenaren van leegstaande bedrijfspanden die hierin woningen realiseren. Dit is echter al mogelijk binnen de bestaande wetgeving, namelijk op grond van artikel 220d, eerste lid, onderdeel i van de Gemeentewet. Deze vrijstelling moet mensen stimuleren om bedrijfspanden om te vormen tot woningen. Hierdoor ontstaat meer woonruimte en wordt het leegstandprobleem onder bedrijfsgebouwen aangepakt. Persoonlijk ben ik voorstander van deze mogelijkheid en zou ik dit eventueel nog uitbreiden met een een vrijstelling en een extra subsidie.

⁸⁶ O.a. in: P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008; *Kamerstukken II* 2010/11, 44 487 (Kamerbrief).

⁸⁷ Art. 220 van de Gemeentewet; Hof Den Haag 29 juni 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX5764.

⁸⁸ <https://www.vastgoedpro.nl/nieuws/lezen?id=10>

In mijn ogen is het ook een optie een leegstandbelasting te heffen in combinatie met de leegstandverordening. De gedachte achter de leegstandverordening is dat gemeenten actief de eigenaren van leegstaande onroerende zaken tegemoetkomen door hen te helpen nieuwe kopers of huurders te vinden. Dit instrument veroorzaakt een grote hoeveelheid aan uitvoeringslasten voor gemeenten. Daarom zou een koppeling aan een belasting gemaakt kunnen worden. VNG is voor een dergelijke financiële prikkel voor eigenaren, zolang die geen nieuwe bewoners vinden.⁸⁹ Op die manier wordt leegstand enerzijds bestraft met een heffing en zoeken gemeenten anderzijds actief mee naar nieuwe eigenaren.

Een methode van leegstandheffing waarbij de boetes een oplopend percentage van de jaarlijks te realiseren huurprijs bedragen. Deze heffing zal mijns inziens meer druk op de eigenaar leggen. Een oplopend percentage zal de financiële belasting van leegstand steeds zwaarder maken, waardoor leegstand binnen grote vastgoedportefeuilles ook negatieve gevolgen zal hebben.

Een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van een leegstandheffing is dat het begrip leegstand helder en eenvoudig wordt gedefinieerd. Vervolgens moet worden geregistreerd waar leegstand zich voordoet. Er zou kunnen worden aangesloten bij de definitie die Leegstandwet hanteert.⁹⁰ Het begrip zou in mijn optiek bruikbaar zijn, indien het begrip goed begrensd wordt. Als het begrip niet wordt begrensd, zou de inwerkingtreding van een heffing leiden tot hoge perceptiekosten voor de overheid en hoge administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Er moet dan namelijk per leegstaande onroerende zaak beoordeeld worden of sprake is van leegstand.

Ten slotte heeft de Tweede Kamer de afgelopen jaren hoofdzakelijk geprobeerd het belastingstelsel te verbeteren op basis van drie uitgangspunten: vereenvoudiging, soliditeit en fraudebestendigheid.⁹¹ Deze drie standpunten vormen een fiscale meetlat waarlangs nieuwe bepalingen of wetswijzigingen worden gehouden. Verder zijn er beperkingen in de mogelijkheden voor de wijziging van wetgeving waaraan Europese regelgeving ten grondslag ligt. Dit zouden belangrijke redenen kunnen zijn om een leegstandbelasting tegen te houden.

⁸⁹ M.E. Goldsmid, 'Wetsvoorstel kraken en leegstand', *Vastgoedrecht* 2010, afl. 2, p. 59.

⁹⁰ Artikel 1 van de Leegstandwet: *'het niet of krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn van een woning of een gebouw alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet'*

⁹¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 740, nr. 1 (Kamerbrief)

Paragraaf 5.3 – Conclusie

Een belangrijke functie van een belastingheffing is instrumentalisme: een belasting beoogt het gedrag van burgers op sociaaleconomisch gebied te sturen. Het instrumentalisme wordt volgens Gribnau (2012) intens veel ingezet in de huidige wetgeving.⁹² Enerzijds kan de belastingwet gebruikt worden om bepaalde collectieve belangen te behartigen, maar anderzijds betekenen hogere belastingen een inbreuk op de (bestedings)vrijheid. Door veel instrumentalisme wordt de belastingwetgeving onbegrijpelijk, wat een belangrijke reden voor vereenvoudiging vormt. Een leegstandbelasting zou het gedrag van eigenaren kunnen sturen door middel van een financiële prikkel die aanstuurt tot een snellere verkoop. Een snellere verkoop zou het collectieve belang behartigen, want niemand is gebaat bij een hoog leegstandsniveau. Daarentegen is ook niemand gebaat bij nog meer wetgeving en administratieve lasten. Het is te betwisten of de financiële prikkel genoeg effect heeft om alle (administratieve) lasten teniet te doen, omdat zou namelijk om een relatief klein bedrag gaan.⁹³

Uit onderzoek is gebleken dat een milde sanctie en een instrumentele beloning voor correct gedrag de meest effectieve manier is om een gedragsverandering te bewerkstelligen.⁹⁴ Negatieve aansporingen werken sneller dan positieve, maar positieve beloningen zorgen ervoor dat het gewenste gedrag aanhoudt, aldus J. van der Pligt e.a. (2017). Het is dus van belang dat bij een heffing op leegstand, tegelijk ook een subsidie wordt ingevoerd om de leegstand te beperken. Een voorbeeld is de subsidie in Vlaanderen voor de renovatie van oude bedrijfsgebouwen tot nieuwe woningen.

Het is gebleken dat het verstandig is een eventuele heffing op leegstand op gemeentelijk niveau te coördineren. Gemeenten hebben een beter inzicht in leegstand binnen hun gemeente en kunnen hier beter op inspelen. Verder is het eenvoudiger om een wet te wijzigen dan een geheel nieuwe wet te ontwerpen. Een extra heffing op het eigenarendeel van de OZB ten tijde van leegstand zou dan ook een goede variant van een leegstandbelasting kunnen vormen. Een andere optie is een financiële sanctie toe te voegen aan de leegstandverordening. Tot slot is het naar mijn mening van belang dat tegelijk met een heffing een subsidie komt om het omvormen van bedrijfsruimte naar nieuwe woonruimte te belonen.

⁹² J.L.M. Gribnau, *Vertrouwen, legitimiteit en belastingen*, (oratie Tilburg), 2015, p. 15 tot en met 17.

⁹³ P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008, blz. VII van de samenvatting.

⁹⁴ J. van de Pligt, W. Koomen & F. van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden*, Den Haag: Universiteit van Amsterdam, 2007 p.38

Hoofdstuk 6 – Conclusie

In dit onderzoek is allereerst vastgesteld dat leegstand een actueel probleem is. Met name met betrekking tot de bedrijfsgebouwen is er een groot leegstandpercentage. Nederland kent een breed scala aan wetten om deze leegstand te beteugelen. In deze thesis is onderzocht of hier een leegstandheffing aan toegevoegd moet en kan worden. Naar mijn mening mist er nog een belangrijk element binnen de huidige wetgeving, namelijk een ernstige consequentie bij langdurige leegstand. Momenteel wordt eerst naar oplossingen gezocht, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met eigenaren of door tijdelijk verhuur via de Leegstandwet. Leegstand leidt op lange termijn echter tot verval en verloedering. Sommige omliggende landen hebben dan ook reeds een leegstandbelasting, waarover de meningen verdeeld zijn. Het effect van een dergelijke heffing is namelijk niet ondubbelzinnig positief: het veroorzaakt veel administratieve lasten voor burgers, bedrijven en de overheid en slechts bij een hoge heffing gaat er een betekenisvolle financiële dwang uit.

Een leegstandbelasting kan op verschillende manieren vorm krijgen, maar in het buitenland wordt de hoogte van de heffing vrijwel altijd bepaald aan de hand van de WOZ-waarde. Naar mijn mening zou een variant die gebaseerd is op de WOZ-waarde, waarbij een heffing plaatsvindt over het eigenarendeel van de OZB bij leegstaande onroerende zaken, een goede variant zijn. Deze optie is geschikt omdat er slechts een kleine wetswijziging nodig is. Een tweede optie is een uitbreiding van de leegstandverordening zijn. Gemeenten mogen zelf bepalen of zij deze verordening toepassen, maar kunnen momenteel nog weinig sancties voor leegstand opleggen, vanwege lopende juridische procedures. Door de mogelijkheid van een financiële sanctie toe te voegen, kunnen gemeenten eigenaren aansporen om actiever nieuwe huurders of kopers te zoeken. Overigens vind ik het van groot belang dat er naast de heffing ook een subsidie komt, die eigenaren motiveert om leegstaande onroerende zaken te renoveren tot nieuwe woonruimtes.

Al met al kan worden geconcludeerd dat een leegstandbelasting mogelijk is. Er moet echter wel in ogenschouw worden genomen dat het effect niet enkel positieve consequenties zal hebben.

Literatuurlijst

Artikelen, boeken en rapporten

A.J.M. Arends, *Cursus Belastingrecht* (jaareditie 2016), Deventer: Kluwer 2016, par. IB.3.6.2.C.b.

R.L. Bak, *Stand van zaken Nederlandse kantorenmarkt*, Nieuwegein: NVM Business 2017.

M. Bastenie, 'Gewestelijke leegstandsheffing verhuist naar gemeenten', *Vastgoed info* 2009, afl. 21.

S.T.M. Beelen e.a., *Cursus Belastingrecht Omzetbelasting* (studenteneditie 2014-2015), Deventer: Kluwer 2014.

H. Bekkers, 'Leegstand winkels loopt terug door verordening', *Binnenlands bestuur* 11 maart 2015.

M. Brandt, P. Kanne en M. Beijen, *Rapport Verkiezingsonderzoek*, Amsterdam: I&O Research 2017.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Leegstaande woning: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt?*, Den Haag: CBS 2015.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van kantoren, 1991-2016*, 23 september 2016. Geraadpleegd: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2152-leegstand-kantoren>.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand van winkels, 2004-2016*, 8 september 2016. Geraadpleegd via: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2151-leegstand-winkels>.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, *Leegstand woningen, 2013*, 20 augustus 2014. Geraadpleegd via: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2165-leegstand-woningen?ond=20907>.

M.E. Goldsmid, 'Wetsvoorstel kraken en leegstand', *Vastgoedrecht* 2010, afl. 2.

J.L.M. Gribnau, *Vertrouwen, legitimiteit en belastingen*, (oratie Tilburg), 2015.

R. Klein, 'Gemeenten gaan leegstand te lijf met OZB', *RTL Nieuws* 30 juli 2015.

E. König, 'De nieuwe woningmarkt kent vooral grote verschillen', *NRC* 12 januari 2017.

J.A.M. Leijten en G.J. van Norden, 'Btw-aspecten van leegstand van vastgoed', *WPNR* 2010/6861.

H. Obbink, 'Leegstandwet werkt volstrekt niet', *Trouw* 2 februari 2017.

R.N.G. van der Paardt, 'Btw-aftrekrecht bij leegstand, aftrek toerekenen en etikettering', *'k moet eerlijk zeggen: vriendenbundel aangeboden aan Henk van Arendonk*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2013.

K. Parry & G. Berman, *The Rating (Empty Properties) Bill*, 2007 (research paper 07/49, London: 2007.

G. Raven, *Stand van zaken Nederlandse Winkelmarkt*, Nieuwegein: NVM Business 2017.

J. van de Pligt, W. Koomen & F. van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden*, Den Haag: Universiteit van Amsterdam, 2007 p.38

P.H. Renooy, *Leegstand en kraken*, Amsterdam: Regioplan 2008.

M. van Schie, 'De Leegstandwet', *WR, Tijdschrift voor huurrecht* 2011, afl. 1.

M. Silvester, 'Minister kraakt voorstellen voor leegstaande kantoren', *Cobouw* 2 mei 2011.

M. Tabak, 'Vlaamse leegstandbeleid: is het gras groener bij de burens?', *New planning collective* 7 oktober 2014.

C. Tiekstra & J. Westgeest, *Evaluatie van de verruiming van tijdelijke verhuurmogelijkheden in de Leegstandwet*, Arnhem: Companen 2016.

E. Verveer, interventie in: *Verslag van de vergadering van de Dordtse Kamer D.D. 8 april 2015*, Dordrecht.

S. Zeelenberg, E. van Kessel, I. Giesbers & Y. Grooten, *Van ontruimen naar inruimen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies 2015.

Scripties

M. Besselaar, *Structurele leegstand, voorkomen is beter dan genezen* (Afstudeerscriptie, Amsterdam School of Real Estate), 2011.

S. Claeys, *Het leegstandsbeleid in Vlaanderen doorgelicht, De toepasselijke heffingen* (Afstudeerscriptie, Universiteit Gent), 2012.

T. Dobbelaer, *Het leegstandsbeleid in Vlaanderen juridisch doorgelicht, “Schets van de recente bevoegdheidsoverheveling inzake woningen en gebouwen naar de gemeenten”* (Afstudeerscriptie, Universiteit Gent), 2012.

P.T. Overbeeke, *Lokaal betalen of nationaal bepalen?* (Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam).

Websites

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/tijdelijk-huren/inhoud/meer-ruimte-voor-tijdelijke-huurcontracten>.

<https://www.gov.uk/council-tax>

<https://www.vastgoedpro.nl/nieuws/lezen?id=10>

<https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/lenen/belastingvermindering-voor-de-enige-en-eigen-woning-woonbonus>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/ozb/onroerendezaakbelastingen-ozb>

Jurisprudentielijst

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 16 januari 2003, ECLI:EU:C:2003:23 (*Maierhofer*)

HvJ EU 3 maart 2005, ECLI:EU:C:2005:126 (*Curia*)

HvJ EU 7 september 2006, ECLI:EU:C:2006:533 (*Heger*)

HvJ EU 18 oktober 2012, ECLI:EU:C:2012:644 (*TETS Haskovo AD*)

HvJ EU 15 november 2012, ECLI:EU:C:2012:720 (*Leichenich*)

Hoge Raad der Nederlanden

HR (A-G) 28 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:36

Hof van Justitie in Nederland

Hof Den Haag 29 juni 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX5764

Parlementaire stukken

Parlementaire stukken Nederland

Besluit Staatssecretaris van Financiën van 25 november 2011, nr. BLKB2011/641M.

Kamerstukken I 2005/06, 30 096, nr. C.

Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 70, p7. (Verslag)

Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1 (Kamerbrief)

Kamerstukken II 2010/11, 44 487 (Kamerbrief)

Kamerstukken II 2014/15, 348 484 (Kamerbrief), bijlage II

Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 9190

Parlementaire stukken Vlaanderen

Parl. St. Kamer 2014/15, 202/1 (Evaluatie van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid).

Bijlagen

Bijlage 1: mailcontact met mevrouw van de Goor- Gelens Gemeenteraadslid voor het CDA in de gemeente Waalre.

RE: Leegstandbelasting

vr 17-3, 20:02

U

Thesis

Beste Femke,

Allereerst sorry dat je mail zo'n tijd in mijn mailbox is blijven liggen.

Ik heb inderdaad in de gemeente raad aangegeven dat we misschien moesten overwegen om een leegstandsbelasting in te voeren.

Deze belasting bestaat alleen in Nederland helemaal niet. In België kennen ze wel een dergelijke belasting.

In onze gemeente staat een deel van het winkelcentrum leeg. Dit is natuurlijk voor de verhuurder een ondernemersrisico, maar het komt de leefbaarheid van de gemeente niet ten goede.

Eén van de panden staat al zeker 10 jaar leeg, en omdat ik dat erg vervelend vind, heb ik de mogelijkheid van een leegstandsbelasting genoemd als oplossing. Mijn redenering daarbij was, dat dit ertoe kon leiden dat de huur van een dergelijk pand verlaagd zou worden zodat er toch een huurder (al dan niet tijdelijk) in kon komen.

In onze gemeente is het bij het benoemen van de mogelijkheid gebleven. De gemeente is met de provincie aan de slag gegaan met een project voor leegstands-bestrijding dus een paardenmiddel zoals de belasting is niet nodig.

Tenslotte betwijfel ik of deze belasting juridisch kan.

Met vriendelijke groeten,
Suzan van de Goor

Van: Femke Vink

Verzonden: dinsdag 21 februari 2017 13:16

Aan: Suzan van de Goor

Onderwerp: Re: Leegstandbelasting

Beste Suzan,

Allereerst hartelijk dank voor het reageren op mijn bericht!

Op dit moment ben ik dus bezig met mijn bachelorthesis over leegstandsbelasting, maar hierover is vrij weinig bekend.

Nu kwam ik erachter dat u in de gemeenteraad een voorstel heeft gedaan om zo'n dergelijke belasting in te voeren in Waalre.

Ik zou graag willen horen waarop u dit voorstel heeft gebaseerd en welke informatie u hiervoor heeft gebruikt. En waarom dit er uiteindelijk niet doorheen is gekomen.

Dus stukken van de vergadering of van uw onderzoek zouden voor mij van toegevoegde waarde zijn. Het zou mij ontzettend helpen in het vervolgen van mijn thesis!

Als u vragen heeft, hoor ik het graag. (Mag ook telefonisch; 06-13287624)

Met vriendelijke groet,
Femke Vink

Van: Suzan van de Goor
Verzonden: maandag 20 februari 2017 21:34
Aan: Femke Vink
Onderwerp: Leegstandbelasting

Hallo Femke,
Ik heb je bericht gezien
Ik weet niet of ik je kan helpen, maar je mag je vragen mailen of me woensdag even bellen op 06-81588402

Met vriendelijke groeten
Suzan van de Goor

Get [Outlook for iOS](#)