



Vlaams
Parlement

ingediend op **1415** (2017-2018) – Nr. 1
14 december 2017 (2017-2018)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van An Christiaens, Dirk de Kort, Katrien Partyka,
Valerie Taeldeman, Katrien Schryvers en Griet Coppé

betreffende het onderzoek
naar een regelgevend kader
over leegstandsbeheer
en de introductie van dat kader

1. Context

In Vlaanderen staan bijna 60.000 panden meer dan een jaar leeg, waarvan 32.599 woningen, 15.645 handelspanden en 11.520 bedrijfssites.¹ Dat zijn dan nog alleen de cijfers uit inventarissen, die geen exacte weergave zijn van de omvang van onze leegstand. De strijd tegen leegstand wordt op allerlei bestuursniveaus gevoerd via heffingen en flankerend beleid.

Niet alleen de overheid, maar ook private spelers kunnen een rol spelen in de strijd tegen leegstand. Het fenomeen leegstandsbeheer is in Vlaanderen nog niet zo bekend, maar er zijn wel een aantal spelers actief, zoals Camelot, Entrakt, Prevenda. Het is belangrijk te benadrukken dat leegstandsbeheer geen permanente oplossing is voor een leegstaande woning, en dus geen instrument is tegen structurele leegstand. Het is wel een oplossing om de neveneffecten van leegstand tegen te gaan, zoals verpaupering en kraken, en tegelijk een dienst te bieden aan mensen die een tijdelijke en flexibele vorm van bewoning nodig hebben. Een klassiek voorbeeld is de woning die gerenoveerd moet worden, maar die een tijd leegstaat omdat een vergunning gevraagd moet worden. Wat de sociale huisvesting betreft, heeft de Vlaamse Regering bijvoorbeeld onlangs besloten om aan Camelot bvba de mogelijkheid te geven sociale woningen die leegstaan wegens een nakende renovatie, in beheer te nemen.²

In België is geen apart wetgevend kader voor leegstandsbeheer. De eigenaar van een woning geeft een pand aan de leegstandsbeheerder in beheer, en vervolgens biedt die organisatie het pand aan via een bezetting ter bedde.

Volgens de indieners van deze conceptnota kan leegstandsbeheer een nuttige rol spelen in onze samenleving, maar is er behoefte aan een betrouwbaar kader. Hoewel het precaire karakter eigen is aan het karakter van het contract, blijft het wel om een contract gaan waarvan iemands woonsituatie afhangt. Ondanks het feit dat een bezetting veel minder bescherming biedt dan een huurcontract, wat eigen is aan de omstandigheden waaronder een bezetting wordt afgesloten, zijn er wel heel wat regels van toepassing op de contracten die bescherming bieden aan de bezetter. Het gaat dan vooral om het consumentenrecht dat de contractuele relatie tussen een professionele organisatie en private consument regelt. Ook voor de leegstandsbeheerder speelt een bepaalde onzekerheid, omdat de rechter bezettingen ter bedde kan kwalificeren als een huurcontract, waardoor de flexibiliteit wegvalt.

De indieners van deze conceptnota willen daarom laten onderzoeken op welke manier een juridisch kader gecreëerd kan worden waarin:

- zowel de eigenaar als de bezetter voldoende beschermd en geïnformeerd worden;
- de leegstandsbeheerder zijn commerciële activiteit op een rechtszekere manier kan uitoefenen.

Hieronder wordt het wetgevende kader van Nederland weergegeven. Het kan mogelijke opportuniteiten en valkuilen tonen. Naast een apart wetgevend kader voor contracten voor leegstandsbeheer is daar een keurmerk opgericht voor leegstandsbeheerders. Dat keurmerk heeft als bedoeling enerzijds als controle-instantie toe te kijken op de naleving van de regels voor leegstandsbeheer, en anderzijds de kwaliteit van de dienstverlening naar een hoger niveau te tillen.

¹ RUIMTE VLAANDEREN (2017), kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen, https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/Onderzoek/20170301_Hergebruik%20Leegstand%20-%20FINAL%20LO.pdf.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de erkenning van BVBA Camelot Vastgoedbescherming als organisatie als vermeld in artikel 91 §1, 3°, van de Vlaamse Wooncode.

2. Leegstandsbeheer in Nederland

2.1 Tijdelijke huur en bruikleen

In Nederland zijn er twee figuren waarop in het kader van leegstandsbeheer een beroep kan worden gedaan: de tijdelijke huur uit de Leegstandswet en de bruikleenovereenkomst. De figuur van de tijdelijke huur laat toe om in een aantal gevallen, bijvoorbeeld als een woning voor afbraak of vernieuwbouw ingepland staat, een tijdelijk huurcontract te sluiten. Er zijn heel wat voorwaarden aan verbonden, ook voor de termijn die niet overschreden mag worden. Die termijn bedraagt twee jaar en is in bepaalde gevallen verlengbaar tot een maximumtermijn die afhangt van het soort pand. De minimumduur van het contract is zes maanden en de huurder heeft recht op een opzegperiode van drie maanden. De gemeente moet daarvoor een vergunning verlenen, waarin bijvoorbeeld ook de maximumhuurprijs wordt afgesproken.³

Een andere mogelijkheid is om te werken met een bruikleenovereenkomst.⁴ Die werkwijze is echter omstreden, aangezien een bruikleen geen bescherming biedt aan de bewoner. In principe wordt een bruikleenovereenkomst 'om niet' afgesloten. Er mag dus geen tegenprestatie gevraagd worden. Als dat toch het geval is, zou de bruikleenovereenkomst opnieuw gekwalificeerd moeten worden naar een huurovereenkomst. Aangezien leegstandsbeheerders wel degelijk een vergoeding vragen aan de bewoners, lijkt zo'n herkwalificatie onvermijdelijk. Maar in dat geval wordt gebruikgemaakt van artikel 232, tweede lid, van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, waarin bepaald is dat de afdeling huurrechten niet van toepassing is "op huur welke een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is." Er is discussie of leegstandsbeheer 'naar zijn aard' van korte duur is. Toch maken leegstandsbeheerders nog steeds veel gebruik van bruikleenovereenkomsten, ook al werd in de toelichting bij de nieuwe Leegstandswet benadrukt dat tijdelijke verhuur de regel zou moeten zijn.

2.2 Keurmerk Leegstandsbeheer in Nederland

Om tegemoet te komen aan de onzekerheden die gepaard gingen met die juridische instrumenten, werd een Keurmerk Leegstandsbeheer in het leven geroepen. Het Keurmerk Leegstandbeheer (KLB) is ondergebracht bij een onafhankelijke stichting. Die stelt de normen vast waar beheerders zich aan moeten houden. Daarnaast geeft de stichting keurmerken uit, beheert ze het register en controleert ze regelmatig of beheerders de gestelde normen goed naleven. Die controles (inspecties) worden uitgevoerd door een externe organisatie die de Raad van Accreditatie heeft erkend.

De onderstaande documenten zijn relevant om het keurmerk te begrijpen:

- het Keurmerkreglement voor registratie en toezicht: bepaalt de procedurele regels voor het aanvragen van het keurmerk en de inspectie van de leegstandsbeheerder. Het bepaalt bijvoorbeeld de rechten en plichten van de inspectie-instellingen, de gegevens die moeten worden verstrekt bij het indienen van een aanvraag, en de maatregelen bij tekortkomingen en overtredingen;
- de inspectielijst: legt de inhoudelijke elementen vast die bepalen of een organisatie in aanmerking komt voor het keurmerk. Er zijn drie categorieën waarop de inspectie let: de 'eisen aan de organisatie van de beheerder', de 'eisen betreffende de panden' en de 'eisen aan contracten van de beheerder'. Die laatste categorie bevat bijvoorbeeld ook artikelen over de maximumprijzen (180 en

³ Artikel 15 en 16 van de wet van 21 mei 1981 houdende regelen omtrent leegstaande woningen en andere gebouwen.

⁴ Artikel 1777 Burgerlijk Wetboek en volgende.

- 250 euro per maand, naargelang de kosten voor nutsvoorzieningen inbegrepen zijn);
- het Gebruiks- en betredingsprotocol panden: legt de rechten en plichten vast van zowel de beheerder als de bewoner. Het voornaamste onderwerp van dat protocol is de beschrijving van de situaties waarin de beheerder het pand mag betreden tijdens de bewoning;
- de Gedragscode Keurmerk Leegstandsbeheer: legt een aantal principes vast waarnaar de leegstandsbeheerders moeten leven, zoals betrouwbaarheid, professionaliteit en integriteit;
- het Reglement Centrale Klachtencommissie Keurmerk Leegstandsbeheer: legt vast volgens welke regels een procedure kan worden opgestart voor de centrale klachtencommissie. Die commissie kan bindende beslissingen nemen in conflicten tussen de beheerder en de bewoner.

Om het keurmerk te krijgen betaalt een organisatie eenmalig 1000 euro en vervolgens betaalt ze jaarlijks 2050 euro.

3. Mogelijkheden in Vlaanderen

3.1 Algemeen

Vlaanderen is niet bevoegd om de bezetting ter bedde te reguleren, aangezien die onder het algemeen verbintenenrecht valt en bijgevolg een residuaire bevoegdheid van de federale overheid is. Toch is Vlaanderen bevoegd voor het bestrijden van leegstand op basis van artikel 6, §1, IV, 1°. In dat kader kan Vlaanderen regels opleggen aan organisaties die aan leegstandsbeheer doen.

Er zijn twee mogelijke manieren om dat te doen. Ofwel wordt een juridisch instrument los van de bezetting ter bedde gecreëerd. Die werkwijze wordt in Nederland toegepast bij tijdelijke verhuur in het kader van de leegstandswet. Een organisatie moet daarvan gebruikmaken als ze een leegstaande woning voor korte tijd wil aanbieden. Ofwel worden regels opgelegd waaraan leegstandsbeheerders moeten voldoen als ze hun commerciële activiteiten willen uitvoeren, zoals in Nederland door middel van het Keurmerk Leegstandbeheer (KLB) gebeurt. In Nederland wordt voor een combinatie van beide opties gekozen.

De indieners van deze conceptnota willen het Steunpunt Wonen laten onderzoeken op welke manier ook in Vlaanderen voor die mogelijkheden kan worden gekozen. Hieronder staan in elk geval al enkele aspecten met betrekking tot de bewoners en de panden waarover duidelijkheid moet worden geschapen. Er zijn nog andere elementen die belangrijk kunnen zijn, zoals de organisatievorm van de leegstandsbeheerder of de eventuele oprichting en werking van een handhavingsmechanisme naar het voorbeeld van het Nederlandse KLB. Onderzoek zal ook voor die aspecten moeten uitwijzen hoe zo'n regeling in de Vlaamse context kan worden ingevoerd.

3.2 Regels voor de contracten met de bewoner

Voor de contracten met de bewoners moeten regels over de onderstaande aspecten worden uitgewerkt:

- de prijsvorming: in Nederland bijvoorbeeld geldt een maximumprijs van 180 of 250 euro per maand, naargelang de kosten voor de nutsvoorzieningen al dan niet inbegrepen zijn. Het is belangrijk op te merken dat de prijs een van de beslissende elementen is om een contract al dan niet als een huurovereenkomst of een bezetting ter bedde te kwalificeren;
- de maximale borg: in Nederland bedraagt die twee maanden;

- respect voor de persoonlijke levenssfeer:
 - het betreden van de woning door de beheerder of eigenaar kan alleen met toestemming van de bewoner, tenzij er sprake is van een noodsituatie;
 - er mogen geen onredelijke eisen aan de bewoner worden opgelegd. Het kan bijvoorbeeld niet dat de bewoner toestemming moet vragen als hij tien mensen op bezoek krijgt, of dat hij elke dag de vaat moet doen en stofzuigen;
- de opzeggingsmogelijkheden en boetes voor de beheerder: die moeten redelijk zijn. Zo kan het bijvoorbeeld niet dat je onmiddellijk uit het huis kan worden gezet omdat je een huisdier hebt genomen of dat je aan de beheerder een boete moet betalen omdat er wat rommel ligt;
- redelijke procedurele waarborgen: er mogen bijvoorbeeld geen onredelijke termijnen worden opgelegd waarbinnen gereageerd moet worden, en de toegang tot de rechter mag niet beperkt worden;
- opzegtermijnen: bijvoorbeeld minstens 28 dagen;
- de maximale duur van de bezetting.

3.3 Regels voor de panden

Voor de panden zijn alvast de onderstaande drie vragen van belang:

Gelden dezelfde kwaliteitscriteria als voor gewone huur?

Welke situaties komen in aanmerking? Alleen panden in afwachting van de renovatie of sloop, of ook andere panden? Is er een limiet op het aantal jaren dat een pand leeggestaan mag hebben?

Hoelang mag een pand in beheer genomen worden?

Als dezelfde kwaliteitscriteria als voor gewone huur worden gehanteerd, zal een deel van het toepassingsgebied van leegstandsbeheer worden beperkt. Woningen in afwachting van een koop of renovatie zullen immers vaak niet voldoen aan de vereisten van de Vlaamse Wooncode omdat dat net de reden is waarom ze worden gerenoveerd. Andere redenen zijn dat een koper moeilijk te vinden is of dat de eigenaar tot sloop wil overgaan. Anderzijds is vanuit het oordeel dat de kwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode een absoluut minimum zijn voor een woning om er op een menswaardige manier in te kunnen wonen, de vorm van het contract irrelevant. Als de woning niet aan de elementaire kwaliteitsnormen voldoet, maakt het immers niet uit of iemand er via een precair contract of via een langdurig contract in zal verblijven.

Daarnaast rijst ook de vraag of elk pand dat voldoet aan de minimumvereisten, in aanmerking moet kunnen komen voor bezetting. Als daar niet voor gekozen wordt, bestaat het risico dat via leegstandsbeheer de gewone huurwetgeving kan worden omzeild. Anderzijds houdt ook de keuze om dat wel te doen, het risico in dat door overregulering een complex systeem op poten wordt gezet waarbij situaties bij voorbaat worden uitgesloten hoewel ze eigenlijk wel gebaat zouden zijn bij een tijdelijke bezetting.

De doelstelling moet zijn dat leegstandsbeheer alleen een optie is voor situaties waarin redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de eigenaar het pand ter beschikking stelt voor een normale huisvestingssituatie. Het gaat dan om woningen die moeilijk verkocht raken, of die wachten op renovatie of sloop, maar waarbij de werkzaamheden niet onmiddellijk kunnen starten. Bovendien is leegstandsbeheer geen permanente oplossing voor leegstand, maar alleen een manier om er tijdelijk mee om te gaan. Het kan dus zinvol zijn om een maximumtermijn op te leggen waarbinnen een pand in beheer mag worden gegeven. Op die manier wordt immers vermeden dat leegstandsbeheer een ontwijkingsmechanisme wordt.

An CHRISTIAENS
Dirk DE KORT
Katrien PARTYKA
Valerie TAELEMAN
Katrien SCHRYVERS
Griet COPPÉ