



Vlaanderen
is omgeving



Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

Dit onderzoeksrapport beschrijft de evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Het rapport steunt hiervoor op een model van de programmatheorie waarin de relaties tussen doelgroepen, instrumenten, outcomes, voorwaarden en veronderstellingen van het leegstandsdecreet worden weergegeven. Op basis van de programmatheorie evalueren we de logische opbouw en coherentie van het leegstandsinstrumentarium. Geïnspireerd op een realistische evaluatiebenadering wordt vervolgens onderzocht in welke gevallen, hoe en waarom het instrumentarium wel of niet werkt. Het rapport concludeert met enkele aanbevelingen voor het aanpassen van en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever:

Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Bronverwijzing:

IDEA Consult & Atelier Romain (2017), "Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten", uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

D/2017/

PARTNERS



Inhoud

Inhoud	3
Managementsamenvatting	5
Lijst van figuren	8
Lijst van tabellen.....	9
1 Inleiding	11
2 Evaluatievragen en –methodologie.....	13
2.1 Evaluatievragen.....	13
2.2 Een theoriegedreven evaluatie	14
2.3 Combinatie van verschillende onderzoeksmethodes	15
2.4 Kwalitatief onderzoek.....	16
2.5 Kwantitatief onderzoek.....	19
2.6 Terugkoppeling met de opdrachtgever	21
3 Constructie van de programmatheorie en evalueerbaarheid van het instrumentarium.....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 De programmatheorie schematisch weergegeven	23
3.3 Probleemstelling	24
3.4 Doelstelling	27
3.5 Input.....	27
3.6 Activiteiten.....	30
3.7 Output.....	33
3.8 Outcome	33
3.9 Impact	35
3.10 Conclusie	36
4 De roep om een bijsturing van het leegstandsinstrumentarium	37
4.1 De totstandkoming van het Vlaamse leegstandsdecreet	37
4.2 Tussentijdse bijstellingen	37
4.3 Argumenten voor een nieuwe bijsturing	38
5 Enkele kerngetallen van het leegstandsinstrumentarium.....	40
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Inventaris	40
5.3 Heffingen.....	45
5.4 Subsidies	48
6 Logische opbouw en coherentie	54
6.1 Inleiding.....	54
6.2 Probleem - Doelstelling.....	54
6.3 Instrumentarium - outcome	57
6.4 Impact	60

////////////////////////////////////

6.5	Conclusie	61
7	De effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium.....	62
7.1	Inleiding.....	62
7.2	De in- en uitstroom op de inventaris	62
7.3	Het versnellend effect van de inventaris?	70
7.4	Het versnellend effect van de heffingen?	70
7.5	Het versnellend effect van de subsidies	73
7.6	Conclusie	74
8	Beïnvloedende factoren	75
8.1	Inleiding.....	75
8.2	Factoren die de duurtijd op de inventaris beïnvloeden.....	75
8.3	Factoren die de duurtijd van de vernieuwing beïnvloeden	81
8.4	Verklaringen voor de niet-beëindiging van de leegstand van hernieuwde bedrijfsruimten ..	83
8.5	Conclusie	84
9	Acties en aanbevelingen.....	86
9.1	Inleiding.....	86
9.2	Aanbevelingen voor een effectiviteitsverhoging van het leegstandsinstrumentarium	86
9.3	Aanbevelingen in kader van het nieuwe ruimtelijke beleid.....	92
9.4	Conclusie	93
10	Algemene conclusies van de evaluatiestudie	94
11	Bronnen	96
12	Bijlagen	97
	Bijlage 1 – Bestek.....	97
	Bijlage 2 – Overlegmomenten met opdrachtgever	97
	Bijlage 3 – Strategische interviews	97
	Bijlage 4 – Focusgesprekken.....	97
	Bijlage 5 – Case Studies	97
	Bijlage 6 – Databankanalyse.....	97

Managementsamenvatting

De Vlaamse overheid neemt sinds 1995 maatregelen waarmee zij een bijdrage wil leveren aan het voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Het kader voor deze acties wordt geboden door het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Dit decreet voorziet in 3 instrumenten: een inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, heffingen voor de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, en subsidies voor projecten die leegstaande en/of verwaarloosde sites nieuw leven inblazen.

Na 20 jaar dringt een grondige evaluatie van het leegstandsinstrumentarium zich op. Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 (p.63) lijstte de evaluatie en bijstelling van het leegstandsdecreet op als belangrijke beleidsactie. Zo is het waardevol om te onderzoeken op welke wijze het leegstandsinstrumentarium een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van het 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'¹ dat duidelijk inzet op verweving en zorgvuldig ruimtegebruik. Een bijgesteld leegstandsinstrumentarium moet zich ook inschrijven in het momenteel in opmaak zijnde 'instrumentendecreet'² waarbij de bestaande en nieuwe realisatiegerichte instrumenten samengebracht en geharmoniseerd zullen worden in één enkel decreet met als doel een geïntegreerde inzet, transparantie en vereenvoudiging.

Voor een bijsturing van het bestaande beleid en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium werd vanuit het Departement Omgeving Vlaanderen het onderzoekstraject 'Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten' opgestart (zie bestek in bijlage 1). Het doel van deze evaluatiestudie was beleidsleren, namelijk het aanreiken van bruikbare informatie aan de beleidsvoorbereiding die kan dienen voor het maken van keuzes over de bijsturing en het gericht inzetten van leegstandsinstrumentarium met het oog op het bereiken van de strategische doelstellingen van het ruimtelijke beleid.

Het verwachte resultaat van deze evaluatiestudie was drieledig:

- Het opmaken van een duidelijk model van de programmatheorie waarin de relaties tussen doelgroepen, instrumenten, outcomes en voorwaarden en veronderstellingen, duidelijk worden weergegeven;
- Een evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium m.b.t. leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De focus van dit onderzoek ligt op het verklaren van verbanden. Geïnspireerd op een realistische evaluatiebenadering willen we onderzoeken in welke gevallen, hoe en waarom het instrumentarium wel of niet werkt;
- Duidelijke en gerichte aanbevelingen m.b.t. het aanpassen van en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium m.b.t. leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

De onderzoeksmethodologie steunt op de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethodes. Het kwantitatieve onderzoeksluik bestond uit een analyse van de inventaris van leegstaande en/of leegstaande bedrijfsruimten. Het kwalitatieve onderzoeksluik bestond uit een literatuurstudie, strategische interviews, case study onderzoek, twee focusgesprekken en een werksessie.

Enkele kerngetallen

Het aantal geregistreerde leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten schommelt tussen de 2.000 en 3.000 sites. In 2016 stonden 2.700 bedrijfsruimten op de inventaris. Panden worden gemiddeld na 2,83 geschrappt van de inventaris. Van de geregistreerde bedrijfsruimten is 48% gelegen in woongebied, 26% in

¹ www.ruimtevlaanderen.be/BRV

² www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/Instrumentarium-/Instrumentendecreet

agrarisch gebied en 21% in gebieden met bestemmingscategorie bedrijvigheid. Met betrekking tot de eigenaars zijn 70% van de eigenaars een particulier, 28% een bedrijf en slechts 2% een publieke rechtspersoon. De heffingen bedroegen in de periode 2008-2015 gemiddeld €21.000 over een totaal van 7.198 dossiers. Het gemiddelde heffingsbedrag steeg de voorbije jaar van gemiddeld €19.204 in 2008 tot €25.704 in 2015. De analyse van de ingekohierde heffingen toont aan dat de heffing minder dan €10.000 bedraagt in 63% van de dossiers. Een totaal van 131 verschillende gemeenten, ofwel 43% van de Vlaamse gemeenten (en deelgemeenten), hief tussen 2011 en 2016 gemeentelijke opcentiemen. De opcentiemen variëren tussen de 10 en 150, waarbij het merendeel van de gemeenten 100 opcentiemen oplegt. Gemiddeld bedroeg de totale som van opcentiemen per gemeente €27.545. Uit de analyse van de subsidiedossiers blijkt dat in de periode 2006-2017 drie vierde van de goedgekeurde subsidiedossiers door private actoren werd ingediend waarbij de ondernemingen beroep doen op 96% van het totaal uitgekeerde subsidiebedrag. In de periode 2008-2016 varieerden de saneringssubsidies tussen de €20.770 en €1.616.073 per dossier, met een gemiddelde van €303.173. In ongeveer 31% van de subsidiedossiers – voor verwerving en sanering – bleef de economische activiteit behouden en 31% kende een nabestemming met enkel wonen.

Coherentie en logische opbouw van het leegstandsdecreet

De coherentie van de doelstellingen werd geanalyseerd aan de hand van een duidelijk model van de interventielogica met de ontleding van de relaties tussen de doelgroepen, instrumenten, probleemstelling, middelen, resultaten, voorwaarden en veronderstellingen. Deze programmatheorie is gebaseerd op de verschillende officiële beleidsdocumenten. De programmatheorie laat toe om te duiden waarom de ingezette instrumenten al dan niet tot de verwachte resultaten en de beoogde impact leidt. Vervolgens werden de resultaten uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek gecombineerd. Op basis van de analyse kan gesteld worden dat de drie leegstandsinstrumenten – inventaris, heffingen en subsidies – een logisch en helder geheel vormen die actief bijdragen aan de realisatie van de doelstelling van het decreet, namelijk het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied.

Uit de geconstrueerde programmatheorie blijkt het leegstandsdecreet echter een aantal incoherenties te bevatten. Zo stuurt het leegstandsdecreet niet actief aan op de beoogde ruimtelijke impact, namelijk het vermijden van het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte. Het is enkel de reactivering en de vernieuwing van leegstaande en/of verwaarloosden panden waarop het leegstandsinstrumentarium rechtstreeks aanstuurt. De planologische context, voornamelijk de bestemmingsplannen, bepalen of een open ruimte al dan niet aangesneden kan worden voor nieuwe ontwikkelingen. De planologische context bepaalt ook welke nabestemming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte vergunbaar is.

Een aantal veronderstellingen waarop het decreet steunt blijken ook niet correct te zijn. Zo strookt de veronderstelling dat leegstand en/of verwaarlozing in de eerste plaats een ‘stedelijk’ probleem is niet met de realiteit: in de praktijk blijkt immers 65% van de bedrijfsruimten op de inventaris in buitengebied te liggen. De veronderstelling dat de gemeenten het meest aangewezen bestuursniveau zijn voor de opmaak van de inventaris is betwistbaar: gemeenten hebben weliswaar veel terreinkennis, maar de gemeenten zijn terughoudend om een ‘bestraffende’ rol op te nemen en de opmaak van de vermoedenslijst staat bloot aan lokale belangen.

Effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium

Het onderzoek toont aan dat het leegstandsinstrumentarium de vernieuwing en reactivering van geregistreerde bedrijfsruimten versnelt. De heffing zet als ‘negatieve’ incentive zowel de bestaande als nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen. De subsidies zetten als ‘positieve’ incentive de nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen.

De effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium wordt echter verminderd door de soms gebrekkige kennis over het decreet bij de betrokken actoren, de onvolledigheid en het louter administratieve karakter van de inventaris, de ontwijkingsmogelijkheden inzake de heffing en de ‘deadweight loss’ van de subsidies. Uit het onderzoek blijkt ook dat de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten en de

afstemming van de verschillende procedures (m.b.t. registratie, schrapping, opschorting en heffing) suboptimaal is.

De duurtijd van de leegstand en/of verwaarlozing van een bedrijfsruimte wordt beïnvloed door verschillende pandgebonden en actorgebonden factoren. Inzake ‘pandgebonden’ factoren wijst het onderzoek op verwaarlozing als een factor die de herinvulling van de bedrijfsruimten negatief beïnvloed. De verklaringen hiervoor zijn de hogere investeringskosten die verbonden zijn aan de vernieuwing van een verwaarloosde bedrijfsruimte, alsook de vaststelling dat verwaarlozing sterker optreedt naarmate bedrijfsruimten langer op de inventaris staan. Het onderzoek bracht aanvullend verschillende andere pandgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben zowel betrekking op de ruimtelijke en planologische context waarbinnen de bedrijfsruimte gelegen is, alsook op de specifieke (bouwtechnische) kenmerken van het pand.

Inzake ‘actorgebonden’ factoren wijst het onderzoek aan dat bedrijfsruimten met particuliere eigenaars sneller van de inventaris verdwijnen dan bedrijfsruimten in eigendom van bedrijven. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de beperktere financiële reserves van particuliere eigenaars waardoor zij vatbaarder zijn voor de heffingen, alsook dat het in de eerste plaats bedrijven zijn die leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aankopen en een langdurig vernieuwingsproject opzetten. Het onderzoek bracht aanvullend verschillende andere actorgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben ondermeer betrekking op de complexiteit van de eigendomssituatie, de financiële middelen van de eigenaars en de speculatie van de eigenaars op hogere verkoop- en huurprijzen.

Acties en aanbevelingen

Om de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium te verhogen bevelen wij als onderzoeksteam aan om:

- de logische opbouw van het bestaande leegstandsinstrumentarium te behouden;
- de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten te verbeteren;
- de communicatie en sensibilisering over het leegstandsdecreet te verbeteren;
- in te zetten op administratieve vereenvoudiging, informatisering en digitalisering;
- in te zetten op capaciteitsopbouw bij de Vlaamse en lokale overheidsdiensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsbeleid;
- de verschillende procedures mbt. registratie, heffing en subsidies beter op elkaar af te stemmen;
- de planvormingprocessen te versnellen;
- de inventaris om te vormen tot een proactief informatie- en communicatie-instrument;
- de informatie uit de verschillende leegstandsinventarissen- en registers die vandaag bestaan te integreren;
- het inventarisatieproces bij te sturen waarbij het Departement Omgeving een vermoedenslijst opstelt door de kruising van databanken, en de gemeenten vervolgens instaan voor correcties en aanvullingen op basis van terreinkennis en -controle;
- de opschortingsmogelijkheden uit te breiden;
- het wegwerken van de ongelijkheid tussen publieke en private actoren mbt. de subsidieregeling.

Voor een meer doelgerichte inzet van het leegstandsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid bevelen wij aan om de toekenning van subsidies te koppelen aan gebiedsspecifieke voorwaarden om vanuit de overheid actief te sturen op de realisatie van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de daartoe geschikte gebieden

Lijst van figuren

Figuur 1 – Interventiologica	15
Figuur 2 – Schematische weergave van de programmatheorie	23
Figuur 3 – Evolutie van het totaal aantal geregistreerde bedrijfsruimten.....	40
Figuur 4 – Instroom en uitstroom op de inventaris per jaar.....	41
Figuur 5 – Aantal jaar op de inventaris.....	41
Figuur 6 – Totaal aantal jaren op de inventaris van onderbroken sites	42
Figuur 7 – Duur van de onderbrekingen van sites die in totaal 3 jaar of langer op de inventaris staan ..	42
Figuur 8 – Verdeling van alle sites naar de categorisering van het stedelijk gebied.....	43
Figuur 9 – Verdeling van alle sites naar ruimteboekhoudingscategorie	43
Figuur 10 – Verdeling van alle sites naar knooppuntwaarde	44
Figuur 11 – Verdeling van alle sites op de inventaris naar type eigenaar	44
Figuur 12 – Verdeling van alle sites naar type activiteit (sectorniveau).....	45
Figuur 13 – Totaal ingekohierde heffingsbedragen en heffingsdossiers periode 2008-2015	46
Figuur 14 – Aantal dossiernummers per heffingsklasse 2008-2015	46
Figuur 15 – Verspreiding van de heffingsdossiers per provincie in de periode 2008-2015.....	47
Figuur 16 – Gemeentelijke opcentiemen in de periode 2011-2016	48
Figuur 17 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type aanvrager in de periode 2007-2016.....	49
Figuur 18 – Totaalbedrag uitgereikte subsidies en aantal subsidiedossiers 2007-2016	50
Figuur 19 – Verdeling van de subsidiemiddelen naar grootteorde in de periode 2007-2016.....	51
Figuur 20 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type nabestemming in de periode 2007-2016.....	52
Figuur 21 – Verdeling van de subsidiemiddelen naar type nabestemming in de periode 2007-2016	53
Figuur 22 – Uitsplitsing van alle sites op de inventaris naar de categorisering van het stedelijk gebied..	54
Figuur 23 – Verdeling van de bedrijfsruimten op de inventaris naar perceelsoppervlakte	55
Figuur 24 – Werkelijke verdeling van het leegstandspercentage voor alle sites met informatie over het benuttingspercentage	56
Figuur 25 – Stroomdiagram voor alle sites op de inventaris vanaf 2010.....	63
Figuur 26 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar en het laatste jaar op de inventaris.....	67
Figuur 27 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar en het laatste jaar op de inventaris – weergegeven als aandeel blijvers	67
Figuur 28 – Uitsplitsing van alle sites met een stedenbouwkundige vergunning gedurende hun passage op de inventaris naar de categorie van de vergunning	69
Figuur 29 - Aantal dossiers per aantal jaren heffing, per heffingsklasse periode 2008-2016	71
Figuur 30 – Differentiatie van de verdeling stedelijke gebieden-buitengebied naar duur (aantal jaren op de inventaris).....	76
Figuur 31 – Differentiatie van de verdeling naar ruimteboekhoudingscategorie naar duur (aantal jaren op de inventaris).....	76
Figuur 32 – Evolutie van de mediaan en de gemiddelde site-oppervlakte naar duur (aantal jaren op de inventaris)	77
Figuur 33 – Differentiatie van de verdeling van knooppuntwaarde naar duur (aantal jaren op de inventaris)	77
Figuur 34 – Relatie tussen verwaarlozing (aandeel verwaarlozing in totaal aantal sites) en duur (aantal jaren op de inventaris).....	78
Figuur 35 – Differentiatie van de verdeling van het type eigenaar naar duur (aantal jaren op de inventaris)	80
Figuur 36 – Differentiatie van de verdeling van type activiteit (sectorniveau) naar duur (aantal jaren op de inventaris).....	80
Figuur 37 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar in kader van een vernieuwingsvoorstel en het laatste jaar op de inventaris	83

Lijst van tabellen

Tabel 1 – Overzicht van de gecombineerde onderzoeksmethodieken	15
Tabel 2 – Selectiecriteria case studies	17
Tabel 3 – Overzicht actoren en acties	31
Tabel 4 – Verdeling van de saneringssubsidies naar type private actor in de periode 2007-2016	49
Tabel 5 – Verdeling van de saneringssubsidies naar type publiek actoren in de periode 2007-2016	50
Tabel 6 – Verdeling van de verwervingssubsidies naar type publieke actor in de periode 2007-2016.....	51
Tabel 7 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type nabestemming in de periode 2007-2016.....	52
Tabel 8 – Mediaan en gemiddelde oppervlakte van sites op de inventaris.....	56

1 Inleiding

De Vlaamse overheid neemt sinds 1995 maatregelen waarmee zij een bijdrage wil leveren aan het voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Het kader voor deze acties wordt geboden door het **decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten**. Dit decreet voorziet in 3 instrumenten: een inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, heffingen voor de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, en subsidie voor projecten die leegstaande en/of verwaarloosde sites nieuw leven inblazen.

Na 20 jaar dringt een grondige evaluatie van het leegstandsinstrumentarium zich op. Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 (p.63) lijstte de evaluatie en bijstelling van het leegstandsdecreet op als belangrijke beleidsactie. Zo is het waardevol om te onderzoeken op welke wijze het leegstandsinstrumentarium een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van het 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'³ dat duidelijk inzet op verweving en zorgvuldig ruimtegebruik. Een bijgesteld leegstandsinstrumentarium moet zich ook inschrijven in het momenteel in opmaak zijnde 'instrumentendecreet'⁴ waarbij de bestaande en nieuwe realisatiegerichte instrumenten samengebracht en geharmoniseerd zullen worden in één enkel decreet met als doel een geïntegreerde inzet, transparantie en vereenvoudiging.

Voor een bijsturing van het bestaande beleid en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium werd vanuit het Departement Omgeving Vlaanderen het onderzoekstraject 'Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten' opgestart (zie bestek in bijlage 1). Op basis van de resultaten van deze studie wil de opdrachtgever beter begrijpen in welke gevallen waarom wel of niet het leegstandsinstrumentarium effectief is met betrekking tot het stimuleren van de vernieuwing, het reactiveren alsook het slopen van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in Vlaanderen.

Het **doel** van deze evaluatiestudie zoals vooropgesteld in het bestek was beleidsleren, namelijk het aanreiken van bruikbare informatie aan de beleidsvoorbereiding die kan dienen voor het maken van keuzes over de bijsturing en het gericht inzetten van leegstandsinstrumentarium met het oog op het bereiken van de strategische doelstellingen van het ruimtelijke beleid.

Het **verwachte resultaat** van deze evaluatiestudie was driedelig:

- Het opmaken van een duidelijk model van de programmatheorie waarin de relaties tussen doelgroepen, instrumenten, outcomes, de voorwaarden en veronderstellingen, duidelijk worden weergegeven;
- Een evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium m.b.t. leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De focus van dit onderzoek ligt op het verklaren van verbanden. Geïnspireerd op een realistische evaluatiebenadering willen we onderzoeken in welke gevallen, hoe en waarom het instrumentarium wel of niet werkt;
- Duidelijke en gerichte aanbevelingen m.b.t. het aanpassen van en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium m.b.t. leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

De **onderzoeksmethodologie** steunt op de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethodes. Het kwantitatieve onderzoeksluik bestond uit een analyse van de inventaris van leegstaande en/of leegstaande bedrijfsruimten. Het kwalitatieve onderzoeksluik bestond uit een literatuurstudie, strategische interviews, case study onderzoek, twee focusgesprekken en een werksessie.

³ www.ruimtevlaanderen.be/BRV

⁴ www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/Instrumentarium-/Instrumentendecreet

Het onderzoeksrapport is opgebouwd uit 6 hoofdstukken waarbij, na 2 inleidende hoofdstukken, in afzonderlijke hoofdstukken achtereenvolgens de programmatheorie wordt geconstrueerd, de verschillende evaluatievragen worden behandeld en de aanbevelingen worden geformuleerd:

- hoofdstuk 2 'Evaluatievragen en –methodologie' beschrijft de evaluatievragen en de toegepaste onderzoeksmethodes;
- hoofdstuk 3 'Constructie van de programmatheorie' analyseert de verschillende veronderstellingen waarop het leegstandsdecreet steunt en doet een uitspraak over de evalueerbaarheid van het decreet;
- hoofdstuk 4 'De roep om een bijsturing van het Vlaamse leegstandsdecreet' behandelt de totstandkoming van het leegstandsdecreet, de tussentijdse wijzigingen en de argumenten voor een decreetswijziging;
- hoofdstuk 5 'Enkele kerngetallen van het leegstandsinstrumentarium' biedt een beschrijvend overzicht van een aantal basiscijfers met betrekking tot de inventaris, heffingen en subsidies;
- hoofdstuk 6 'Logische opbouw en coherentie' evalueert de logische opbouw en coherentie van het leegstandsinstrumentarium;
- hoofdstuk 7 'Effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium' analyseert de wijze waarop het huidige leegstandsinstrumentarium de beëindiging van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand versnelt;
- hoofdstuk 8 'Beïnvloedende factoren' beschrijft de contextfactoren die de beëindiging van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte versnellen of vertragen;
- hoofdstuk 9 'Acties en aanbevelingen' geeft een overzicht van de aanbevelingen van het onderzoeksteam om de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium te verhogen en in te schrijven in de uitvoering van de nieuwe ruimtelijke beleidsdoelstellingen.

De bijlagen bij het onderzoeksrapport geven, ter aanvulling van hoofdstuk 2, meer duiding bij de toegepaste onderzoeksmethodes.

2 Evaluatievragen en –methodologie

2.1 Evaluatievragen

Het bestek stelde de volgende evaluatievraag centraal:

Zijn de leegstandsinstrumenten m.b.t. leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten voldoende coherent en logisch opgebouwd in functie voor het behalen van de vooropgestelde doelstelling; en in welke mate en omstandigheden is het huidige leegstandsinstrumentarium effectief met betrekking tot het stimuleren van de vernieuwing en reactivering van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten?

Binnen de centrale evaluatievraag werden 3 verschillende ‘sets’ van deelvragen onderscheiden, waarbij twee evaluatiecriteria centraal staan, namelijk **effectiviteit** en **coherentie**:

Logica en coherentie van de doelstellingen en instrumentarium

Is het geheel van de doelstellingen, in te zetten instrumenten en gewenste outcome- en impacteffecten in het decreet leegstand en de memorie van toelichting logisch en coherent opgebouwd?

Onder **coherentie** verstaan we “de mate waarin de strategische en operationele doelstellingen een samenhangend geheel vormen (De Peuter et al., 2007, p.71)”. In dit onderzoek worden zowel interne als externe coherentie onderzocht. In functie van *interne coherentie* wordt gekeken in hoeverre de verschillende bepalingen van de beleidsinstrumenten, namelijk de Inventaris en de subsidie- en heffingregeling complementair en compatibel werken in functie van het bereiken van de gewenste effecten. Bij het onderzoeken van de *externe coherentie* wordt gekeken in hoeverre de bepalingen en doelstellingen van het huidige instrumentarium in lijn liggen met de nieuwe ruimtelijke doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

On de **logica** van het beleid verstaan we “de mate waarin de assumpties achter een beleidsinitiatief doordacht en onderbouwd zijn” (De Peuter et al., 2007, p.71). Een belangrijk aspect is de duidelijkheid van het beleid, namelijk de mate waarin de relaties tussen het maatschappelijke probleem, de beleidsinstrumenten en gewenste effecten en impact expliciet worden gesteld met een verwijzing naar de kennisbasis van deze relaties.

Het expliciteren van de logica en coherentie van beleid gebeurt in functie van het bevorderen van de effectiviteit van het beleid. Een coherent geheel van instrumenten en doelstellingen met een goed onderbouwde logica heeft een grotere waarschijnlijkheid om de vooropgestelde effecten te bereiken.

Effectiviteit

Wat zijn de oorzaken van langdurige leegstand en verwaarlozing van geregistreerde bedrijfsruimten?

Welke redenen/factoren beïnvloeden de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris geregistreerd staan en niet gereactiveerd of vernieuwd worden?

Is er evolutie in de tijd? Is er ruimtelijke differentiatie? Is er differentiatie naar type pand of naar type eigenaar, enzoverder, ... ?

Op welke manier en in welke mate heeft het huidige leegstandsinstrumentarium (heffing-, opschorting- en subsidieregeling, onteigening) wel of geen invloed op het vlak van (de snelheid van) het vernieuwen of reactiveren van geregistreerde bedrijfsruimten?

Wat zijn redenen/factoren (buiten het leegstandsinstrumentarium) die (de snelheid van) de vernieuwing en reactiveren van geregistreerde bedrijfsruimten beïnvloeden? Zijn binnen die redenen/factoren groepen van specifieke types bedrijfsruimten of types locaties in te herkennen

Om welke redenen leidt de vernieuwing van een bedrijfsruimte niet tot de beëindiging van de leegstaande/verwaarloosde toestand van het pand?

Onder **effectiviteit** verstaan we “de mate waarin de geobserveerde effecten of veranderingen toe te schrijven zijn aan het beleid (De Peuter et al., 2007, p.71).” De scope van dit evaluatieonderzoek bestaat niet enkel uit het vaststellen van een causaal verband tussen het instrumentarium en de geobserveerde outcomes. Het evaluatieonderzoek tracht om de verschillende niveaus van geobserveerde outcomes (cf. duurtijd van leegstand) in relatie tot het instrumentarium te verklaren. Zo proberen we bijvoorbeeld te verklaren waarom de duurtijd van leegstand van een bepaald pand korter is dan de duurtijd van een ander pand terwijl beiden onderhevig zijn aan de heffing.

Acties en aanbevelingen

Op welke manier kunnen we de inzet van het huidige instrumentarium i.f.v. de gewenste effecten verbeteren?

Op basis van de resultaten en conclusies van het onderzoek, zijn er aanbevelingen voor de inzet van het leegstandsinstrumentarium in het kader van:

- het ruimtelijke beleid inzake zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijk rendement;*
- het instrumentendecreet.*

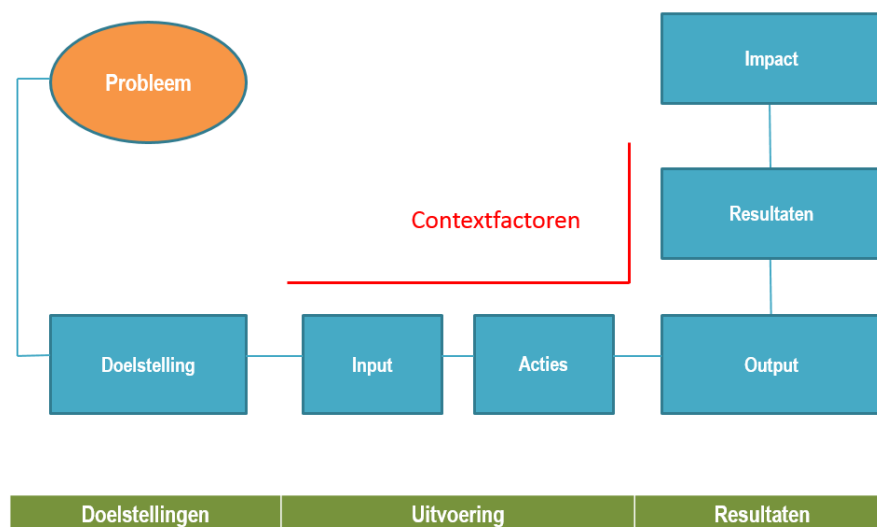
2.2 Een theoriegedreven evaluatie

Het bestek schreef een theoriegedreven en realistische evaluatiebenadering voor. Het concept programmatheorie staat in deze benadering centraal. De programmatheorie heeft als functie het expliciteren van de wijze waarop men denkt dat het programma werkt door het schematisch voorstellen van de verbanden en relaties tussen probleemstelling, middelen, instrumenten, resultaten, (on)gewenste effecten en impact. De programmatheorie laat toe om te duiden waarom de ingezette instrumenten al dan niet tot de verwachte resultaten en de beoogde impact leidt. Cruciaal hierbij is het expliciteren en trachten te verklaren van de veronderstelde causale verbanden tussen de verschillende onderdelen. Voor de opmaak van de programmatheorie werd gekozen voor de benadering van de interventielogica (zie figuur 1).

Tussen de beleidsinterventies of acties en de resultaten is er evenwel geen 1-op-1 relatie. In een realistische evaluatiebenadering wordt het maatschappelijke effect als gevolg van een beleidsinterventie beïnvloed door de context waarbinnen het beleidsmechanisme opereert. Deze contextfactoren kunnen intern (factoren waar het beleid vat op heeft) of extern (contextfactoren het beleid minder vat op heeft) van aard zijn, en een stimulerende of remmende invloed hebben op het effect van het beleid. Deze contextfactoren werden geïdentificeerd en beschreven in het onderzoeksrapport.

De programmatheorie is gebruikt als kapstok en kader voor de selectie van de onderzoeksmethodes en de analyse van de onderzoeksresultaten om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden. De opmaak van de programmatheorie gebeurde iteratief doorheen het hele onderzoekproces. O.b.v. de beschikbare officiële beleidsdocumenten werd een eerste model opgemaakt dat werd gebruikt voor het formuleren van basisveronderstellingen die doorheen de andere onderzoeksluiken werden afgetoetst. Het model werd verder concreet gesteld en veronderstellingen bevestigd of geherformuleerd o.b.v. tussentijdse resultaten en inzichten uit de kwalitatieve en kwantitatieve analyse.

Figuur 1 – Interventielogica



2.3 Combinatie van verschillende onderzoeksmethodes

Gestuurd vanuit de programmatheorie werd om bovenvermelde evaluatievragen te beantwoorden een combinatie van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes ingezet. Onderstaande tabel toont een overzicht van de combinatie van onderzoeksmethodieken (desk analyse, inventarisanalyse, interviews, case-studies en focusgroepen):

Tabel 1 – Overzicht van de gecombineerde onderzoeksmethodieken

Type	Desk analyse	Inventaris-analyse	Interviews	Case-study	Focusgroepen
Coherentie van doelstellingen en instrumentarium	XX		XX	X	X
Effectiviteitsevaluatie	X	XX	XX	XX	XX
Conclusies en aanbevelingen	XX	X	XX	XX	XX

Het onderzoeksteam is van oordeel dat deze combinatie van technieken garant staat voor een accurate analyse en beleidsrelevante conclusies ten aanzien van de geformuleerde onderzoeksvragen. In dit type onderzoek hangen de kwaliteitsgaranties immers samen met de graad van zogenaamde triangulatie. Triangulatie betekent dat via verschillende sporen en perspectieven een vraagstuk wordt benaderd om tot zo accuraat mogelijke vaststellingen en conclusies te komen. Er werden in dit onderzoek, zowel bij dataverzameling als -analyse, drie vormen van triangulatie gecombineerd:

- methodische triangulatie: verschillende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes werden gecombineerd;
- datatriangulatie: de kwalitatieve als kwantitatieve informatie, maar eveneens verschillende vormen van kwalitatieve informatie onderling, werden met elkaar geconfronteerd;
- onderzoekstriangulatie: binnen het onderzoeksteam werd overlegd over de systematieke en consistentie van de werkwijzen. Het onderzoeksteam was multidisciplinair samengesteld en

bestond uit mensen met een verschillende inhoudelijke expertise (economie, geografie, vastgoed, architectuur en stedenbouw).

De data werd verzameld en geanalyseerd vanuit het referentiekader van de programmatheorie. Op basis van de programmatheorie werden eerst de onderliggende veronderstellingen van het leegstandsinstrumentarium blootgelegd. De dataverzameling zette in op het vergaren van de nodige informatie om deze veronderstellingen af te toetsen. Voor de data-analyse werd inductief en deductief te werk gegaan waarbij vanuit het referentiekader van de programmatheorie werd nagegaan welk onderzoeksmateriaal duiding gaf bij welke onderzoeksvraag.

Zoals ook in de vorige sectie werd beschreven was het evaluatieonderzoek een iteratief proces. Dit betekent dat vertrekkende vanuit de onderzoeksvragen en de geconstrueerde programmatheorie een strategie voor dataverzameling werd opgezet en dat er op de gradueel verzamelde data verschillende rondes van analyse werden uitgevoerd. Dataverzameling en -analyse wisselden elkaar echter voortdurend af. Zo konden bepaalde initiële inzichten verder uitgespit worden en waren bijstellingen in de dataverzameling en -analyse mogelijk.

2.4 Kwalitatief onderzoeksluik

2.4.1 Dataverzameling

Het kwalitatieve onderzoeksluik stelde ons in staat om uiteenlopende functies voor kennisvergaring te dienen: overzicht en inzicht, vergelijken en verkennen, beschrijven en verklaren, deductief en inductief. Binnen het kwalitatieve onderzoeksluik werden verschillende onderzoeksmethodes gecombineerd.

Literatuurbronnen

In kader van het van het onderzoek wordt beroep gedaan op verschillende literatuurbronnen:

- het leegstandsdecreet zelf en haar memorie van toelichting, alsook flankerende decreten zoals oa. het Brownfielddecreet;
- de conceptnota's voor een decreetswijziging, verslagen van parlementaire hoorzittingen, interne nota's van het Departement Omgeving Vlaanderen, ...;
- bestaande studies rond de leegstandsproblematiek in Vlaanderen.

Interviews met strategisch verantwoordelijken

In kader van het onderzoek werden interviews afgenomen van sleutelfiguren die direct of indirect betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsbeleid. Deze interviews werden opgevat als semi-gestructureerde face-to-face interviews. De gehanteerde topiclijst was breed opgevat en garandeerde dat de verschillende onderwerpen van de evaluatiestudie besproken werden: de logische opbouw en coherentie van het decreet, de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium, en de acties en aanbevelingen.

In totaal werden er 8 interviews uitgevoerd met in totaal 12 strategisch verantwoordelijken die in samenspraak met de opdrachtgever geselecteerd werden (zie bijlage 3.1 voor een overzicht). De interviews hadden een gemiddelde duur van 1 uur. Van elk interview werd een samenvattend verslag opgemaakt waarna de respondenten – wanneer zij dat wensten – aanvullingen of correcties konden doorvoeren op het verslag.

Case study onderzoek

In het kader van het onderzoek werden, in samenspraak met de opdrachtgever, 10 cases geselecteerd op basis van de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Met de case studies werd in de eerste plaats verder gegraven naar de redenen/oorzaken van landurige leegstand en/of verwaarlozing van bedrijfsruimten, de redenen/factoren die de duurtijd beïnvloeden dat bedrijfsruimten op de inventaris geregistreerd staan en de invloed van het leegstandsinstrumentarium op de snelheid van het vernieuwen

van geïnventariseerde bedrijfsruimten. Omdat het 'tijdselement' een belangrijke rol speelt in deze onderzoekstopics werd de duurtijd op de inventaris als voornaamste selectiecriteria gehanteerd.

Onze selectie bestond uit:

- 4 cases van bedrijfsruimten die **meer dan 3 jaar** op de inventaris staan en waarvan de leegstand en/of verwaarlozing nog niet werd beëindigd;
- 4 cases van bedrijfsruimten die **meer dan 3 jaar** op de inventaris hebben gestaan en waarvan de leegstand en/of verwaarlozing ondertussen werd beëindigd;
- 2 cases van bedrijfsruimten die **minder dan 3 jaar** op de inventaris hebben gestaan en waarvan de leegstand en/of verwaarlozing ondertussen werd beëindigd.

De bedrijfsruimten die minder dan 3 jaar op de inventaris staan en nog niet zijn heringevoerd werden buiten beschouwing gelaten daar deze nog te recent op de inventaris staan om voldoende verschillende informatie op te leveren dan panden die al langer dan 3 jaar leeg staan.

Bij de keuze van de cases werd daarnaast rekening gehouden met enkele bijkomende criteria:

- geografische spreiding over de verschillende provincies;
- geografische spreiding volgens ruimteboekhoudingscategorie (woonmilieu, agrarisch milieu, industrieel milieu);
- leegstand en/of verwaarlozing;
- omvang van de heffing (<€10.000 en > €10.000);
- al dan niet gebruik van subsidies;
- type eigenaar (natuurlijke rechtspersoon, private rechtspersoon, publieke rechtspersoon).

Door toepassing van deze selectiecriteria werd via de 10 cases een afspiegeling nagestreefd van de grote diversiteit aan leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in Vlaanderen. Het beperkte aantal cases laat echter geen volledige representativiteit toe. Er werd in de eerste plaats gekozen voor 'rijke' cases waarbij in kader van het onderzoek zoveel mogelijk geleerd kon worden over de ervaringen en praktijken op het terrein (zie bijlage 5 voor een gedetailleerd overzicht van de 10 case studies).

Tabel 2 – Selectiecriteria case studies

Case	Type case	Heffing	Provincie	VRIND	Hoofdcategorie RBH	Type eigenaar	Jaar in	Jaar uit
1	Heringevuld binnen 3 jaar op inventaris	N.v.t	Vlaams-Brabant	Stedelijk gebied rond Brussel	restmilieu	Bedrijf	2012	2015
2	Heringevuld binnen 3 jaar op inventaris	N.v.t	Oost-Vlaanderen	Platteland	agrarisch milieu	Particulier	2014	2016
3	Heringevuld na 3 jaar op inventaris	Heffing > €10.000	Vlaams-Brabant	Centrumsteden	woonmilieu	Bedrijf	2009	2015
4	Heringevuld na 3 jaar op inventaris	Heffing > €10.000	Antwerpen	Grootstedelijke rand	industrieel milieu	Bedrijf	2011	2015
5	Heringevuld na 3 jaar op inventaris	Heffing < €10.000	West-Vlaanderen	Platteland	agrarisch milieu	Particulier	2010	2015
6	Heringevuld na 3 jaar op inventaris	Heffing > €10.000	Limburg	Overgangsgebied	industrieel milieu	Particulier	2000	2015
7	Leegstand na 3 jaar op inventaris	Heffing > €10.000	West-Vlaanderen	Platteland	industrieel milieu	Overheid	2008	

8	Leegstand na 3 jaar op inventaris	Heffing < €10.000	Antwerpen	Grootstedelijke rand	woonmilieu	Particulier	2007	
9	Leegstand na 3 jaar op inventaris	Heffing > €10.000	Limburg	Overgangsgebied	woonmilieu	Bedrijf	2009	
10	Leegstand na 3 jaar op inventaris	Heffing < €10.000	Oost-Vlaanderen	Structuurondersteunende steden	woonmilieu	Bedrijf	2002	

Het onderzoek van elk van de 10 cases bestond uit face-to-face semi-gestructureerde interviews met de eigenaar van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte én met een vertegenwoordiger van de gemeente waarin de bedrijfsruimte gelegen was. De respondenten werden door het onderzoeksteam via e-mail gecontacteerd, met in bijlage een brief van het Departement Omgeving waarin het doel van het onderzoek werd uiteengezet en de respondenten een anonieme verwerking van de onderzoeksgegevens werd gegarandeerd. Voor de interviews werd een open topiclijst opgemaakt (zie bijlage 5.2 voor een kopie van de gehanteerde topiclijst). De interviews hadden een gemiddelde duur van 1 uur. Van elk interview werd een samenvattend verslag opgemaakt waarna de respondenten – wanneer zij dat wensten – aanvullingen of correcties konden doorvoeren op het verslag. Van elke case is een overzichtelijke infofiche opgesteld met oplijsting van de kerndata en een samenvattende beschrijving van de specifieke leegstandshistoriek en -problematiek (zie bijlage 5.3 voor de infofiches).

Focusgroepen

Voor een aftoetsing en verfijning van de onderzoeksresultaten werden 2 focusgroepen georganiseerd:

- 1 met gemeentebesturen
- 1 met Vlaamse actoren

Voor de samenstelling van de focusgroep met de gemeentebesturen werd samengewerkt met de VVSG⁵ die het onderzoeksteam een mailinglijst overhandigde van mogelijks geïntereerde respondenten die betrokken zijn bij de uitvoering van het lokale leegstandsbeleid. Op basis van de respons op de mailinglijst van de VVSG stelde het onderzoeksteam zelf een aanvullende mailinglijst samen om binnen de focusgroep een voldoende grote diversiteit van gemeenten te verzekeren (bvb. naar aantal inwoners, geografische spreiding over Vlaanderen, stedelijk gebied en buitengebied). Voor de samenstelling van de focusgroep met de Vlaamse actoren werden, in samenspraak met de opdrachtgever, vertegenwoordigers van verschillende Vlaamse administraties (buiten het Departement Omgeving), middenveldorganisaties en belangengroepen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken partij zijn bij de uitvoering van het Vlaamse leegstandsbeleid.

In totaal namen 22 respondenten deel aan beide focusgesprekken die elk 2,5 uur duurden (zie bijlage 4.1 en 3.2 voor een overzicht van de deelnemers). Elk focusgesprek startte met een korte presentatie van het onderzoekstraject en enkele kerngetallen. Vervolgens werd aan de hand van een aantal stellingen een open gesprek gevoerd over de leegstandsproblematiek in Vlaanderen, de sterktes en zwaktes van het huidige leegstandsinstrumentarium, en de aanbevelingen voor bijsturing (zie bijlage 4.3 voor een kopie van het draaiboek). Van elk focusgesprek werd een samenvattend verslag opgemaakt waarbij de respondenten – wanneer zij dat wensten – aanvullingen of correcties konden doorvoeren.

Interne werksessie met Departement Omgeving

Voor een aftoetsing en verfijning van de onderzoeksresultaten werd een interne werksessie georganiseerd met verschillende medewerkers van het Departement Omgeving Vlaanderen die direct of indirect betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsdecreet. In totaal namen 6 respondenten deel aan deze werksessie die 3 uur duurde (zie bijlage 2.3 voor een overzicht van de deelnemers). Deze werksessie startte met een korte presentatie van het onderzoekstraject en enkele kerngetallen. Vervolgens werden de aanbevelingen van het onderzoeksteam voor de bijsturing van het leegstandsinstrumentarium in een open gesprek afgetoetst bij de deelnemers (zie bijlage 2.3 voor een kopie van het draaiboek).

⁵ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

2.4.2 Data-analyse

De analyse van het kwalitatieve onderzoeksmateriaal startte met informatieselectie: de informatie uit verschillende bronnen werd geselecteerd op basis van de vraag 'in welke mate kan deze informatie ons helpen om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen?'. Vervolgens hebben we de weerhouden relevante informatie, in de mate van het mogelijke, gecategoriseerd via de verschillende onderzoeksvragen. Binnen elke onderzoeksvraag fungeerde de programmatheorie als kapstok voor de verdere categorisering van de informatie. In dit proces werd ook aandacht besteed aan informatie die horizontaal over de verschillende onderzoeksvragen heen relevant leek en werd expliciet aandacht besteed aan informatie met mogelijke relevantie voor het formuleren van aanbevelingen voor een bijsturing van het leegstandsinstrumentarium. Voor de validering van de onderzoeksresultaten werd de informatie uit interviews, focusgroepen en schriftelijke bronnen gecombineerd en geconfronteerd met elkaar.

2.5 Kwantitatief onderzoek

Waar mogelijk werd het onderzoek ook op kwantitatieve wijze gevoerd. De doelstelling van het kwantitatief onderzoek is dezelfde als die van het hele onderzoek: de evaluatie van de coherentie en effectiviteit van het bestaande beleidsinstrumentarium. De specifieke toevoeging zit hem in het feit dat we hier een erg grote set van sites kunnen bevragen, terwijl het kwalitatieve onderzoek voor een handvol sites erg in detail gaat. Uiteraard bewijst het kwantitatieve onderzoek geen causaliteit. Het is in de eerste plaats bedoeld om een aantal ruimtelijke en site-gebonden kenmerken in het juiste daglicht te plaatsen. Zo zullen we bijvoorbeeld zien dat bepaalde categorieën van een ruimtelijk kenmerk (bijv. bestemming) veel groter zijn dan andere. Ook kunnen we bekijken of het aandeel van bepaalde kenmerken toeneemt of afneemt naarmate sites langer op de inventaris staan (bijv. het aandeel private eigenaars ten opzichte van andere eigenaars). De resultaten zijn dus beschrijvend van aard. Ze onderbouwen waar mogelijk de resultaten van de kwalitatieve analyse door even terug te grijpen naar het algemene niveau van de inventaris.

2.5.1 Dataverzameling

Het kwantitatief onderzoek is gebaseerd op de volledige inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, van 1997 tot en met 2016. Deze inventaris bevat ruim 50.000 records. Om een kwantitatieve analyse mogelijk te maken, werd de structuur van de hele inventaris aangepast (zie verder en in bijlage 6). Dat maakt de analyse mogelijk van kenmerken zoals duur op de inventaris, al dan niet ondebroke passage op de inventaris, enzovoort. Om de kwantitatieve analyse nog interessanter te maken, werden extra thematische informatiebestanden aan de dataset toegevoegd. Het gaat onder andere over informatie rond de verstuurde aanslagbiljetten voor heffing, type eigenaar, stedenbouwkundige vergunningsaanvragen voor de betreffende sites, en heel wat ruimtelijke kenmerken zoals bestemming, oppervlakte van de site, al dan niet in stedelijk gebied, al dan niet binnen erkend brownfieldproject, enzovoort. Voor een volledig overzicht van alle beschikbare kenmerken verwijzen we naar het overzicht in bijlage 6.4.

De inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten vormde de basisbron voor de kwantitatieve analyse. De opmaak van de inventaris - en dus de volledigheid ervan - is sterk afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. Uit het kwalitatieve onderzoek bleek dat de inventaris geen getrouwe weergave is van de werkelijke hoeveelheid leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in Vlaanderen (zie hoofdstuk 6 voor meer duiding bij het inventarisatieproces). Het aantal bedrijfsruimten op de inventaris is een onderschatting van de werkelijke leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op de inventaris. De inventaris geeft eerder een beeld van de *inspanningen* die een gemeente levert voor het inventariseren van leegstand en/of verwaarlozing dan van de werkelijke *omvang* van leegstand en/of verwaarlozing.

Dit pijnpunt is ook gekend uit eerder onderzoek. Voor meer informatie verwijzen we naar het onderzoek 'Hergebruiksmogelijkheden van leegstand in Vlaanderen' van TV Atelier Romain-SumResearch i.s.m. GIM i.o.v. het departement Ruimte Vlaanderen (2017). In dat onderzoek werd bestudeerd in welke mate de administratieve leegstand overeenkomst met de werkelijke leegstand op terrein. Voor meer kwalitatieve informatie, zie ook Sterkens et al. 2013.

De kwantitatieve analyse beperkte zich zoals aangegeven tot de analyse van de inventaris. Voor een meer uitgebreide kwantitatieve analyse stootte het onderzoeksteam op een aantal praktische beperkingen.

Ontbreken van een nulmeting

Er werd in 1995 geen nulmeting uitgevoerd om het fenomeen van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in kaart te brengen. Dit betekent dat we geen inzicht hebben in de omvang van leegstand/verwaarlozing op dat moment, noch in de ruimtelijke impact van leegstand/verwaarlozing op dat moment. Het gebrek aan een nulmeting bemoeilijkt de evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium.

Ontoereikend cijfermateriaal over de volledige voorraad aan bedrijfsruimten

Naast het gebrek aan een nulmeting ontbreekt het vandaag aan cijfermateriaal dat als 'baseline' kan dienen om de effectiviteit van het leegstandsdecreet grondig af te toetsen. Binnen de totale voorraad aan bedrijfsruimten in Vlaanderen vormen de groep 'leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten' en de groep 'niet-leegstaande en niet-verwaarloosde bedrijfsruimten' communicerende vaten. Een belangrijke basisvoorwaarde voor de evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium is de beschikbaarheid van cijfermateriaal over de volledige voorraad aan bedrijfsruimten in Vlaanderen. Dit cijfermateriaal ontbreekt vandaag echter.

Ontoereikend cijfermateriaal over de ruimtelijke impact

Een analyse van de ruimtelijke impact van het leegstandsinstrumentarium behoorde niet tot de vraagstelling in het bestek. Het beschikbare cijfermateriaal is echter ook ontoereikend om de mate waarin het hergebruik van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten bijdraagt aan de gewenste ruimtelijke impact – het aansnijden van minder open ruimte – te analyseren. Het beschikbare cijfermateriaal is ook ontoereikend om te analyseren in welke mate het hergebruik van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten zich vertaalt in verweving en verdichting. Tijdens het kwantitatieve onderzoek werd getracht om aan de hand van een koppeling met het vergunningenregister alsnog zicht te krijgen op deze ruimtelijk impact. Deze analyse stoot echter op de onmogelijkheid om causaliteit aan te tonen, en bovendien bevat het vergunningenregister heel wat administratieve informatie waarvan we weten dat dit niet overeenkomt met de praktijk (zie verder).

2.5.2 Data-analyse

De opbouw van de originele inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen is erg administratief van aard, niet ruimtelijk. De 50.000 records waarvan hiervoor sprake staan niet voor 50.000 sites omdat informatie over dezelfde site niet gegroepeerd wordt. Een leegstaand bedrijfsgebouw dat bijvoorbeeld 5 jaar lang op de inventaris staat, geeft 5 verschillende records op de inventaris. Met het oog op de onderzoeksvragen van de kwantitatieve analyse, was een koppeling op het niveau van de site cruciaal. Daarom werd voor dit onderzoek de originele inventaris volledig herwerkt tot een nieuwe databank. De nieuwe databank bevat 17.536 records. Elke record staat voor één site. En alle informatie van de verschillende jaren waarin de site op de inventaris was/is opgenomen, werd gegroepeerd binnen die ene record.

De nieuwe databank werd ook 'verruimtelijkt'. Hiervoor baseerden we ons op de perceelcodes uit de originele inventaris. Ook deze codes werden gegroepeerd per site. Vervolgens gingen we in alle CADMAP-bestanden van 2007 tot en met 2016 op zoek naar deze perceelcodes. Op die manier kan de informatie uit de databank ook weergegeven worden in een GIS-omgeving, op kaart.

De GIS-laag werd bovendien ook gebruikt voor de koppeling met een aantal thematische GIS-lagen. Zo kon bijvoorbeeld de GIS-laag van de ruimteboekhouding gebruikt ruimtelijk gekoppeld worden aan de sites uit de databank. Zo'n ruimtelijk koppeling is de enige optie om databestanden die verder geen attributen met elkaar delen toch met elkaar te verbinden. Voor meer info verwijzen we naar bijlage 6.

2.6 Terugkoppeling met de opdrachtgever

Tijdens het onderzoekstraject vonden vier stuurgroepmomenten plaats tijdens welke de tussentijdse onderzoeksresultaten gepresenteerd en afgetoetst werden (zie bijlage 2.1 voor een overzicht van de leden van de stuurgroep). Daarnaast vonden ook vier vergaderingen met het 'dagelijks bestuur' plaats voor bespreking van de voortgang van het onderzoek en de bespreking van de meer praktische aspecten van het onderzoek.

3 Constructie van de programmatheorie en evalueerbaarheid van het instrumentarium

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk reconstrueren we de programmatheorie en bespreken de evalueerbaarheid van het leegstandsinstrumentarium.

De programmatheorie werd geconstrueerd op basis van een analyse van de officiële beleidsdocumenten waarin het leegstandsbeleid werd neergeschreven:

- Het decreet houdende maatregelen het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten;

- Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet;

- Brochure Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

We structureren de programmatheorie aan de hand van de verschillende onderdelen van de interventielogica: de maatschappelijke probleemstelling, doelstelling, input, activiteiten, output, resultaten en impact. Bijkomend wordt ook getracht de verbanden en relatie tussen deze onderdelen, en de veronderstellingen waarop het leegstandsdecreet steunt zo goed mogelijk te expliciteren. Deze verschillende elementen vonden we doorheen de verschillende documenten terug; soms tussen de lijnen door, soms expliciet vermeld. De programmatheorie die in dit hoofdstuk werd geconstrueerd diende als referentiekader voor de verdere evaluatie: de onderzoeksresultaten werden bekeken in het licht van dit programma.

We concluderen met een toets van de 'theoretische evalueerbaarheid' op basis van de geconstrueerde programmatheorie. Onder evalueerbaarheid verstaan we, volgens de definitie van OESO/DAC (2002: p. 21, eigen vertaling), *'de mate waarin een activiteit of project op een betrouwbare en geloofwaardige manier kan worden geëvalueerd.'*⁶ Hierbij kan het onderscheid gemaakt worden tussen de 'theoretische evalueerbaarheid' en de 'praktische evalueerbaarheid'. De theoretische evalueerbaarheid verwijst naar evalueerbaarheid in principe, zoals die kan worden afgeleid uit het ontwerp van het beleid, zonder de praktijk in aanmerking te nemen. Het onderzoeken van de theoretische evalueerbaarheid heeft niet als doel het beoordelen van de maatschappelijke of ontwikkelingswaarde van een interventie, instrument, programma of beleid. Officiële documenten van beleidsinstrumenten kunnen onduidelijk of beperkt beschreven zijn of hebben geen verwijzingen naar achterliggende studiemateriaal. Dit wil zeggen dat de evalueerbaarheid van het instrument o.b.v. beleidsdocumentatie eerder zwak is. Dit doet echter geen uitspraak over de kwaliteit van de implementatie, de doelmatigheid of effectiviteit van het instrumentarium.

⁶ "Evaluability is the extent to which an activity or project can be evaluated in a reliable and credible fashion"

3.3 Probleemstelling

Onder probleemstelling verstaan we de maatschappelijke problematiek die aan de basis ligt van het beleid en waarvoor het beleidsinstrumentarium wordt ontplooid.

3.3.1 Stedelijk verval

De maatschappelijke problematiek die aan de basis ligt van het leegstandsbeleid is 'het stedelijke verval'. Zo stelt de overheidsbrochure over de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten:

'De bedoeling van het decreet ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten is het tegengaan van één van de belangrijkste ruimtelijke problemen die zich reeds jarenlang voordoen, namelijk het stedelijk verval. Dat komt tot uiting in twee fundamentele ontwikkelingen: enerzijds de uitholling en anderzijds het uitdijen van de stad. Bij het fenomeen uitholling wordt men onder meer geconfronteerd met een verlies aan bedrijven, wat een duidelijke impact heeft op het stedelijk weefsel.' (Brochure Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, p.1)

Het begrip 'stedelijk verval' wordt afgebakend aan de hand van twee concepten, namelijk de *uitholling* en *het uitdijen* van de stad. Het fenomeen *uitholling* bestaat uit de negatieve ruimtelijke invloed van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten op hun omgeving op het vlak van economische activiteit en leef-en woonkwaliteit, als gevolg van het verlies aan bedrijven. Het *uitdijen van de stad* is het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van open/onbebouwde ruimte.

In de overheidsbrochure worden twee drivers besproken die het fenomeen 'stedelijk verval' in de hand werken. Een eerste driver is de langdurige leegstand van bedrijfsruimten: *'Langdurige leegstand en verwaarlozing tasten de onmiddellijke omgeving aan en dragen bij tot het elders aansnijden van nog onbebouwde ruimte'* (brochure, p. 1). Een tweede driver is de manier waarop de reeds ingenomen ruimte wordt *beheerd en georganiseerd*. Het ongecoördineerd aansnijden van onbebouwde ruimte, wanneer op het zelfde moment bebouwde ruimte leeg staat, wordt omschreven als 'inefficiënt ruimtebeheer'. Ruimtebeheer verwijst naar een bepaald gedrag of handelen van bepaalde actoren en de manier waarop deze met het ontwikkelen van ruimte omgaan.

De beleidsdocumenten omschrijven geen andere oorzaken van 'stedelijk verval' behalve de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Ook de verschillende vormen of manieren waarop ruimte wordt beheerd en georganiseerd, op welke manier een 'inefficiënt beheer en organisatie van de ruimte' in de hand wordt gewerkt, de relatie met leegstand, en wat de oorzaken hier van zijn, en welke actoren op welke manier betrokken zijn worden niet omschreven in de beleidsdocumenten.

3.3.2 Focus op langdurige leegstand

Inzake de leegstand van gebouwen wordt in de praktijk vaak het onderscheid gemaakt tussen frictieleegstand en structurele leegstand. In de onderzochte beleidsdocumenten wordt de beleidsfocus van het leegstandsdecreet niet expliciet vermeld. Maar op basis van de beschrijving van de leegstandsproblematiek in de beleidsdocumenten kunnen we veronderstellen dat de decreetgever in de eerste plaats langdurige leegstand wenst te voorkomen en bestrijden. Zo stelt de Memorie van toelichting:

"De ervaring leert echter dat een aanzienlijk aantal leegstaande bedrijfsruimten niet terug worden opgenomen in het marktaanbod en dus voor langere tijd verlaten worden wat verwaarlozing en verkrotting met zich mee brengt. Dergelijke panden oefenen bovendien een negatieve invloed uit op de omgeving waardoor de aanpalende wijk(en) of buurt(en) eveneens in een verkrottingsspiraal komen te zitten.

Dergelijke leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten moeten dan ook beschouwd worden als probleemgebieden zowel vanuit een economisch oogpunt als vanuit het streven naar een kwaliteitsvolle leef- en woonomgeving.” (Memorie van toelichting, p.1-2)

Een verdere uiteenzetting van de verschillende vormen van leegstand m.b.t. bedrijfsruimten wordt echter niet gegeven. Het decreet geeft geen definitie van langdurige leegstand, noch een omschrijving van de evolutie en omvang van langdurige leegstand. Uit het opzet van het oorspronkelijke leegstandsinstrumentarium, waarbij leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten bij de tweede opeenvolgende opname in de inventaris heffingsplichtig worden, kan afgeleid worden dat het leegstandsdecreet 2 jaar leegstand of verwaarlozing als langdurig beschouwt.⁷ De Memorie van toelichting verduidelijkt dat de 2 jaar werd gekozen om de spontane vernieuwingen niet te verstoren:

“Om de spontane initiatieven van de vrije markt niet te verstoren wordt gechopt om het overheidsingrijpen op de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten pas te laten aanvangen wanneer een bedrijfsruimte voor een tweede opeenvolgende maal in de inventaris is opgenomen. Een kortere periode zou spontane vernieuwingen teveel beïnvloeden; bij een langere periode loopt men het risico dat de leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen reeds teveel verkrat zouden zijn om nog hergebruikt te kunnen worden.” (Memorie van toelichting, p. 4)

Het probleem van leegstaande bedrijfsruimten wordt ook niet naast andere vormen van leegstand/onderbenutting/onzorgvuldig ruimtegebruik geplaatst. Bijvoorbeeld, de oppervlakte aan of het aantal braakliggende terreinen binnen de bebouwde ruimte.

3.3.3 Oorzaken en omvang van leegstand

Inzake de oorzaken van leegstand maken de beleidsdocumenten het onderscheid tussen het ‘waarom een bedrijfsruimte leeg komt te staan’ en ‘waarom een bedrijfsruimte leeg blijft staan’. In de Memorie van toelichting worden als oorzaak van leegstand het stopzetten van het bedrijf en het verhuizen naar een andere locatie/bedrijfsruimte gegeven:

“Wanneer bedrijven hun activiteit namelijk om economische redenen stopzetten of omwille van uitbreidings- of milieuhygiënische aspecten naar nieuwe locaties (moeten) verhuizen, worden de oude bedrijfsruimten achtergelaten.” (Memorie van Toelichting, p. 1)

In de Memorie van toelichting wordt het blijven leegstaan van een bedrijfsruimte verklaard als het gevolg van het uitblijven van een nieuwe invulling of ontwikkeling van de leegstaande bedrijfsruimte door de afstemming van vraag en aanbod op de vastgoedmarkt:

“Naargelang het type van het gebouw, de al dan niet resterende bedrijfsinfrastructuur en de onmiddellijke omgeving (ontsluiting, bestemmingszone, ...) wordt door de het marktmechanisme bepaald hoe snel deze gebouwen hergebruikt worden.” (Memorie van toelichting, p. 1)

“Naast het feit dat bepaalde leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten door hun constructiewijze niet onmiddellijk (her)bruikbaar zijn voor andere doeleinden, zijn één van de voornaamste redenen van langdurige leegstand (en de daaruit volgende verwaarlozing) namelijk de hoge huur- of verkoopprijzen die gevraagd worden voor deze ruimten.” (Memorie van toelichting, p. 20)

Op basis van de in de beleidsdocumenten beschreven verklaringen voor leegstand en/of verwaarlozing kunnen we het onderscheid maken tussen ‘pandgebonden’ en ‘actorgebonden’ factoren.

⁷ Het decreet werd op dit punt gewijzigd. Vanaf 1 januari 2014 is de eigenaar een heffing verschuldigd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de derde opeenvolgende registratie in de inventaris voor geheel of gedeeltelijk leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Pandgebonden factoren

Verdere specificering van deze pandgebonden factoren, hun doorwerking of belang binnen de aangehaalde problematiek worden niet expliciet beschreven in de beleidsdocumenten. Maar deze kunnen wel afgeleid worden uit de opzet van de subsidieverlening, namelijk het subsidiëren van *de verwerving* van leegstaande bedrijfsruimtes en *saneringswerkzaamheden*. Hieruit kan afgeleid worden dat *de mate waarin saneringswerken nodig zijn en de kostprijs van het pand* knelpunten zijn binnen de problematiek van leegstaande bedrijfsruimten.

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat verwaarlozing louter als een gevolg van leegstand wordt beschouwd. Het leegstandsinstrumentarium voorziet niet in een onderscheid tussen beide fenomenen; beide fenomenen worden als gelijksoortig behandeld.

Actorgebonden factoren

De manier waarop de betrokken actoren – bvb. bestaande en nieuwe eigenaren – een deel vormen van de oorzaken van de leegstand van bedrijfsruimten wordt niet expliciet omschreven in de beleidsdocumenten. Opnieuw kan hun rol wel afgeleid worden uit het opzet van het leegstandsinstrumentarium. Het leegstandsinstrumentarium is gericht op het stimuleren van verschillende doelgroepen tot het ondernemen van actie rond hun leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Hieruit kan afgeleid worden dat één van de oorzaken van leegstand en verwaarlozing het uitblijven van een actie van de betrokken actoren is.

Zo worden de bestaande eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten via een heffing aangespoord om actie te ondernemen. Nieuwe eigenaars, bv. ontwikkelaars of investeerders, worden aangepord om leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten te (her)ontwikkelen of te vernieuwen door verwervings- en saneringssubsidies die hun afwegings- en beslissingsproces beïnvloeden. Hieruit kan afgeleid worden dat het leegstandsdecreet veronderstelt dat de kost voor verwerving en saneringswerkzaamheden factoren zijn die invloed hebben op de herontwikkeling en vernieuwing van bedrijfsruimten. De argumentatie of kennisbasis van het belang van de factoren ‘verwervings- en saneringskost’ binnen het beslissingsproces van ontwikkelaars wordt niet gegeven.

3.3.4 Focus op bedrijfsruimten van minimaal 5 are en 50% onderbenutting

De toepassing van het leegstandsinstrumentarium beperkt zich tot bedrijfsruimten van minimaal 5 are:

"Het decreet beperkt zich tot bedrijfsruimten van minimaal 5 are. Deze bedrijfsruimten vormen doorgaans door hun omvang belangrijke en herkenbare plekken, vooral in de stedelijke gebieden"

(Brochure, p.1)

Naast de minimale oppervlakte van de site hanteert het decreet ook een minimale benutting van 50% als drempelwaarde. Het decreet focust dus niet enkel op bedrijfsruimten die volledig leeg staan, maar ook op onderbenutte bedrijfsruimten.

Veronderstellingen

- De leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten hebben een negatieve impact op de steden;
- De perceelsoppervlakte van een bedrijfsruimte is een geschikt selectie criterium;
- Een perceelsoppervlakte van 5 are is een geschikte drempelwaarde omdat deze door hun omvang belangrijke en herkenbare plekken zijn;
- 50% benutting is de geschikte ondergrens voor de bepaling van onderbenutting;
- De kost voor verwerving en saneringswerkzaamheden zijn factoren die invloed hebben op de beslissing om een pand al dan niet te vernieuwen.

3.4 Doelstelling

In de memorie van toelichting van het decreet wordt de doelstelling van het leegstandsdecreet omschreven als:

“De bedoeling van het voorgestelde decreet is dan ook de opstelling van een coherent geheel van bepalingen die eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe moeten aanzetten om deze gebouwen te recupereren of ze opnieuw op de markt te brengen met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied.”

(Bron: Memorie van toelichting van het decreet, p.2)

Het doel van de decreetgever is enerzijds een rationalisering van de bestemming en het gebruik van de beschikbare ruimte op het vlak van stedenbouwkundig beleid en ruimtelijke ordening en anderzijds de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit welke door de verwaarlozing van onroerende goederen, al dan niet voorafgegaan door leegstand, wordt ondermijnd.

De scope van het leegstandsbeleid richt zich ‘enkel’ tot het opheffen van leegstand en verwaarlozing. Op welke manier de leegstaande toestand van een pand wordt opgeheven of welke de nieuwe functie in het pand wordt niet omschreven.

3.5 Input

Onder input verstaan we de resources of instrumenten die gebruikt worden om de doelstellingen te realiseren. In het leegstandsdecreet onderscheiden we als 3 instrumenten een inventaris, heffingen en subsidies. Dit leegstandsinstrumentarium is zeer generiek opgevat:

- ▶ voor elk pand dat op de inventaris verschijnt, gelden dezelfde voorwaarden of mogelijkheden (geen onderscheid naar locatie, grootte, staat, ouderdom, ...)
- ▶ Het decreet maakt enkel het onderscheid tussen private en publieke actoren waarvoor verschillende regels van toepassing zijn. Binnen de groep van private actoren – bvb. bedrijven, particulieren, vzw’s, ... – gelden dezelfde voorwaarden voor alle betrokkenen, en dit ongeacht hun vermogen, rechtsvorm, activiteit, intentie, ...

Hoewel de probleemdefinitie vertrekt vanuit een stedelijke context, toch richt het leegstandsinstrumentarium zich evengoed tot leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die gelegen zijn in het buitengebied. Het leegstandsinstrumentarium is immers van toepassing op alle ‘bedrijfsruimten’ ongeacht de ligging en dit voor zowel bedrijvigheid, handel en landbouw.

3.5.1 Inventaris

De inventaris is het instrument dat alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten bevat die aan een heffing kunnen worden onderworpen en/of voor een subsidie in aanmerking kunnen komen. Elke gemeente in Vlaanderen is decretaal verplicht ieder kalenderjaar een gemeentelijke lijst op te stellen met alle bedrijfsruimten die op haar grondgebied gelegen zijn en die voldoen aan de criteria zoals opgenomen in het decreet. De Memorie van toelichting vertrouwt die opdracht toe aan de gemeenten op basis van de volgende veronderstelling:

“De opdracht tot inventarisatie wordt toevertrouwd aan de gemeenten aangezien zij logischerwijze over de kennis beschikken van de lokale situatie van de bedrijfsruimten op hun grondgebied.”(Memorie van toelichting, p. 3)

Het Departement Omgeving is verantwoordelijk voor het valideren van de in de gemeentelijke lijsten opgenomen bedrijfsruimten en deze te verzamelen tot een inventaris met alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in Vlaanderen. In de Memorie van toelichting wordt verondersteld dat de

gedeeltelijke doorstorting van geïnde heffingen de gemeenten stimuleert tot de inventarisatie van de leegstaande van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op hun grondgebied:

“Impliciet wordt evenwel door het instellen van een forfaitaire doorstorting van een gedeelte van de opbrengsten van de heffingen en door het voorzien van de mogelijkheid tot het heffen van bijkomende opcentiemen maximaal gestimuleerd dat de gemeenten zich zouden inschakelen in het opgezette heffingssysteem” (Memorie van toelichting, p. 5)

De memorie van toelichting stelt ook de doorstorting van een percentage van de heffingen een vergoeding is voor de door de gemeenten gemaakte kosten voor de inventarisatie:

“dit [is] een vergoeding voor de werkzaamheden die de gemeenten moeten volbrengen bij de totstandkoming van de Inventaris.” (Memorie van toelichting, p. 16)

In het decreet en de memorie van toelichting is echter geen aandacht voor de rol en het nut van de inventaris voor het lokale bestuursniveau.

Veronderstellingen

- De inventaris is volledig en biedt een compleet overzicht van alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die binnen het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet vallen;
- De gemeenten zijn het geschikte bestuursniveau om leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op te lijsten;
- De gemeenten beschikken over voldoende knowhow en capaciteit om een vermoedenslijst van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op te stellen;
- De gemeenten hebben er baat bij dat alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten opgenomen worden in de inventaris.

3.5.2 Heffing

De eigenaars van bedrijfsruimten die geregistreerd staan op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten worden onderworpen aan een heffing. De heffing wordt berekend op basis van het geïndexeerde kadastraal inkomen zoals gekend op 1 januari van het aanslagjaar en komt ten laste van diegene die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van het bedrijfsgebouw in kwestie. Sinds de wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit in 2013 treedt de jaarlijkse heffing in werking vanaf het kalenderjaar dat volgt op de derde opeenvolgende registratie in de inventaris.

Nieuwe eigenaars van een geregistreerde bedrijfsruimte krijgen automatisch een opschorting van de heffing gedurende 2 jaar vanaf de datum van het verlijden van de authentieke akte van overdracht. Een opschorting van de heffing kan ook door de eigenaar aangevraagd worden onder bepaalde voorwaarden:

- 2 jaar bij de geplande vernieuwing van de bedrijfsruimte. Mogelijkheid tot verlenging met 2 extra jaren wanneer door de nodige stukken aangetoond kan worden dat de aanvaarde vernieuwing omwille van economische, ruimtelijke, juridische en/of (milieu)technische redenen dermate complex is dat ze niet kan worden voltooid binnen de verleende opschortingstermijn.
- 1 jaar voor bedrijfsruimten die ten gevolge van bedrijfseconomische redenen geheel of gedeeltelijk leegstaan maar die onmiddellijk opnieuw in gebruik genomen kunnen worden;
- ingevolge een definitief gesloten brownfieldconvenant tot aan de beëindiging van de convenant;
- ingevolge een conform verklaard bodemsaneringsproject tot aan de eindverklaring van het project door OVAM;

-zolang de aanvraag tot schrapping van de bedrijfsruimte van de inventaris in behandeling is bij de administratie.

De kenmerken van leegstand en/of verwaarlozing moeten beëindigd zijn voor het einde van de verleende opschortingstermijn. Zoniet wordt de verleende opschortingstermijn als niet bestaande beschouwd en is de opgeschorte heffing vooralsnog verschuldigd voor deze termijn, vermeerderd met de intresten. De eigenaar dient derhalve bij de beëindiging van de kenmerken van de verwaarlozing en eventuele leegstand de schrapping uit de inventaris aan te vragen voor het einde van de verleende opschortingsperiode.

Zoals de Memorie van toelichting het omschrijft is de heffing een negatieve stimulans die de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aanzet om tot spontane vernieuwing over te gaan:

“Via het instrument van heffing worden eigenaars van bestaande leegstaande en/of verwaarloosde bedrijven aangepord om ofwel tot spontane vernieuwing over te gaan ofwel tot het op de markt brengen van hun goederen.”(Memorie van toelichting, p.4)

“De heffing wordt geheven om 2 redenen:

-enerzijds vormt ze een extra stimulans tot spontane vernieuwing door de eigenaars

-anderzijds vormt zij een bron van inkomsten voor een op te richten Vernieuwingsfonds” (Memorie van toelichting p. 4)

In Memorie van toelichting wordt verondersteld dat de heffing een negatief effect zal hebben op de verwervingsprijzen:

“Daarnaast is de heffing ook gericht tegen speculatie en het in stand houden van overcapaciteit, hetgeen nadelig is voor een goede ruimtelijke ordening. Bovendien dient zij het op de markt brengen van bedoelde panden te stimuleren, waardoor het marktprijzmechanisme opnieuw op een normale wijze kan gaan functioneren, hetgeen thans om speculatieve redenen geremd wordt door de kunstmatig gecreëerde schaarste.” (Memorie van toelichting, p. 4)

Veronderstellingen:

-Zowel de heffing als de opschortingsvoorwaarden werken als incentives voor eigenaren om de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van hun bedrijfsruimte ongedaan te maken;

-De gedeeltelijke doorstorting van geïnde heffingen dekt de kosten van de gemeenten voor de opmaak van de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten en stimuleert de inschakeling van gemeenten in het systeem;

-De heffing beperkt speculatie;

-De heffingen hebben een neerwaartse druk op de verwervingsprijzen.

3.5.3 Subsidies

Zoals de Memorie van toelichting het omschrijft zorgt de financiële ondersteuning met subsidies voor een positieve stimulans voor het aanschaffen van verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (p.6):

“Nieuwe eigenaars worden via tegemoetkomingen positief gestimuleerd om de gekochte bedrijfsruimte op korte termijn te vernieuwen.” (memorie van toelichting p. 2)

De veronderstelling is dat leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten door de saneringssubsidies aan een markt-normale prijs in de totale investering betrokken worden t.a.v. greenfields:

“Uitgangspunt hierbij is dat de toekomstige eigenaar moet aangemoedigd worden veeleer een verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimte aan te schaffen dan een naakt perceel (m.a.w. open ruimte) aan te snijden. Dit is enkel maar mogelijk door hem financieel te compenseren voor de meerkosten die uit deze keuze voortvloeien, met name enerzijds de verwerving en anderzijds de

sloop van de niet meer bruikbare panden. De financiële tussenkomst van het Vernieuwingsfonds beperkt zicht enkel tot de werkelijk gedragen slopingskosten, aangezien redelijkerwijze verwacht mag worden dat ingevolge het invoeren van de heffing en het spelen van het marktmechanisme de verkoopprijzen voor in de inventaris opgenomen verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsruimten beduidend zullen dalen.” (Memorie van toelichting, p. 6)

In de subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen. Zo wordt het onderscheid gemaakt tussen de '(bestaande) eigenaars' van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte, en de 'nieuwe eigenaars' die een reeds geïnventariseerde bedrijfsruimte verwerven. Daarnaast wordt binnen de eigenaars ook het onderscheid gemaakt tussen de 'publieke rechtspersonen' die vallen onder Art. 42, §1 van het leegstandsdecreet⁸ en 'private rechtspersonen en natuurlijke personen'.

Publieke rechtspersonen kunnen beroep doen op subsidies voor de verwerving van bedrijfsruimte opgenomen in de inventaris. Deze subsidie bedraagt 30% van de kostprijs. Aan de toekenning van de verwervingssubsidies worden geen extra projectvoorwaarden gekoppeld, bv. de voorwaarde van een project van openbaar nut of gemeenschapsvoorzieningen. Publieke rechtspersonen kunnen daarnaast ook beroep doen op subsidie voor de sanering van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte. Deze subsidie bedraagt 90% van de totale kostprijs van de werken die in aanmerking komen. Voor de publieke rechtspersonen wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'eigenaars' en 'nieuwe eigenaars' voor de toekenning van saneringssubsidies.

Private rechtspersonen en natuurlijke personen kunnen ook beroep doen op saneringsubsidies, doch mits 2 extra voorwaarden: het bedrag van de werkelijk gedragen saneringskosten moet minimum 24.750 EUR (excl. BTW) zijn en de aanvrager mag ten hoogste 2 jaar eigenaar zijn van een bedrijfsruimte. De aanvraag van een saneringssubsidie kan gepaard gaan met een aanvraag tot opschorting van de heffing maar leidt niet automatisch tot een schrapping uit de inventaris. Enkel 'nieuwe eigenaars' komen aldus in aanmerking voor een saneringssubsidies.

Veronderstellingen

-De kost voor verwerving en saneringswerkzaamheden zijn factoren die invloed hebben op de beslissing van mogelijke nieuwe eigenaars om een pand al dan niet te vernieuwen;

-De saneringssubsidies voor leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte zorgen ervoor dat deze aan een markt-normale prijs in de totale investering betrokken kunnen worden t.a.v. greenfields;

-De kostprijs van saneringswerkzaamheden vormt een groter knelpunt dan de verwervingskost binnen de problematiek van de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten;

3.6 Activiteiten

Onder activiteiten verstaan we de concrete acties die de verschillende actoren verrichten om de output te realiseren en vooropgestelde doelen te behalen. Uit de constructie van de programmatheorie blijkt dat de Vlaamse overheid een eerder passieve rol vervult: het initiatief om de leegstand en/of verwaarlozing van een bedrijfsruimte te beëindigen ligt in de eerste plaats bij de bestaande en de nieuwe eigenaars. Onderstaande tabel geeft per actor de verschillende activiteiten weer.

⁸ Art. 42, §1: O.C.M.W., gemeente, intercommunale, een erkende sociale huisvestingsmaatschappij, een erkende Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM), het Vlaams Woningfonds voor grote gezinnen.

Tabel 3 – Overzicht actoren en acties

Actor	Activiteit
Gemeentebesturen	Jaarlijks opmaken en overmaken aan het Departement Omgeving Vlaanderen van de gemeentelijke lijst van alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die op hun grondgebied gelegen zijn.
	Verzenden van een afschrift van de lijst naar de erkende provinciale ontwikkelingsmaatschappij van de provincie waartoe de gemeente behoort.
	Ter inzage leggen voor derden van het uittreksel van de geregistreeerde bedrijfsruimten.
	Bepalen van de gemeentelijke opcentiemen op de geïnde heffingen.
	Opmaken van verklaring van de burgemeester die de beëindiging van de leegstand en/of verwaarlozing bevestigt na onderzoek ter plaatse.
Departement Omgeving Vlaanderen	Beslissen over de opname van de in de gemeentelijke lijsten opgenomen bedrijfsruimten op de inventaris met alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.
	Opmaak en beheer van de inventaris
	Betekenen via aangetekend schrijven van een registratieattest aan de eigenaars van het geregistreeerde goed.
	Uitspreken over beroep van eigenaar van de geregistreeerde bedrijfsruimte tegen opname op de inventaris.
	Ontvangen van bezwaarschriften , organiseren van hoorzitting en beslissen over derdenbezwaar tegen niet-opname van een bedrijfsruimte door een gemeente.
	Betekenen van schrapingsattest aan eigenaar, gemeenten en POM
	Verzenden van afschrift van schrapingsattest ter kennisgeving aan de betrokken gemeenten en aan de erkende Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij.
	Behandelen vraag tot opschorting van heffing.
	Behandeling en goedkeuring verwervings- en saneringssubsidiedossier.
	Uitbetaling verwervings- en saneringssubsidies.
Publieke rechtspersonen (art. 42 §1)	Aanvraag indienen voor verwervingsubsidies bij het Departement Omgeving Vlaanderen.
	Aanvraag indienen voor saneringssubsidies bij het Departement Omgeving Vlaanderen.
	Aanvraag indienen tot schraping van inventaris bij het Departement Omgeving Vlaanderen.
	De leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte slopen .
	De leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte hernieuwen (gecoördineerd geheel van sanering en/of herbestemming).
	Opmaak van basisstudie (bestaande uit een volledig en gedetailleerd ontwerpdossier voor de uit te voeren saneringswerkzaamheden, de te realiseren herbestemming, de geraamde kostprijs van de saneringswerkzaamheden en een tijdschema voor de uitvoering van de saneringswerkzaamheden).
	De leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte herinvullen .
	Beroep aantekenen tegen registratie op inventaris bij het Departement Omgeving Vlaanderen.

	<p>Bezwaar aantekenen tegen de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Verzoek indienen tot uitstel of spreiding van betaling van de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Verzoek indienen tot opschorting van de heffing bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Heffing betalen aan de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>De verworven site saneren, vernieuwen en herinvullen.</p>
Bestaande eigenaars - Private rechtspersonen en natuurlijke personen	<p>Beroep aantekenen tegen registratie op inventaris bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Bezwaar aantekenen tegen de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Verzoek indienen tot uitstel of spreiding van betaling van de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Verzoek indienen tot opschorting van de heffing bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Aanvraag indienen tot schraping van inventaris bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Heffing betalen aan de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Recuperatie van de bedrijfsruimte, al dan niet na spontane vernieuwing, of de bedrijfsruimte terug op de markt brengen.</p>
Nieuwe eigenaars - Private rechtspersonen en natuurlijke personen	<p>Bezwaar aantekenen tegen de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Verzoek indienen tot opschorting van de heffing bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Aanvraag indienen tot schraping van inventaris bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>Heffing betalen aan de Vlaamse Belastingdienst.</p> <p>Aanvraag indienen voor saneringssubsidies bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p> <p>De verworven site saneren, vernieuwen en herinvullen.</p> <p>Verzoek indienen tot uitstel of spreiding van betaling van de heffing bij de Vlaamse Belastingdienst.</p>
Vlaamse Belastingdienst (VlaBel)	<p>Berekenen van de jaarlijkse heffing op basis van het KI.</p> <p>Verzenden van het aanslagbiljet aan de belastingplichtigen.</p> <p>Gedeeltelijke doorstorting van de geïnde heffingen en opcentiemen aan de gemeenten.</p> <p>Behandelen van bezwaren en geschillen tegen heffing.</p> <p>Behandelen spreiding van betaling van de heffing.</p>
Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM)	<p>Actualiseren en aanvullen van de lijsten van de gemeenten met leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.</p> <p>Opmaken verslag voor onroerende goederen die ten gevolge van bedrijfseconomische redenen geheel of gedeeltelijk leegstaan, maar die in goede staat worden gehouden en onmiddellijk opnieuw in gebruik genomen kunnen worden.</p>
Derden	<p>Bezwaar indienen tegen de niet-registratie van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte bij het Departement Omgeving Vlaanderen.</p>
Instrumenterende ambtenaar	<p>Doorsturen van de gegevens bij de verkoop van een bedrijfsruimte, die geregistreerd is in de inventaris, naar het Departement Omgeving Vlaanderen. De instrumenterende ambtenaars is meestal de notaris.</p>

3.7 Output

Onder de output verstaan we de door de overheid geleverde diensten of producten in kader van de beleidsinterventie ter uitvoering van het leegstandsbeleid. Vanuit het perspectief van de Vlaamse Overheid – het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst – bestaat de output m.b.t. het leegstandsinstrumentarium uit de volgende diensten:

Inventaris

- de verzonden registratie-attesten;
- de behandelde en ingewilligde bezwaarschriften;
- de behandelde en ingewilligde aanvragen tot schrapping;
- de geïnventariseerde bedrijfsruimtes;
- Informatieverstrekking aan betrokken actoren.

Heffingen

- de behandelde en goedgekeurde aanvragen tot opschorting;
- de ingekohierde aanslagbiljetten;
- de geïnde heffingen;
- de aan de gemeenten doorgestorte heffingen;
- Informatieverstrekking aan betrokken actoren.

Subsidies

- verwerkte subsidiedossiers;
- de toegekende subsidies;
- Informatieverstrekking aan en begeleiding van betrokken actoren.

3.8 Outcome

Onder de gewenste outcome verstaan we de veranderingen of effecten op het terrein waarop het leegstandsdecreet wenst aan te sturen. Op basis van de memorie van toelichting (p.2) kunnen we stellen dat het gewenste outcome-effect van het decreet bestaat uit het bestrijden en voorkomen van leegstand en/of verwaarlozing door deze bedrijfsruimten:

- terug tegen een aanvaardbare marktvoorwaarde aan te bieden;*
- via sanering in de oorspronkelijke staat terug te brengen;*
- via rehabilitatie een ander hergebruik te geven en terug in het stedenbouwkundig weefsel op te nemen.*

In de memorie van toelichting worden sanering en rehabilitatie, of een combinatie ervan, samengebracht onder de term 'vernieuwing':

“Leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten kunnen worden vernieuwd door sanering (afbraak) of rehabilitatie (omvormen van de bestaande ruimten tot nieuwe functies). Deze vernieuwing kan ofwel gebeuren volgens de huidige stedenbouwkundige bestemming van de ruimte ofwel zich richten naar een nieuwe bestemming die een betere integratie met de onmiddellijke omgeving (bv. woonzones) nastreeft.” (Membrie van toelichting, p. 3)

De Memorie van toelichting (p.5) maakt het onderscheid tussen drie vormen van vernieuwing. Het initiatief ligt in deze drie initiatieven bij een andere actor, namelijk de bestaande eigenaar, een nieuwe eigenaar of de overheid:

-de spontane vernieuwing waarbij de eigenaars zelf de operatie opstarten waardoor de heffing op het onroerend goed opgeschort wordt. Deze opschorting dient gezien te worden als (financiële) gunstmaatregel vanwege het Vlaamse Gewest;

-de ondersteunde vernieuwing waarbij leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte verkocht wordt aan een nieuwe eigenaar waardoor de heffing op het onroerend goed voor twee jaar opgeschort wordt en waarvoor de nieuwe eigenaar voor de saneringswerken van de vernieuwingsoperatie een financiële tegemoetkoming in de vorm van een integrale betoelaging van de werkelijk gedragen slopingkosten kan verkrijgen;

-de gedwongen vernieuwing waarbij de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte of initiatief van de overheid kan vernieuwd worden omdat het marktmechanisme in gebreke blijft en de lokale ruimtelijke ordening blijvende negatieve hinder ondergaat.

De Memorie van toelichting (p.8) maakt inzake sanering het onderscheid tussen enerzijds de volledige afbraak van alle constructies tot aan het maaiveld, en de gedeeltelijke sloping van interne en externe constructies en het gebouw in een zodanige staat brengen om de eigenlijke herbestemmingsbouwwerkzaamheden te kunnen beginnen.

De beleidsdocumenten beschrijven aldus relatief uitgebreid de verschillende manieren waarop de leegstand en/of verwaarlozing van bedrijfsruimten kan worden beëindigd. De gewenste outcome-effecten zijn daarentegen slechts zeer summier beschreven in de beleidsdocumenten. Het gewenste outcome-effect beperkt zich tot het opheffen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand, met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied. Het decreet stelt geen voorwaarden aan de nabestemming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte.

Het omschreven outcome-effect kan echter verder afgebakend worden aan de hand van een focus op de 'actor' en een focus op het 'pand'.

-bij een actorfocus is het gewenst stimulerend effect van het leegstandsinstrumentarium het aanzetten van zowel 'bestaande' als 'nieuwe' eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten tot het ondernemen van stappen om de leegstaande en/of verwaarloosde toestand te beëindigen;

-bij een pandfocus is het gewenst stimulerend effect van het leegstandsinstrumentarium dat de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van een bedrijfsruimte beëindigd wordt.

Deze gewenste effecten kunnen bekeken worden op verschillende schaalniveaus:

-bij een actorfocus kan de schaal variëren van de individuele eigenaar tot de volledige groep eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten;

-bij een pandfocus kan de schaal variëren van de individuele bedrijfsruimte tot het totale gebouwenbestand van bedrijfsruimten in Vlaanderen.

Veronderstellingen

-het leegstandsinstrumentarium zet zowel 'bestaande' als 'nieuwe' eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen om de leegstaande en/of verwaarloosde toestand te beëindigen;

-het leegstandsinstrumentarium zet aan tot het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van bedrijfsruimten: door deze bedrijfsruimten tegen een aanvaardbare marktvoorwaarde aan te bieden, deze via sanering in de oorspronkelijke staat terug te brengen, of via rehabilitatie een ander hergebruik te geven en terug in het stedenbouwkundig weefsel op te nemen.

3.9 Impact

Onder de impacteffecten verstaan we de hoger gelegen doelen of langetermijndoelen waaraan het leegstandsdecreet een bijdrage wenst te leveren. De impact van het beleid is de verdere doorvertaling van de outcomes naar sociaal, economische, ecologische, ruimtelijke evoluties (in interactie met externe factoren).

De maatschappelijke problematiek die aan de basis ligt van het beleid is het stedelijk verval, veroorzaakt door het uitdijen en uithollen van de stad. De door het leegstandsdecreet vooropgestelde impact ligt in lijn met de probleemstelling, namelijk het bijdragen aan een meer efficiënte organisatie en beheer van de ingenomen ruimte, om zo het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van open ruimte te vermijden. De memorie van toelichting (p. 2) stelt het als volgt:

‘In de stedelijke gebieden betekent dit in eerste instantie een meer efficiënte organisatie en beheer van de ingenomen ruimte. De leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in deze stedelijke gebieden nemen dan ook grond in beslag die redelijkerwijze via inbreidingsprojecten een nieuwe aangepaste bestemming moeten kunnen krijgen. Een efficiënter beheer van de reeds ingenomen ruimte zal bovendien tot gevolg hebben dat een verder ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte vermeden kan worden’

Het leegstandsinstrumentarium levert een bijdrage aan de beoogde impact, maar stuurt hier niet actief op aan. Zo worden aan de toepassing van het leegstandsinstrumentarium geen voorwaarden gesteld naar de manier waarop de leegstand en/of verwaarlozing wordt beëindigd, noch naar de nieuwe functie die de bedrijfsruimte krijgt. De nieuwe bestemming wordt enkel bij het verlenen van de saneringssteun afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning (of stedenbouwkundig attest). Het leegstandsinstrumentarium is echter binnen een bredere instrumentele context slechts één van de vele instrumenten die een efficiënte organisatie en beheer van de ingenomen ruimte nastreven en het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte trachten te vermijden.

Veronderstellingen

-het leegstandsinstrumentarium draagt bij tot een meer efficiënte organisatie en beheer van de ingenomen ruimte. Een efficiënter beheer van de reeds ingenomen ruimte vermijdt het verder ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte.

3.10 Conclusie

3.10.1 Theoretische evalueerbaarheid

Het decreet en memorie van toelichting is zeer beperkt onderbouwd en beschrijft nergens:

- ▶ aard en omvang van de problematiek van leegstand en verwaarlozing;
- ▶ oorzaken van langdurige verwaarlozing en/of leegstand;
- ▶ verschillende vormen van leegstand;
- ▶ verschillende type doelgroepen of stakeholders;
- ▶ een grondige beschrijving van fenomenen als 'uitdijen', 'uitholling', "stedelijk verval";
- ▶ omschrijving van de beïnvloedende contextfactoren;
- ▶ argumentatie van de verschillende beleidskeuzes;
- ▶ verwachte effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium;

De beperkte omschrijving en onderbouwing van de programmatheorie van het leegstandsinstrumentarium bemoeilijkt weliswaar de evaluatie van het leegstandsinstrumentarium, maar maakt een evaluatie niet onmogelijk. Zo werkt de kritische lezing van beleidsdocumenten slechts beperkt verklarend voor het verschil in geobserveerde outcome (cfr. Duurtijd van leegstand) doorheen de onderzochte periode (zie hoofdstuk 5). De doelgroep van het instrumentarium is in de praktijk ook minder homogeen naar bv. type eigenaar, type pand of ruimtelijke context - dan uit de beleidsdocumenten afgeleid kan worden. Het gevolg voor de evaluatiestudie is dat de kwalitatieve en kwantitatieve voor een groot deel verkennend zullen werken naar het zoeken van verklarende factoren die de effectiviteit van het instrumentarium beïnvloeden. De in dit hoofdstuk geconstrueerde programmatheorie zal als evaluatiekader fungeren voor het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksluik.

Uit de aftoetsing van de evalueerbaarheid van het leegstandsinstrumentarium blijkt dat een perfecte evaluatie in al zijn facetten onmogelijk is. Maar in de praktijk is geen enkele interventie perfect evalueerbaar in al zijn aspecten. Het doel van deze evaluatiestudie is beleidsleren. Als onderzoeksteam hebben we dan ook maximaal ingezet op het aanreiken van bruikbare informatie die kan dienen voor het maken van keuzes over de bijsturing van het leegstandsinstrumentarium. De evaluatiestudie werd ook opgevat als een opportuniteit voor het samenbrengen van de verschillende betrokken maatschappelijke actoren en stakeholders en een aanzet voor een samenwerkingsplatform voor verdere beleidsontwikkeling of -bijsturing.

4 De roep om een bijsturing van het leegstandsinstrumentarium

In dit hoofdstuk wordt kort de historiek van het leegstandsbeleid in Vlaanderen geschetst waarbij wordt ingegaan op enkele belangrijke decreetswijzigingen van de afgelopen jaren. Tot slot gaan we ook even dieper in op de argumenten in het pleidooi voor een nieuwe bijsturing van het leegstandsinstrumentarium.

4.1 De totstandkoming van het Vlaamse leegstandsdecreet

De totstandkoming van het Vlaams Leegstandsdecreet doorliep een aantal stappen die eigen zijn aan het wetgevingsproces:

4 augustus 1994: Ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten

7 februari 1995 en 9 maart 1995: Bespreking door de Commissie voor Huisvesting, ruimtelijke Ordening en Landinrichting van het Ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten

9 maart 1995: Goedkeuring door de Commissie voor Huisvesting, ruimtelijke Ordening en Landinrichting van het Ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten

19 april 1995: Decreet 'houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten'

1 juli 1997: Besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding van voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

4.2 Tussentijdse bijsturingen

In de voorbije jaren heeft het Decreet bij besluit van de Vlaamse Regering tweemaal belangrijke aanpassingen gekend. Technische knelpunten van het decreet werden aangepakt, alsook werd een zekere vorm van uniformisering doorgevoerd door betere definiëringen, een uniform woordgebruik en door de integratie van de bepalingen inzake de heffing in de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

Een eerste wijziging van het decreet op **22 juni 2012** voegde twee belangrijke bijkomende opschortingsmogelijkheden toe voor de eigenaars van een bedrijfsruimte die is opgenomen op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen:

-een eerste bijkomende opschortingsmogelijkheid werd ingevoerd voor bedrijfsruimten die voorwerp zijn van een brownfieldconvenant. Voor deze bedrijfsruimten werd opschorting mogelijk gemaakt tot het einde van de brownfieldconvenant;

-een tweede bijkomende opschortingsmogelijkheid (tot 5 jaar) werd ingevoerd voor bedrijfsruimten die een onderdeel vormen van een door OVAM goedgekeurd bodemsaneringsproject.

Een tweede wijziging van het decreet op **5 juli 2013** wijzigde het decreet op een aantal belangrijke punten:

-een eerste belangrijke wijziging bestond uit de herdefiniëring van de termen 'bedrijfsruimte' en 'bedrijfsgebouw'. De term bedrijfsgebouw omvat elk gebouw of gedeelte van een gebouw waarin een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaats vindt. Een bedrijfsgebouw maakt deel

uit van een bedrijfsruimte, waaronder het decreet een verzameling van percelen verstaat waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt en met een totale oppervlakte van minimaal 5 are. De Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 bepaalt: *“als de eigenaar aan wie opschorting van de heffing is verleend, overgaat tot overdracht van de aan de heffing onderworpen bedrijfsruimte, is de opgeschorte heffing vermeerderd met de interesten, als nog verschuldigd voor de termijn waarvoor de opschorting is verkregen, tot de datum van de authentieke akte van overdracht”*. Wanneer de eigenaar nu een deel van de bedrijfsruimte (zijnde een bedrijfsgebouw) verkoopt, dan zal hij niet onderhevig zijn aan deze sanctie aangezien niet de gehele bedrijfsruimte wordt verkocht;

-een tweede wijziging had betrekking op de definiëring van de ‘eigenaar’ als iedereen die houder is van zakelijke rechten met betrekking tot de bedrijfsruimte. Naast de naakte eigenaars werden hierdoor ook de houders van een recht van opstal, erfpacht en vruchtgebruik als eigenaars beschouwd;

-een derde wijziging had betrekking op de opschortingstermijn in kader van een vernieuwingsvoorstel. De eenmalige verlenging van de opschortingstermijn met hoogstens één jaar zoals voorzien in het oorspronkelijke decreet werd uitgebreid tot twee maal twee jaar op basis van een vernieuwingsvoorstel;

-tot slot werden duidelijke regels opgesteld met betrekking tot het tijdstip van vaststelling van de heffing en de relatie met de datum van aanvraag tot opschorting van de heffing. Sinds de decreetswijziging is de eigenaar een heffing verschuldigd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de derde opeenvolgende registratie in de inventaris voor geheel of gedeeltelijk leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De aanvraag voor schrapping dient ingediend te worden voor de derde opname in de inventaris, terwijl een opschorting kan aangevraagd worden tot 31 december van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het aanslagjaar. De belastingplichtige is degene die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van de bedrijfsruimten die onderworpen zijn aan de heffing⁹.

Door de wijziging in het decreet van onroerend erfgoed zijn kunnen sinds 1 januari 2015 ook als onroerend beschermde gebouwen opgenomen worden op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Voor een analyse van het effect van deze wijziging is het momenteel nog te vroeg: deze bedrijfsruimten zullen immers pas na de derde opeenvolgende registratie op de inventaris onderworpen worden aan een heffing.

4.3 Argumenten voor een nieuwe bijsturing

De voorbije jaren werd vanuit diverse hoeken gepleit voor een nieuwe bijsturing van het leegstandsdecreet. Zo stelt het regeerakkoord van Vlaamse Regering 2014-2019: *“We evalueren en stellen het decreet tot bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten bij. Het decreet moet een duidelijk kader scheppen waarbij we maximaal focussen op een herbenutting van de gebouwen en de bedrijfsruimte in functie van nieuwe activiteiten. De leegstandsheffing wordt herwerkt tot een billijke heffing met soepele procedures en voldoende rechtsbescherming. We gaan hierbij na welke instrumenten ter beschikking kunnen gesteld worden van de overheid om actief leegstand en verwaarlozing aan te pakken. De subsidieregeling wordt gefocust op hergebruik en herbestemming.”* In lijn met het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota en Beleidsbrief Omgeving 2014-2019 wordt momenteel ook een Instrumentendecreet opgemaakt. Het instrumentendecreet beoogt het bundelen en harmoniseren van de bestaande instrumenten en het ontwikkelen van nieuwe regelgeving voor ontbrekende instrumenten. Dit instrumentendecreet is een belangrijke incentive voor de analyse van de mogelijke bijsturingen van het bestaande leegstandsinstrumentarium. Ook de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is een belangrijke incentive om het leegstandsinstrumentarium te vernieuwen.

Ook vanuit het Vlaams Parlement werd de voorbije jaren gepleit voor een bijsturing van het leegstandsdecreet. Zo diende Vlaams Parlementslid Axel Ronse op 5/11/2015 een conceptnota in die aan bod kwam tijdens een hoorzitting op 28/06/2016. Vervolgens werd op 10/01/2017 een resolutie

⁹ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023499.html#H1063182>

betreffende de aanpassing van het leegstandsdecreet ingediend en die op 15/02/2017 werd aanvaard door het Vlaams Parlement.

De conceptnota van Axel Ronse wees op enkele knelpunten van het bestaande decreet. Zo wijst de conceptnota op de gebrekkige afstemming en inhoudelijke en procedurele coördinatie van alle decreten rond leegstand en verwaarlozing (bedrijfsgebouwen maar ook woningen en andere gebouwen). De conceptnota stelt voor om het leegstandsdecreet niet alleenstaand te bekijken, maar te integreren in een coherent en slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium¹⁰. De andere voorstellen in de conceptnota hebben betrekking op een afbouw van de administratieve lasten, een vereenvoudiging van de procedures, een digitalisering van de gegevens en gegevenskoppeling tussen de verschillende beleidsniveaus:

- voorstel om voor de registratie op de inventaris niet langer de perceelsoppervlakte van de bedrijfsruimte als criterium te hanteren, maar de oppervlakte van de bedrijfsgebouwen;
- voorstel om de heffing niet langer te berekenen op basis van het kadastraal inkomen, maar op basis van de effectief leegstaande vloeroppervlakte;
- voorstel om voor het bepalen van het moment waarop een bedrijfsruimte onderworpen wordt niet langer te kijken naar het jaar van registratie, maar naar de meer precieze datum van registratie;
- voorstel om opschorting van heffing te verlenen bij juridische procedures tegen de vernieuwingsvergunningen;
- voorstel om de subsidieregeling voor private en publieke actoren gelijk te schakelen om zo de mogelijke marktverstoring voor de herontwikkeling van verlaten bedrijfsruimten tegen te gaan;
- voorstel op de subsidieregeling te differentiëren waarbij rekening wordt gehouden met de nabestemming van de bedrijfsruimten. Subsidies zouden hierbij maximaal worden toegekend aan herbestemmingsprojecten waarbij de economische activiteit wordt behouden.

¹⁰ Bron: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g1040-1.pdf>

5 Enkele kerngetallen van het leegstandsinstrumentarium

5.1 Inleiding

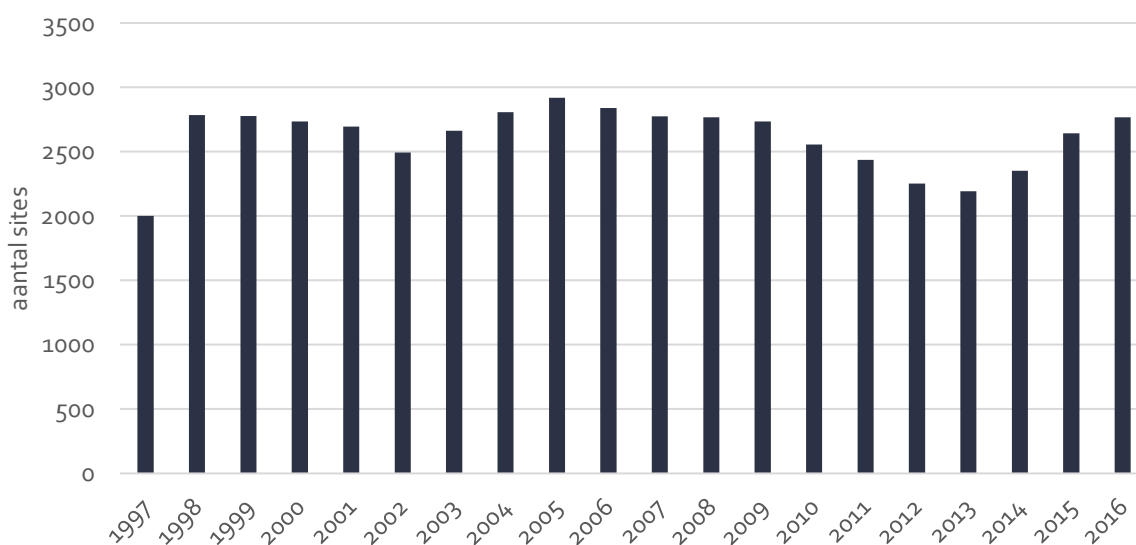
Dit hoofdstuk biedt een beschrijvend overzicht van enkele kerngetallen met betrekking tot het leegstandsinstrumentarium, waarbij we achtereenvolgens focussen op de inventaris, de heffingen en de subsidies. Deze kerngetallen komen voort uit een kwantitatieve analyse van de inventaris en aanvullend cijfermateriaal dat werd aangeleverd door het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst.

5.2 Inventaris

5.2.1 Instroom en uitstroom

Sinds 1997 schommelt het aantal geregistreerde bedrijfsruimten tussen de 2000 en de 3000 sites. In 2016 stonden ruim 2.700 bedrijfsruimten op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

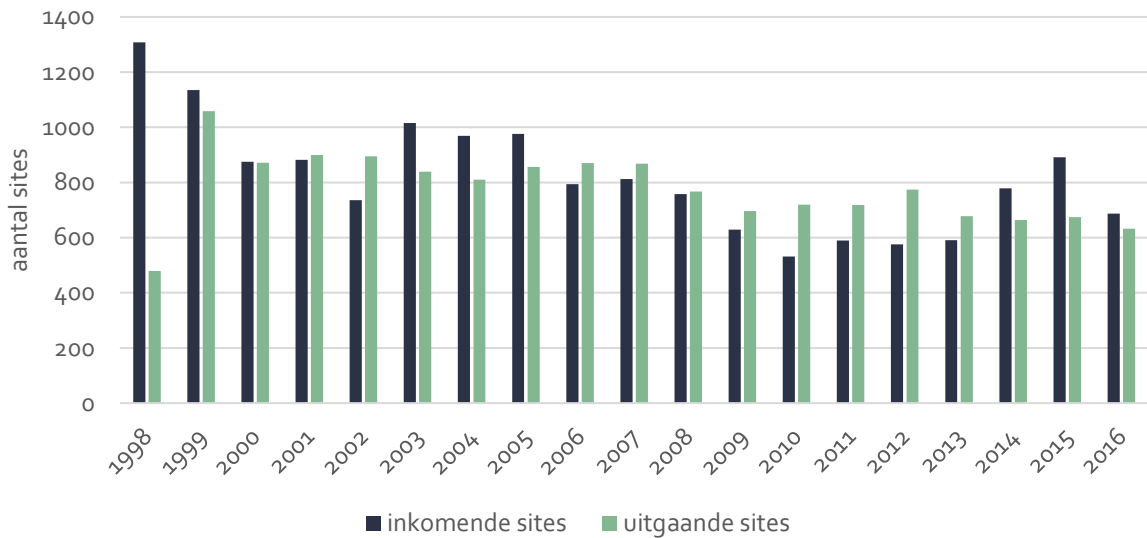
Figuur 3 – Evolutie van het totaal aantal geregistreerde bedrijfsruimten



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

In onderstaande figuur wordt het aantal instromers en uitstromers per jaar naast elkaar geplaatst. Uit deze figuur blijkt dat het aantal uitgaande bedrijfsruimten tussen 2009 en 2013 een stuk hoger lag dan het aantal inkomende bedrijfsruimten. Sinds 2014 ligt het aantal inkomende bedrijfsruimten opnieuw hoger dan de uitstromers. Vooral in 2015 lag het aantal inkomende bedrijfsruimten relatief hoog.

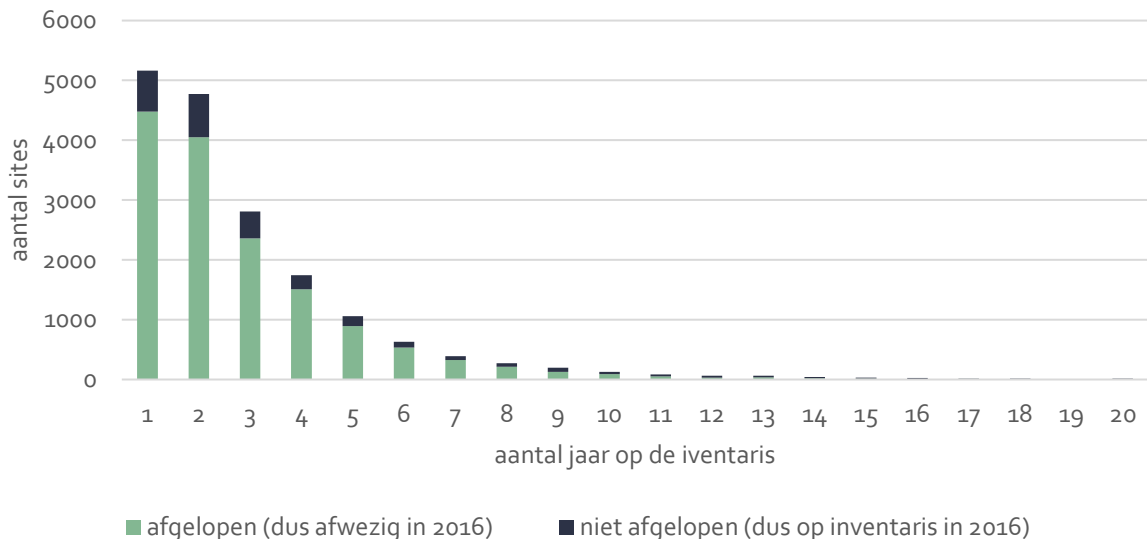
Figuur 4 – Instroom en uitstroom op de inventaris per jaar



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Onderstaande figuur toont aan dat het aantal bedrijfsruimten op de inventaris sterk daalt naarmate de duurtijd toeneemt (eerder een exponentieel dalend verband dan een lineair dalend verband). De figuur maakt een onderscheid tussen ‘afgelopen’ dossiers, namelijk de bedrijfsruimten die reeds geschrapt werden van de inventaris, en ‘lopende’ dossiers. Van de lopende dossiers (donkerblauw in de figuur) weten we immers nog niet na hoeveel jaar ze de inventaris zullen verlaten. Van de 17.536 sites die ooit op de inventaris hebben gestaan (of er nog steeds op staan) staat bijna 30% slechts één jaar op de inventaris, 27% 2 jaar, 16% 3 jaar en 10% 4 jaar (inclusief lopende dossiers). Bedrijfsruimten die geschrapt werden van de inventaris stonden gemiddeld 2,83 jaar op de inventaris.

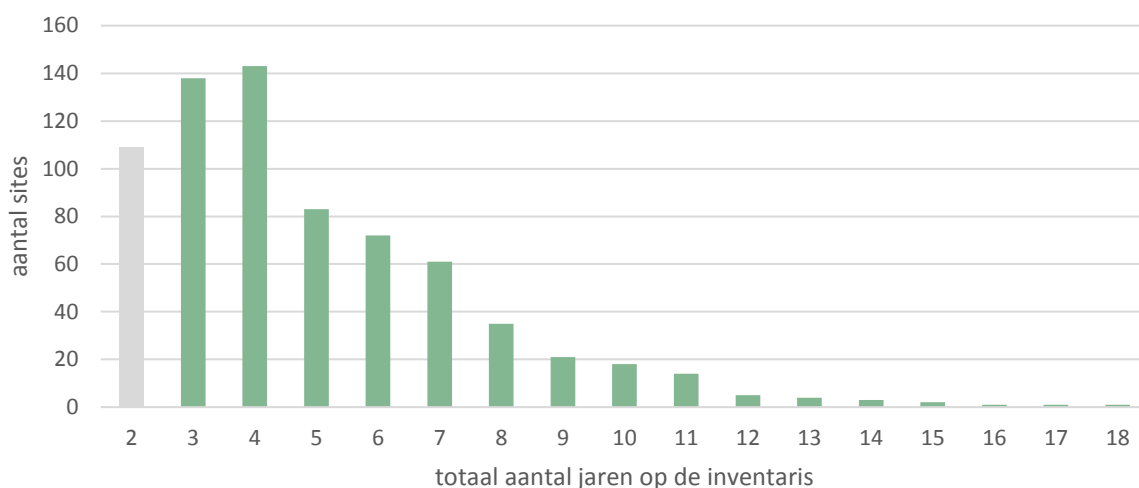
Figuur 5 – Aantal jaar op de inventaris



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Uit de analyse van de inventaris blijkt ook dat een niet onaanzienlijk aantal bedrijfsruimten één of meerdere jaren na schrapping van de inventaris opnieuw op de inventaris worden opgenomen: 711 sites van de ruim 17.000 sites op de inventaris tekenden zo'n onderbroken traject op. Onderstaande figuur geeft het totaal aantal jaren weer dat dergelijke bedrijfsruimten op de inventaris stonden/staan – onderbrekingen buiten beschouwing gelaten.

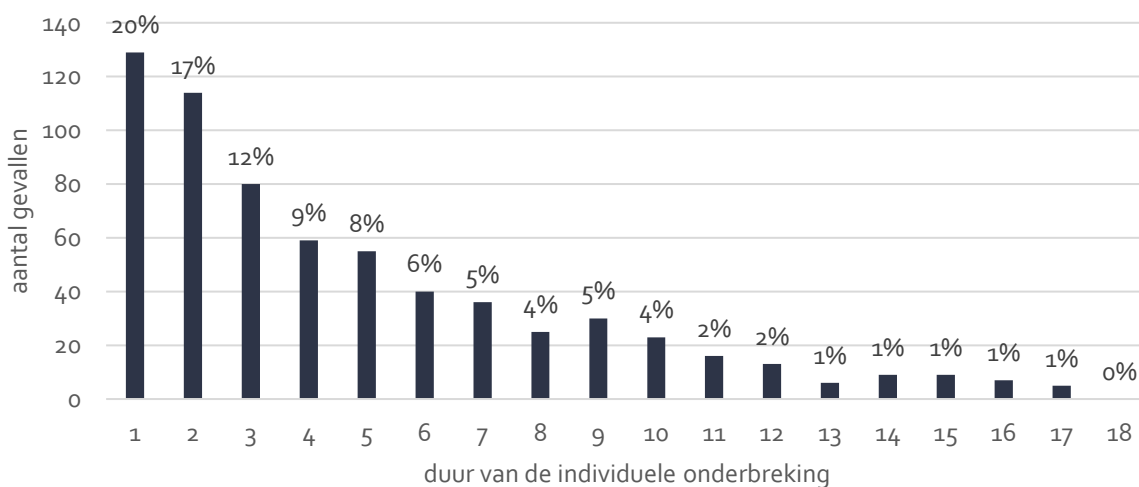
Figuur 6 – Totaal aantal jaren op de inventaris van onderbroken sites



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

De onderstaande figuur biedt inzicht in de duur van de onderbreking. De analyse beperkte zich tot de bedrijfsruimten die minstens 3 jaar op de inventaris stonden: voor 20% van de bedrijfsruimten duurt de onderbreking één jaar, voor 17% 2 jaar en voor 12% 3 jaar. De onderbreking is dus eerder van korte duur.

Figuur 7 – Duur van de onderbrekingen van sites die in totaal 3 jaar of langer op de inventaris staan



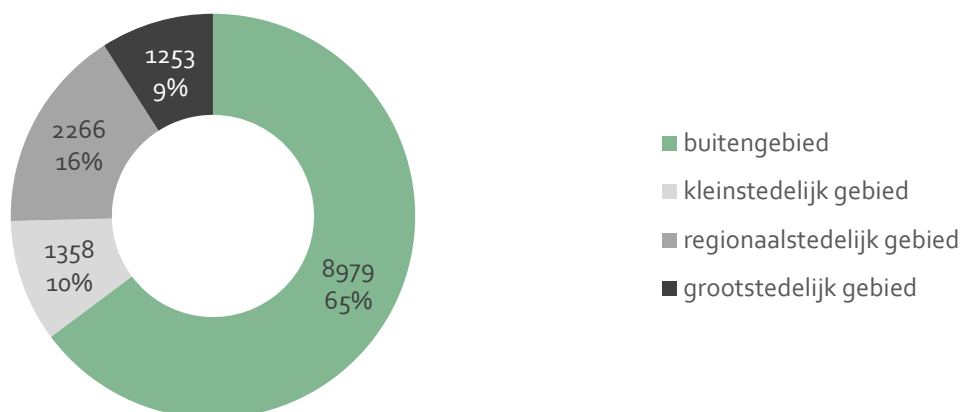
BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

5.2.2 Pandgebonden kenmerken

Ligging in stedelijk gebied-buitengebied

De verdeling naar ligging toont aan dat 65% van alle op de inventaris geregistreerde bedrijfsruimten in het buitengebied ligt, 10% in kleinstedelijk gebied, 16% in regionaalstedelijk en 9% in grootstedelijk gebied.

Figuur 8 – Verdeling van alle sites naar de categorisering van het stedelijk gebied

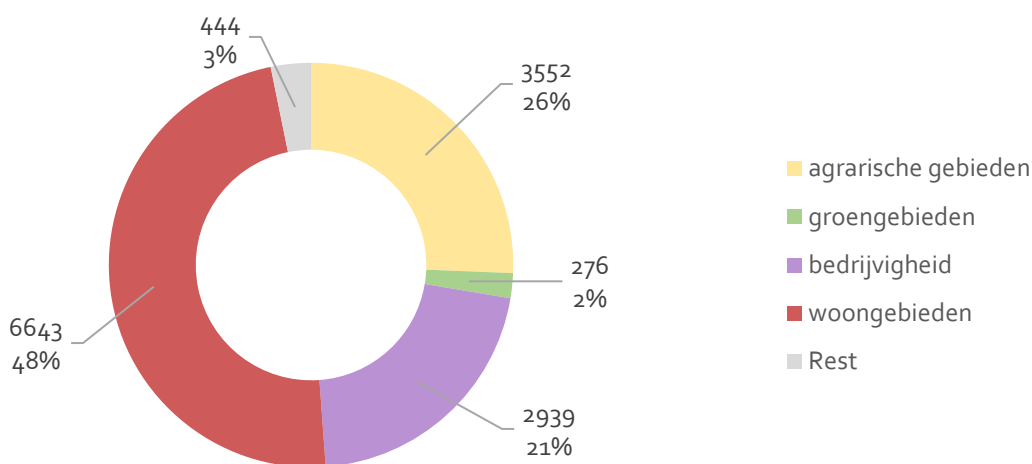


BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Ligging volgens ruimteboekhoudingscategorie

De verdeling naar locatie volgens de ruimteboekhoudingscategorie toont aan dat 48% van alle op de inventaris geregistreerde bedrijfsruimten in woongebied ligt. Daarnaast ligt 26% in agrarisch gebied en 21% in de bestemmingscategorie bedrijvigheid.

Figuur 9 – Verdeling van alle sites naar ruimteboekhoudingscategorie



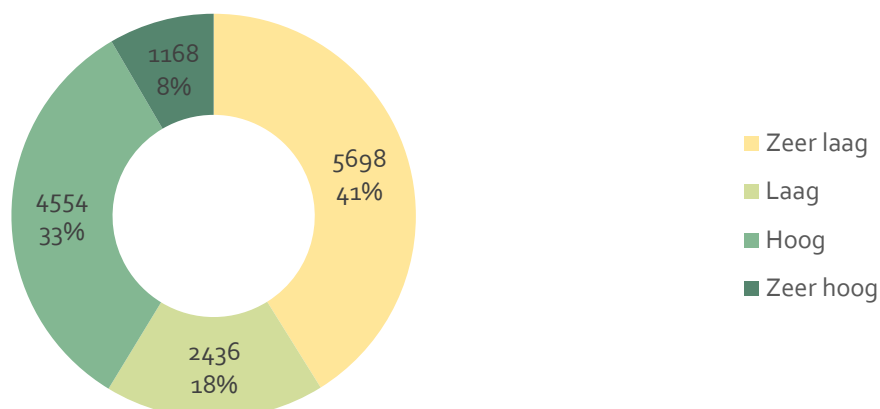
BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Ligging volgens knooppuntscore

De verdeling naar knooppuntwaarde van de locatie (op basis van de definiëring van de knooppuntwaardes uit de studie van VITO i.o.v. Ruimte Vlaanderen¹¹) toont aan dat 41% van de als leegstaand en/of verwaarloosd geïnventariseerde bedrijfsruimten gelegen zijn op locaties met een hoge tot zeer hoge knooppuntwaarde. Daarnaast ligt 41% van de bedrijfsruimten die op de inventaris staan op een locatie met een zeer lage knooppuntwaarde, en de overige 18% op een plek met een lage knooppuntwaarde.

¹¹ Voor meer info, zie <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8954>.

Figuur 10 – Verdeling van alle sites naar knooppuntwaarde



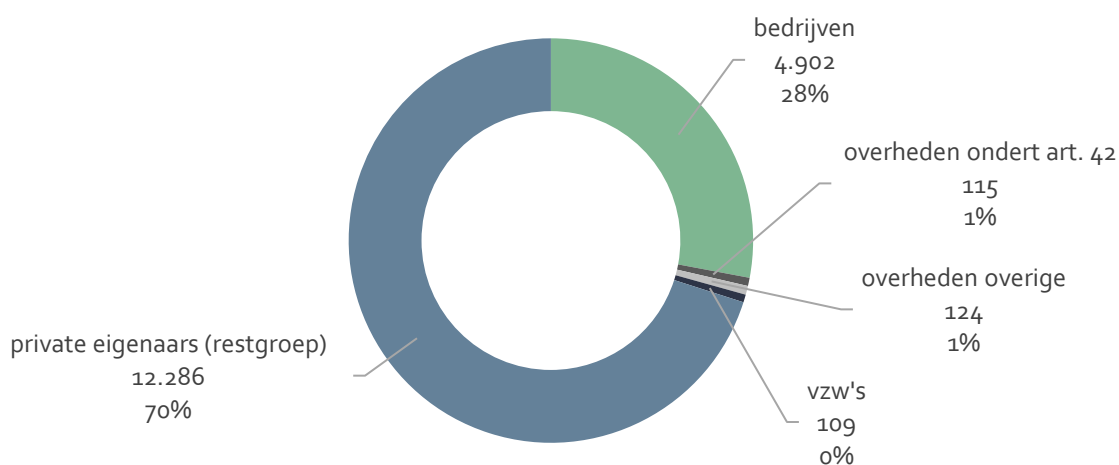
BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

5.2.3 Actorgebonden kenmerken

Type eigenaar

De verdeling van de als leegstaand en/of verwaarloosde geïnventariseerde bedrijfsruimten naar type eigenaar toont aan dat de eigenaar voor 70% van deze bedrijfsruimten een particuliere eigenaar is, voor 28% een bedrijf en voor 2% een publieke rechtspersoon.

Figuur 11 – Verdeling van alle sites op de inventaris naar type eigenaar



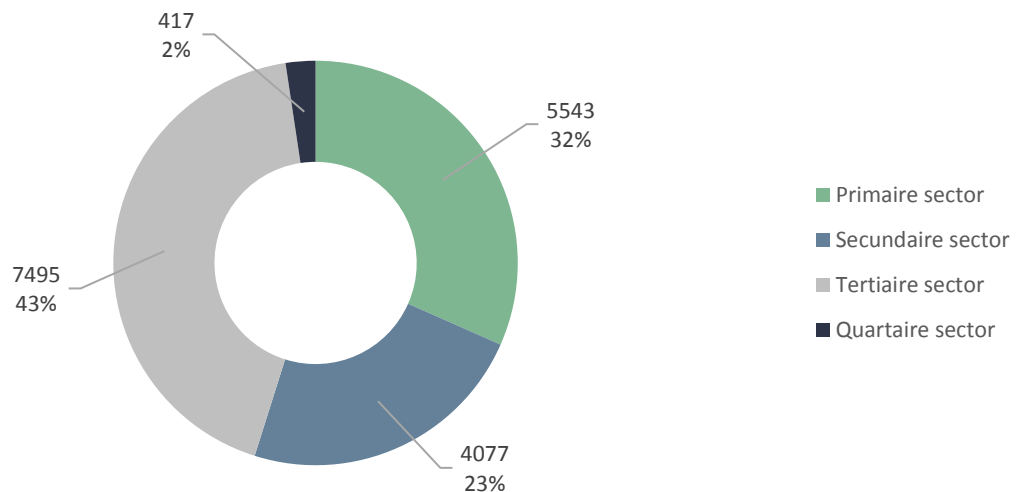
BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Type activiteit

De inventaris geeft informatie over de laatste activiteit die werd uitgeoefend in de als leegstaand en/of verwaarloosd geregistreerde bedrijfsruimten. Gezien het over een bijzonder uitgebreide categorisering gaat op basis van de NACE-codes, werden deze i.f.v. dit onderzoek gegroepeerd volgens het klassieke onderscheid tussen de economische sectoren, namelijk de primaire, secundaire, tertiaire en quataire sector:

- *“Primaire sector. De primaire sector is de economische sector die grondstoffen en voedsel levert. Deze sector beslaat de sectoren landbouw, veeteelt, jacht, visserij en de delfstoffenwinning. De verwerking van deze grondstoffen gebeurt in de secundaire sector.*
- *Secundaire sector. Deze sector staat bekend als de industrie. Dit behelst alle bedrijven en activiteiten die de grondstoffen van de primaire sector verwerken. De producten worden doorgaans door de tertiaire sector aan de consument doorverkocht.*
- *Tertiaire sector. Deze sector omvat de commerciële dienstverlening: bedrijven die met de verkoop van hun diensten winst willen maken. Tot de tertiaire sector rekt men onder andere winkels, horeca, theaters, kappers, groothandels, transportbedrijven, verhuurders, uitzendbureaus, accountants, advocaten, adviseurs en ICT-bedrijven.*
- *Quartaire sector. De quartaire sector is de niet-commerciële dienstverlening, de enige economische sector zonder winstoogmerk. In deze sector vallen de overheidsdiensten en de door de overheid gesubsidieerde diensten. Voorbeelden zijn ziekenhuizen, verpleeghuizen, brandweer, defensie, gezondheidszorg, sociaal werk, onderwijs en cultuur.”¹²*

Figuur 12 – Verdeling van alle sites naar type activiteit (sectorniveau)



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

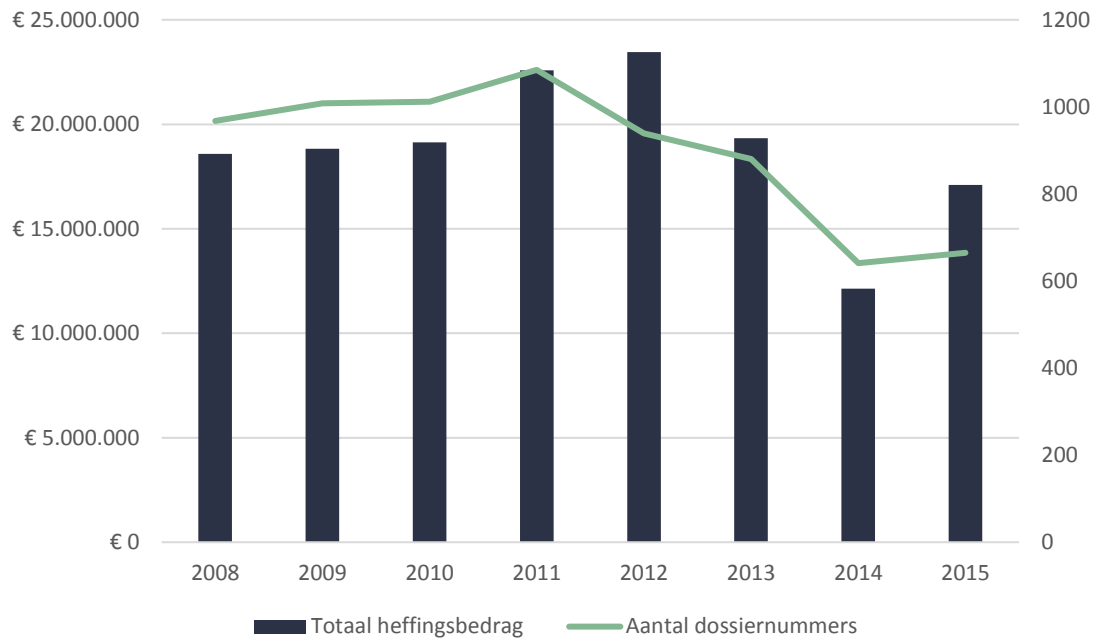
Met 43% van de bedrijfsruimten vormt de tertiaire sector de grootste groep. Daarnaast huisvest(te) 32% van de bedrijfsruimten op de inventaris een aan landbouw gerelateerde activiteit, 23% een activiteit uit de secundaire sector en slechts 2% een activiteit uit de quartaire sector.

5.3 Heffingen

Het ingekohierde bedrag van een heffing varieerde in de periode 2008-2015 tussen de €3.700 en €2.469.549, met een gemiddelde van €21.001, over een totaal van 7.198 dossiers. Deze bedragen en aantallen hebben betrekking op alle ingekohierde aanslagbiljetten, en aldus inclusief de aanslagbiljetten die verstuurd werden naar eigenaars die van een opschorting genieten. Het gemiddelde heffingsbedrag kende doorheen de jaren een stijgende evolutie van €19.204 gemiddeld in 2008 naar €25.704 in 2015. Het maximumbedrag van ingekohierde heffingen kende eveneens een sterke evolutie van €400.493 in 2008 naar €2.469.548 in 2015. De evolutie van het totale bedrag van de ingekohierde heffingen kent een eerder schommelend verloop na een daling van het aantal dossiernummers sinds 2011 met een dieptepunt in 2014. Het gemiddelde jaarlijkse totaalbedrag van de heffingen op de ingekohierde aanslagbiljetten bedraagt €18.895.661, met als uitschieter 2012 toen het totaalbedrag €23.456.276 bedroeg.

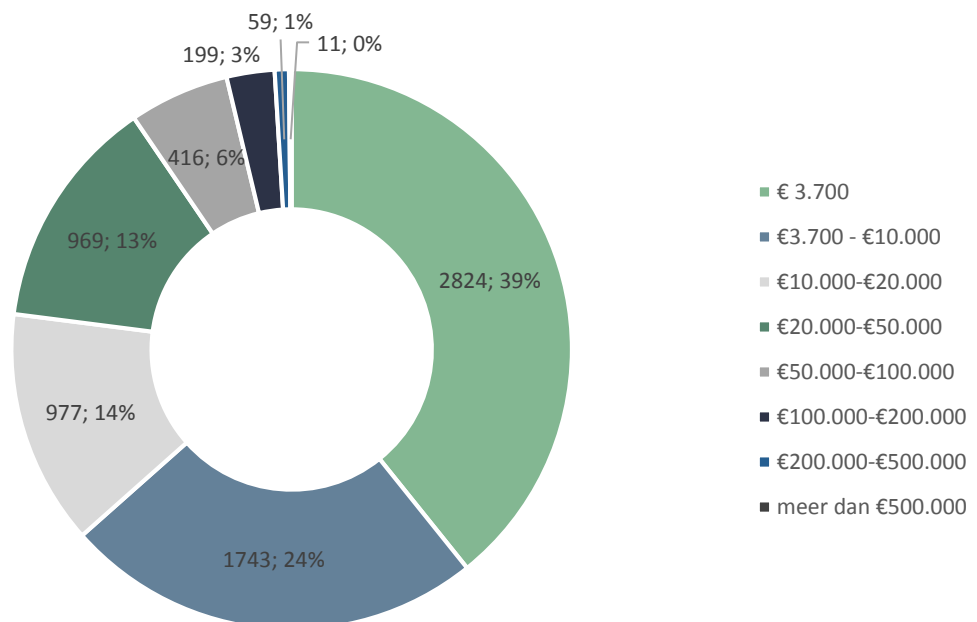
¹² https://nl.wikipedia.org/wiki/Economische_sector

Figuur 13 – Totaal ingekohierde heffingsbedragen en heffingsdossiers periode 2008-2015



BRON: VlaBel, eigen verwerking IDEA Consult

Figuur 14 – Aantal dossiernummers per heffingsklasse 2008-2015

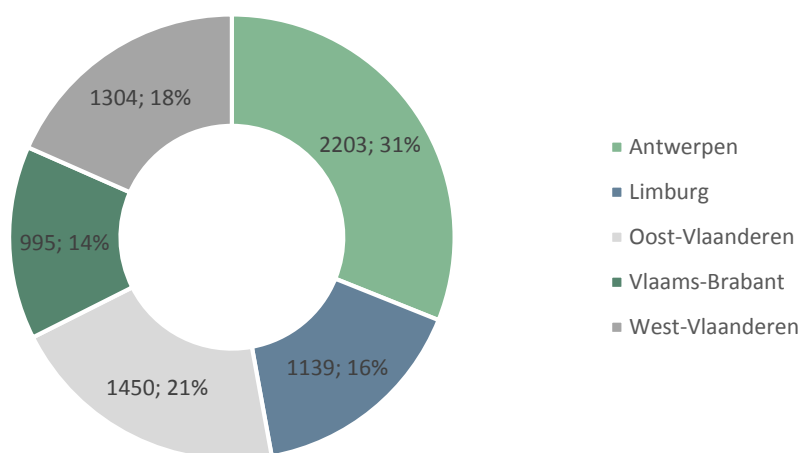


BRON: VlaBel, eigen verwerking IDEA Consult

De analyse van de ingekohierde heffingen verdeeld naar grootte van het heffingsbedrag, toont aan dat de heffing minder dan €10.000 bedraagt in 63% van de dossiers. In 39% van de ingekohierde aanslagbiljetten blijkt de minimumheffing van €3.700 van toepassing te zijn; het zijn in de praktijk voornamelijk landbouwbedrijven die onderworpen worden aan deze minimumheffing. Slechts 1% van de totale dossiers heeft een heffingsbedrag dat hoger ligt dan €200.000.

De verspreiding van de heffingsdossiers over de provincies heen in de periode 2008-2015 toont een relatief goede verspreiding. Antwerpen kende met 2.203 dossiernummers (of 31%) waar een heffing aan verbonden het hoogste aantal belaste leegstaande of verwaarloosde bedrijfspanden. Hierna volgen Oost-Vlaanderen met 1.450 dossiers (21%), West-Vlaanderen met 1304 heffingsdossiers (18%) en de provincie Limburg met 1.139 dossiers (16%) de afgelopen 10 jaar. Vlaams-Brabant kent het minst aantal dossiers, waarbij het aantal van 995 heffingsdossiers goed is voor 14% van het totaal aantal dossiers.

Figuur 15 – Verspreiding van de heffingsdossiers per provincie in de periode 2008-2015



BRON: VlaBel, eigen verwerking IDEA Consult

5.3.1 Gemeentelijke opcentiemen

Onderstaande figuur geeft een overzicht van het totaalbedrag dat de gemeenten via opcentiemen op de heffing van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten heffen. Het Hof van Cassatie heeft bij arrest van 24/05/2012 (F.11.0057.N) geoordeeld dat het heffen van gemeentelijke opcentiemen op de gewestelijke leegstandsheffing in strijd is met art. 464, 1° WIB 92. Dit heeft tot gevolg gehad dat voor aanslagjaar 2013 en 2014 geen opcentiemen werden ingekohierd. Door aanpassing van de wetgeving was het vanaf aanslagjaar 2015 wel weer opnieuw mogelijk om opcentiemen te heffen (artikel 2.6.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit). Dit artikel is in werking getreden vanaf aanslagjaar 2015.

Figuur 16 – Gemeentelijke opcentiemen in de periode 2011-2016



BRON: VlaBel, eigen verwerking IDEA Consult

Een totaal van 131 van de 308 gemeenten in het Vlaams gewest hief de voorbije jaren gemeentelijke opcentiemen op de leegstandsheffing. Het aantal leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfspanden waarop gemeentelijke opcentiemen werd geheven bedroeg gemiddeld 168 per jaar, met een totaal van 672 dossiers in deze vier jaar (2011-2012 en 2015-2016). Gemiddeld bedroeg de totale som van geïnde opcentiemen per gemeente €27.545. De opcentiemen variëren tussen de 10 en 150, waarbij het merendeel van de gemeenten 100 opcentiemen oplegt.

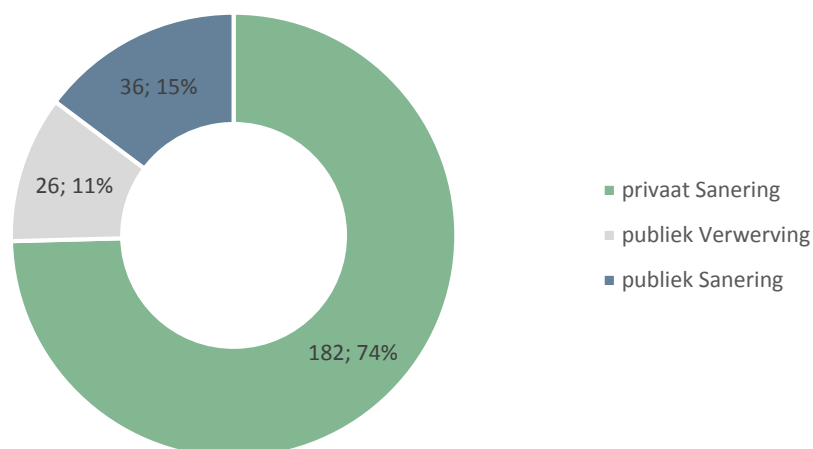
Het grootste bedrag dat voor gemeentelijke opcentiemen gevorderd werd is terug te vinden in de stad Antwerpen in 2015 en bedroeg bijna €5.000.000, verspreid over 17 dossiers. Het minimum ontvangen bedrag bedroeg voor verschillende gemeenten €37, het gevolg van 10 opcentiemen op de minimumheffing van €3700. Het totaalbedrag aan gemeentelijke opcentiemen kende in 2016 een forse stijging terwijl het aantal dossiers waarop en aantal gemeenten die opcentiemen heffen meer geleidelijk is toegenomen.

5.4 Subsidies

5.4.1 Verdeling van de subsidiemiddelen

Uit de analyse van de subsidies blijkt dat in de periode 2006-2017 drie vierde van de goedgekeurde subsidiedossiers door private actoren werd ingediend. Daartegenover staat één vierde van de subsidiedossiers die door publieke actoren werden ingediend (voor zowel sanering als verwerving).

Figuur 17 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type aanvrager in de periode 2007-2016



BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Binnen de groep private actoren blijkt 86% van de saneringssubsidies aangevraagd te worden door ondernemingen. De ondernemingen doen beroep op 96% van het totale uitgekeerde saneringssubsidiebedrag.

Tabel 4 – Verdeling van de saneringssubsidies naar type private actor in de periode 2007-2016

Type actor	Aantal dossiers	% totaal aantal dossiers	Gedbedrag (€)	% totaal geldbedrag
Ondernemingen	172	86,00%	51 344 239,42	95,76%
Particulieren	19	9,50%	1 510 524,35	2,82%
VZW	4	2,00%	262 386,41	0,49%
Autonome gemeentebedrijven	5	2,50%	502 515,90	0,94%
	200	100,00%	53 619 666,08	100,00%

BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Binnen de publieke sector blijken het vooral de gemeenten en intercommunales te zijn die beroep doen op saneringssubsidies. Onderstaande analyse van de toegekende verwervingsubsidies toont aan dat van alle ingediende dossiers in de periode 2007-2016 het grootste aandeel, 48%, werd ingediend door gemeentebesturen. In diezelfde periode ontvingen de intercommunales met 56% het grootste aandeel van het totaal toegekende subsidiebedrag.

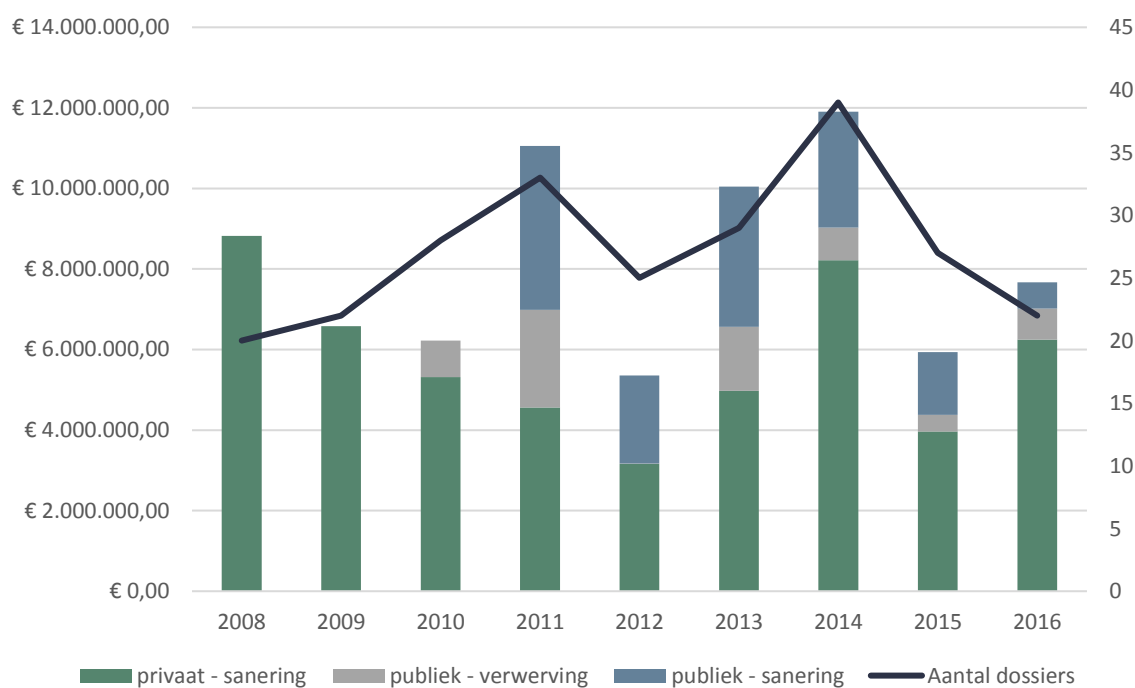
Tabel 5 – Verdeling van de saneringssubsidies naar type publiek actoren in de periode 2007-2016

Type actor	Aantal dossiers	% totaal aantal dossiers	geldbedrag (€)	% totaal geldbedrag
Gemeentebestuur	29	48,33%	3 590 097,79	36,69%
Intercommunale	26	43,33%	5 488 538,23	56,10%
Sociale huisvestingsmaatschappij	2	3,33%	259 765,32	2,65%
Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij	3	5,00%	445 862,36	4,56%
	60	100,00%	9 784 263,70	100,00%

BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Onderstaande figuur toont aan dat niet alleen het aantal dossiers, maar ook het totale bedrag van de toegekende subsidies sterk evolueerde in de periode 2007-2016.

Figuur 18 – Totaalbedrag uitgereikte subsidies en aantal subsidiedossiers 2007-2016



BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Uit de analyse van de toegekende verwervingsubsidies in de periode 2007-2016 blijkt dat de gemeentebesturen, met 51% van de toegekende subsidies, de grootste begunstigde waren.

Tabel 6 – Verdeling van de verwervingssubsidies naar type publieke actor in de periode 2007-2016

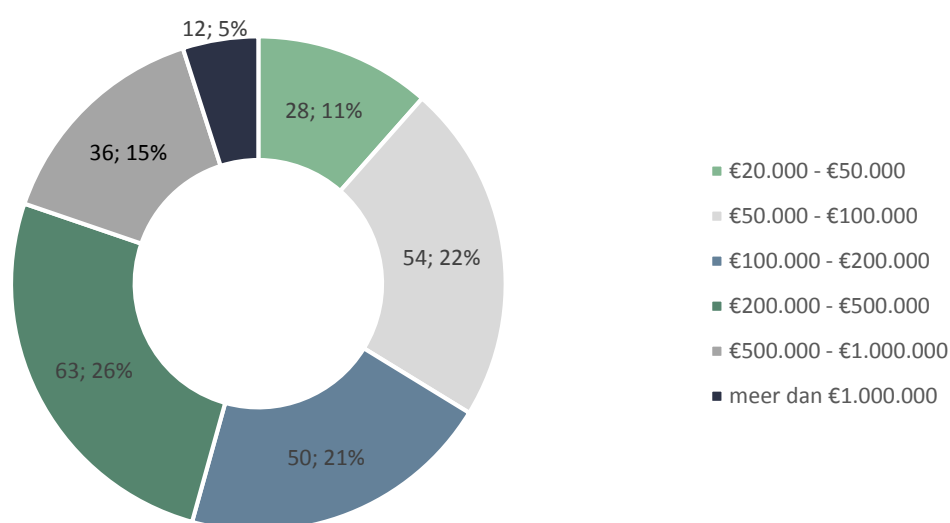
Type actor	aantal dossiers	in % totaal aantal dossier	in geldbedrag	in % totaal geldbedrag
Gemeentebestuur	33	61,11%	5 831 468,75	51,32%
Intercommunale	15	27,78%	3 828 769,92	33,70%
Sociale huisvestingsmaatschappij	5	9,26%	562 650,00	4,95%
Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij	1	1,85%	1 140 000,00	10,03%
	54	100,00%	11 362 888,67	100,00%

BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

5.4.2 Omvang van de subsidies per dossier

In de periode 2008-2016 varieerden de saneringssubsidies tussen de €20.770 en €1.616.073 per dossier, met een gemiddelde van €303.173. De analyse van de toegekende subsidiemiddelen naar omvang toont een gelijkmatige verdeling van de dossiers over de verschillende categorieën.

Figuur 19 – Verdeling van de subsidiemiddelen naar grootteorde in de periode 2007-2016



BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Het laagste saneringssubsidiebedrag dat in de voorbije jaren werd toegekend bedroeg €22.439 voor een private actor en €20.700 voor een publieke actor. Het hoogste saneringssubsidiebedrag dat werd toegekend bedroeg €1.616.073 voor een private actor en €1.450.042 voor een publieke actor. Gemiddeld bedroegen de saneringssubsidies €283.315 voor private actoren en €411.791 voor publieke actoren. De verwervingssubsidies varieerden in de periode 2008-2016 tussen de €2.804 en €1.686.000, met een gemiddelde van €271.228.

5.4.3 Nabestemming van de gesubsidieerde projecten

Voor de verwerving van saneringssubsidies is een stedenbouwkundige vergunning (of stedenbouwkundig attest) vereist. Het leegstandsdecreet stelt vernieuwing, in het algemeen, als doel en maakt voor de toekenning van de subsidies geen onderscheid naar de aard van de nabestemming. Het leegstandsdecreet stelt enkel dat het geplande project de ruimtelijke ordening van het grondgebied dient te eerbiedigen. Onderstaande tabel biedt een inzicht in de subsidiedossiers naar type nabestemming.

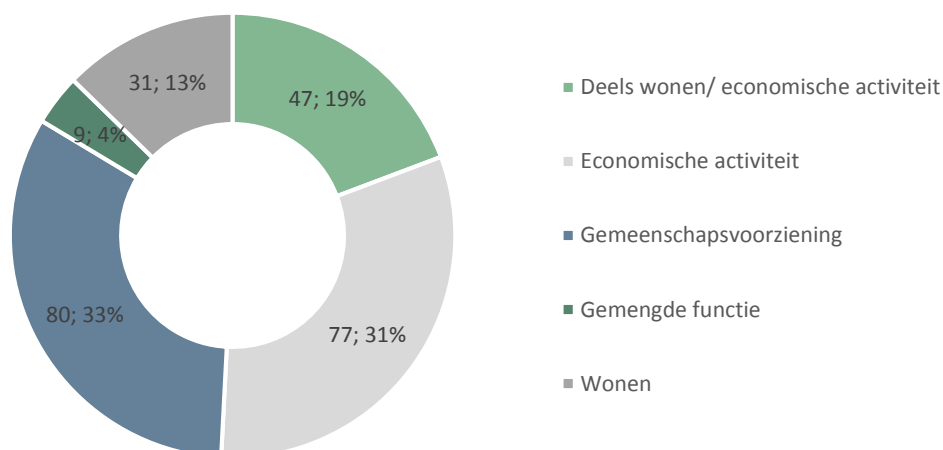
Tabel 7 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type nabestemming in de periode 2007-2016

Type nabestemming	Privaat – Sanering	Publiek – Sanering	Publiek – Verwerving	Totaal
Economische activiteit	60	5	12	77
Deels wonen/ deel economische activiteit	36	4	7	47
Wonen	73	4	3	80
Gemengde functie	6	1	2	9
Gemeenschapsvoorzieningen / openbaar nut	7	12	12	31
Totaal	182	26	36	244

BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Uit de analyse blijkt dat in ongeveer 31% van de subsidiedossiers – voor verwerving en sanering – de economische activiteit behouden blijft en ruim 31% van de subsidiedossiers een nabestemming met enkel wonen kent. Bijna 20% van de subsidiedossiers kent een nabestemming met deels wonen en deels economische activiteit.

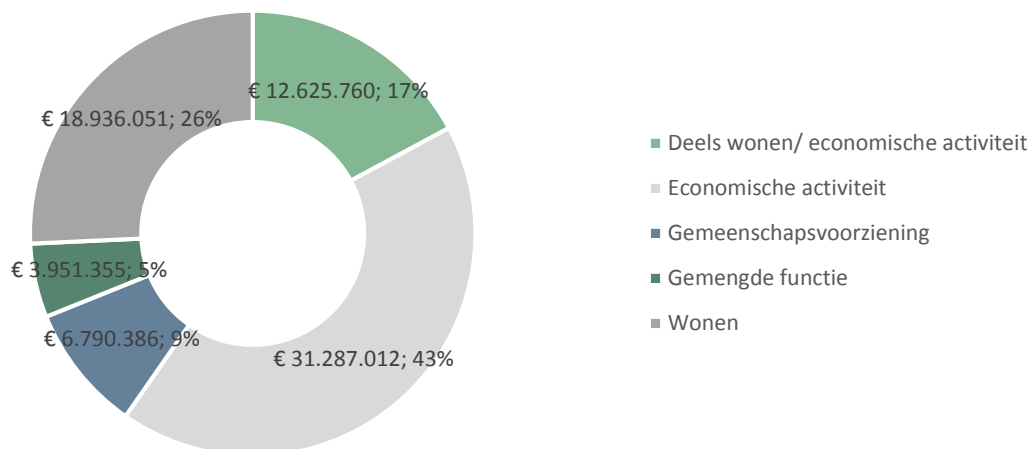
Figuur 20 – Verdeling van de subsidiedossiers naar type nabestemming in de periode 2007-2016



BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

Uit de analyse van de toegekende subsidiemiddelen blijkt dat in de periode 2007-2016 van de totaal toegekende subsidies 43% werd toegekend aan projecten waarbij de economische activiteit wordt behouden, tegenover 26% voor projecten met een nabestemming van louter wonen.

Figuur 21 – Verdeling van de subsidiemiddelen naar type nabestemming in de periode 2007-2016



BRON: Departement Omgeving, eigen verwerking IDEA Consult

6 Logische opbouw en coherentie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Is het geheel van de doelstellingen, in te zetten instrumenten en gewenste outcome- en impacteffecten in het decreet leegstand en de memorie van toelichting logisch en coherent opgebouwd?

Onder coherentie verstaan we “de mate waarin de strategische en operationele doelstellingen een samenhangend geheel vormen (De Peuter et al., 2007, p.71)”. Het betreft hier met andere woorden een analyse van de wijze waarop het leegstandsinstrumentarium en de vooropgestelde beleidsresultaten op elkaar inhaken. In het vorige hoofdstuk werd de programmatheorie van het leegstandsdecreet geconstrueerd en de veronderstellingen waarop het decreet steunt geïdentificeerd. Voor de evaluatie van de logische opbouw en coherentie van het leegstandsdecreet houden we in dit hoofdstuk deze veronderstellingen kritisch tegen het licht en analyseren we de mate waarin het leegstandsinstrumentarium bijdraagt tot de doelstellingen. We combineren hiervoor de onderzoeksresultaten uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksluik.

6.2 Probleem - Doelstelling

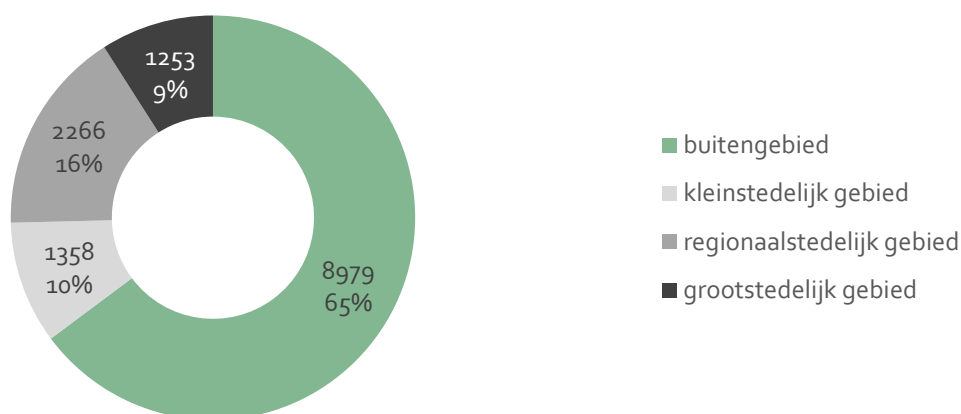
6.2.1 Focus op ‘stedelijk verval’

Veronderstelling van het leegstandsdecreet:

-De leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten hebben een negatieve impact op de steden.

De geschetste probleemdefinitie van het leegstandsdecreet vertrekt vanuit een stedelijke context. Uit de analyse van de inventaris blijkt echter dat maar liefst 65% van de op de inventaris geregistreerde bedrijfsruimten in het buitengebied ligt.

Figuur 22 – Uitsplitsing van alle sites op de inventaris naar de categorisering van het stedelijk gebied



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

6.2.2 Selectiecriteria en drempelwaarden

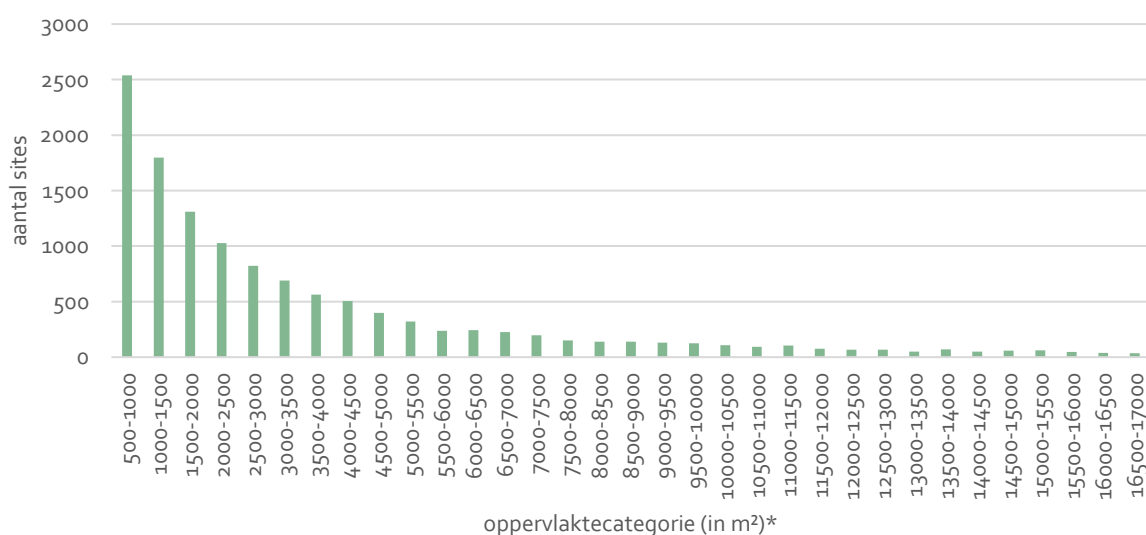
Minimum perceelsoppervlakte van 5 are

Veronderstelling van het leegstandsdecreet:

-Een perceelsoppervlakte van 5 are is de geschikte drempelwaarde omdat deze door hun omvang belangrijke en herkenbare plekken zijn.

Het decreet hanteert een drempelwaarde van 5 are (500 m²) als minimale perceelsoppervlakte. Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen op sites kleiner dan 5 are komen niet in aanmerking voor opname op de inventaris. Uit de analyse van de inventaris blijkt dat de groep bedrijfsruimten met een perceelsoppervlakte van 5 tot 10 are de grootste groep op de inventaris vormt. Het grote aandeel bedrijfsruimten in de laagste oppervlaktecategorie lijkt aan te wijzen dat een groot aandeel van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten buiten het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet valt door de ingestelde drempelwaarde van minimum 5 are perceelsoppervlakte.

Figuur 23 – Verdeling van de bedrijfsruimten op de inventaris naar perceelsoppervlakte



*Opgelet, de categoriën op de x-as zijn niet allemaal van dezelfde grootte.

BRON: CADMAP 2007 t.e.m. 2010 en inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Uit het kwalitatieve onderzoeksluik kwam naar voor dat voornamelijk in stedelijk gebied de drempelwaarde van 5 are als te hoog wordt beschouwd door de betrokken gemeenten: ook bedrijfsruimten met een lagere perceelsoppervlakte worden als belangrijke en herkenbare plekken beschouwd. De bedrijfsruimten met een perceelsoppervlakte onder de drempelwaarde van 5 are kunnen weliswaar opgenomen worden op in een gemeentelijke leegstandsregister en/of een gemeentelijk register van verwaarloosde gebouwen, en eventueel ook onderworpen worden aan een heffing. Maar, door sommige gemeenten wordt betreurd dat bedrijfsruimten met een perceelsoppervlakte van minder dan 5 are niet in aanmerking komen voor sanerings- en/of verwervingssubsidies.

Uit de onderstaande analyse blijkt dat de oppervlaktes van de geïnventariseerde bedrijfsruimten in stedelijk gebied gemiddeld lager liggen dan in buitengebied. Op basis hiervan kunnen we vermoeden dat er voornamelijk in stedelijk gebied heel wat bedrijfsruimten zijn met een perceelsoppervlakte die onder de drempelwaarde van 5 are valt.

Tabel 8 – Mediaan en gemiddelde oppervlakte van sites op de inventaris, opgesplitst naar de categorisering van het stedelijk gebied

Type stedelijk gebied	gemiddelde site-oppervlakte (m ²)	mediaan site-oppervlakte (m ²)
buitengebied	6710	2606
kleinstedelijk gebied	6444	2467
regionaalstedelijk gebied	6744	2463
grootstedelijk gebied	5124	1731

BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

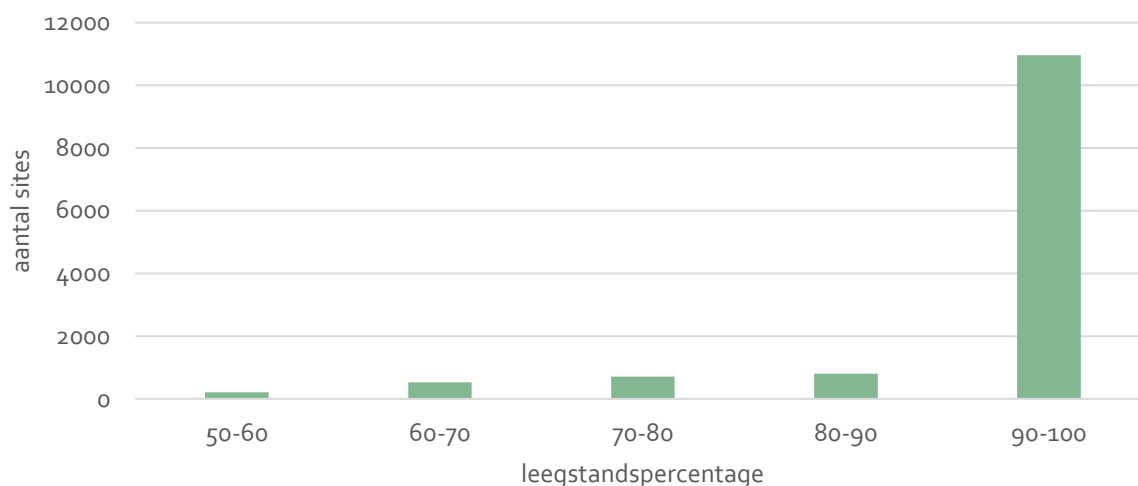
50% onderbenutting

Veronderstelling van het leegstandsdecreet:

-50% benutting is de geschikte ondergrens voor de bepaling van onderbenutting

Uit de analyse van de inventaris blijkt dat het overgrote deel van de sites op de inventaris een onderbenuttingsgraad van 90 tot 100% hebben¹³. Op basis van deze analyse kan gesteld worden dat, en dit in tegenstelling tot de drempelwaarde voor de perceelsoppervlakte, door het hanteren van de drempelwaarde van 50% onderbenutting het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet aansluit bij de realiteit. We moeten hier wel de kanttekening bij plaatsen dat het bepalen van het onderbenuttingspercentage van een deels leegstaande bedrijfsruimte veel complexer is dan het registreren van de leegstand van volledig leegstaande bedrijfsruimten¹⁴. In werkelijkheid zal er dus heel wat meer gedeeltelijke onderbenutting bestaan dan onderstaande figuur doet vermoeden.

Figuur 24 – Werkelijke verdeling van het leegstandspercentage voor alle sites met informatie over het benuttingspercentage



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Gelijkstelling leegstand en verwaarlozing

Het decreet focust op de beëindiging van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van bedrijfsruimten. Het leegstanddecreet voorziet geen gedifferentieerde aanpak voor leegstand en

¹³ De originele inventaris bevat een attribuut waarin gemeenten het benuttingspercentage registreren, dus het aantal percent van de vloeroppervlakte dat – ondanks opname op de inventaris – nog in gebruik is. Om de grafiek te maken van de werkelijke verdeling van het leegstandspercentage, werd het benuttingspercentage omgezet (100% - benuttingspercentage = leegstandspercentage). Ongeveer 25% van de sites op de inventaris bevat helaas geen informatie in het veld benuttingspercentage omdat gemeenten dit niet registreerden. Onderstaande grafiek beperkt zich dus tot de 75% overige sites.

¹⁴ Voor meer info, zie ook de studie 'Hergebruiksmogelijkheden van leegstand in Vlaanderen' van TV Atelier Romain-SumResearch & GIM i.o.v. Ruimte Vlaanderen (2017).

verwaarlozing. Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris (zie hoofdstuk 8) blijkt dat ‘verwaarlozing’ een belangrijke impact heeft op de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris staan.

Beperkte definiëring van doelgroepen

Het leegstandsdecreet maakt het onderscheid tussen enerzijds ‘bestaande’ eigenaars en ‘nieuwe’ eigenaars, en anderzijds tussen ‘private’ actoren en ‘publieke’ actoren. Een verder onderscheid tussen bvb. particulieren en bedrijven wordt niet gemaakt. Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris (zie hoofdstuk 8) blijkt dat het type eigenaar een invloed heeft op de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris staan.

6.3 Instrumentarium - outcome

6.3.1 De wisselwerking van de 3 instrumenten

De drie leegstandsinstrumenten – inventaris, heffingen en subsidies – vormen samen een logisch geheel dat actief bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling van het decreet, namelijk het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand. De inventaris vormt hierbij het fundament van het leegstandsinstrumentarium, met de heffingen en subsidies als respectievelijk een negatief (‘stok’) en positief (‘wortel’) incentiverend instrument.

6.3.2 Inventaris

Veronderstellingen van het leegstandsdecreet:

- De inventaris is volledig en biedt een compleet overzicht van alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die binnen het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet vallen;*
- De gemeenten zijn het geschikte bestuursniveau om leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op te lijsten.*
- Gemeenten hebben er baat bij dat alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten opgenomen worden in de inventaris;*
- De gemeenten beschikken over voldoende knowhow en capaciteit om een vermoedenslijst van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op te stellen;*
- De gedeeltelijke doorstorting van de geïnde heffingen vergoedt de werkzaamheden die de gemeenten moeten volbrengen bij de totstandkoming van de Inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten en stimuleert aldus de inschakeling van gemeenten in het systeem.*

Volledigheid van de inventaris

Door een grote meerderheid van de respondenten werd aangegeven dat de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten onvolledig is. De meest pessimistische respondenten stelden dat de inventaris vandaag slechts 10% van het totaal aantal leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten bevat. Meer optimistische respondenten stelden dat de inventaris de realiteit benadert, mits uitzondering van de moeilijk visueel detecteerbare leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (bv. achterin gelegen loodsen in woongebied). De volledigheid van de inventaris zou echter ook sterk verschillen tussen gemeenten. Er is echter onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar om de mate van onvolledigheid van de inventaris exact in kaart te brengen.

Rol van de gemeenten

Op basis van het kwalitatieve onderzoeksluik blijkt dat sommige gemeenten terughoudend zijn om alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten op te lijsten. Deze terughoudendheid kan verklaard worden door verschillende conflicten tussen hun rol in de uitvoering van het leegstandsbeleid en hun behartiging van soms tegenstrijdige lokale belangen:

- de selectiecriteria – minimum 5 are perceelsoppervlakte en minimum 50% leegstand – lijken in de praktijk niet strikt opgevolgd te worden. De al dan niet registratie van een bedrijfsruimte wordt beïnvloed door de mate waarin de gemeente de leegstand en/of verwaarlozing daadwerkelijk als problematisch beoordeelt. Uit de interviews met de gemeentebesturen blijkt dat in sommige*

gemeenten enkel de grootschaligere sites, met een perceelsoppervlakte duidelijk boven de 5 are, en die 100% leegstaan opgelijst worden;

-met het registreren van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten worden de gemeenten in een *'bestraffende rol'* gedwongen. Deze rol ligt moeilijk voor sommige gemeenten. Bijvoorbeeld, wanneer een gemeente – op basis van de geleverde inspanningen van een eigenaar om een bedrijfsruimte herin te vullen – de leegstand als buiten de wil om van die eigenaar beschouwd, dan vinden sommige gemeenten het niet opportuun om die eigenaars extra te straffen door ze op te nemen in de inventaris. Sommige gemeenten verkiezen om te opereren vanuit een meer *'dienstverlenende rol'* waarbij een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte pas wordt geïnventariseerd na klachten van buurtbewoners over bijvoorbeeld verloedering en vandalisme;

-gemeenten zijn soms gevoelig voor de verzuchtingen van eigenaars bij wie de houding tegenover de al dan niet opname op de inventaris sterk kan verschillen. Eigenaars die niet van plan zijn om hun bedrijfsruimte op korte termijn te verkopen zijn vaak geen vragende partij voor opname op de inventaris omwille van de heffingen die hen dan boven het hoofd hangen. Voor de eigenaars die wel overwegen om hun bedrijfsruimte te verkopen kan de opname op de inventaris zowel als een min- als pluspunt beschouwd worden: opname op de inventaris bemoeilijkt soms de verkoop omwille van de heffingen die de koper riskeert, maar het kan de verkoop ook vergemakkelijken omdat door de opname op de inventaris de koper in aanmerking komt voor saneringsubsidies. Het is niet ongebruikelijk dat gemeenten een bedrijfsruimte op de inventaris laten opnemen op vraag van de eigenaar;

-om te vermijden dat leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten heringevuld worden met ongewenste functies – zoals bvb. opslag, parkeren of bokscub – om een eventuele heffing in de toekomst te ontlopen. Eventuele herinvullingen in het 'grijze' en 'zwarte' circuit worden door de gemeenten soms als problematisch beschouwd en contraproductief voor de verhoopte heropleving van het gebied waarin de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte gelegen is;

-om te vermijden dat de eigenaars van niet-beschermd industrieel bouwkundig erfgoed te snel een aanvraag voor een sloopvergunning indienen om heffingen in de toekomst te vermijden. In dergelijke gevallen kan een gemeente verkiezen om bijvoorbeeld te wachten met de inventarisatie tot er een concreet project is zodat de nieuwe eigenaar beroep kan doen op saneringsubsidies.

Knowhow en capaciteit

Het leegstandsdecreet schrijft geen procedure voor over de wijze waarop de gemeenten de leegstaande bedrijfsruimten moeten detecteren. Uit het kwalitatief onderzoeksluik kwam naar voor dat de inzet en de gehanteerde methodes sterk verschillen tussen de gemeenten onderling. We kunnen drie verschillende methodes van inventarisatie identificeren (zie ook Sterkens et al. 2013, p. 37-39):

-*'ad hoc methode'*: de vermoedenslijst wordt opgemaakt op basis van de terreinkennis van de betrokken verantwoordelijken, meldingen of klachten van inwoners, sporadische vaststellingen, selectie van stadskankers, panden waar de gemeente graag herontwikkeling wil bespoedigen,...;

-*'Veldwerkmethode'*: deze methode bestaat uit het systematisch screenen van het grondgebied op leegstand door visuele controles, bvb. rondrijden en vaststellen waar verkoopborden staan, waar geen licht brandt, waar geen activiteit is,...;

-*'Administratieve methode'*: hierbij wordt er vertrokken van een vermoedenslijst op basis van de kruising van databanken, bijvoorbeeld op basis van een lijst van de faillissementen van het afgelopen jaar of op basis van de adresgegevens uit de Kruispuntbank van ondernemingen. Vervolgens worden de eigenaars aangeschreven voor meer informatie.

Binnen de Vlaamse gemeenten zijn er ook sterke verschillen met betrekking tot de dienst die verantwoordelijk is voor de opmaak van de vermoedenslijst: dienst ruimtelijke ordening, economie, financiën, huisvesting,...Op basis van het onderzoek blijkt dat de vermoedenslijst in de praktijk hoofdzakelijk op basis van de *'ad hoc-methode'* en de *'veldwerkmethode'* wordt opgesteld. De geraadpleegde gemeenten geven aan niet te beschikken over voldoende middelen en capaciteit voor meer uitgebreid onderzoek.

Uit de interviews met verschillende lokale verantwoordelijken voor de opmaak van de inventaris blijkt dat de algemene kennis over het leegstandsdecreet en de criteria voor de selectie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in sommige gemeenten eerder beperkt is (bvb. geen parate kennis over de

drempelcriteria en drempelwaarden). Verschillende van deze lokale verantwoordelijken geven hiervoor als verklaring aan dat de kennisdeling en informatieverstrekking over de uitvoeringsmodaliteiten van het leegstandsdecreet ontoereikend zijn.¹⁵

Return voor de gemeenten

Onder de return voor de gemeenten verstaan we enerzijds de ‘ruimtelijke’ return voor de gemeenten in de vorm van een vermindering van het aanbod aan leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten binnen de gemeente, en anderzijds de ‘financiële return’ in de vorm van doorgestorte heffingen en opcentiemen.

Uit de interviews met de gemeentebesturen die een actief leegstandsbeleid voeren blijkt dat de ‘ruimtelijke return’ belangrijker wordt ingeschat dan de ‘financiële return’. Binnen de respondentengroep gaven verschillende gemeentebesturen immers aan dat de inventaris, samen met de heffingen en subsidies, een belangrijke meerwaarde had voor het lokale leegstandsbeleid. De doorstorting van een deel van de heffingen aan de gemeenten blijkt in deze gemeenten een minder belangrijke incentive te zijn. Uit de interviews met gemeentebesturen blijkt dat de verantwoordelijken voor de opmaak van de vermoedenslijst en de bij het lokale leegstandsbeleid betrokken diensten vaak geen zicht hebben op de omvang van de doorgestorte bedragen. Ook de aftoetsing van de (tijds)investering tegenover de financiële return uit de deels doorgestorte heffingen wordt amper gemaakt. Toch gaven enkele gemeenten aan dat de inkomsten onvoldoende zijn om de kosten van de inventarisatie te vergoeden. In gemeenten met geen of slechts een zeer beperkt aantal aan heffing onderworpen leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten werd aangegeven dat de tijdsinvestering niet in verhouding staat tot de financiële return.¹⁶

6.3.3 Heffingen

Veronderstellingen van het leegstandsdecreet:

-De heffing beperkt speculatie;

-De heffingen hebben een neerwaartse druk op de verwervingsprijzen.

Op basis van onze analyse van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium – zoals neergeschreven in hoofdstuk 8 – kan gesteld worden dat deze onderliggende veronderstellingen van het leegstandsinstrumentarium aansluiten bij de realiteit.

De eigenaars van bedrijfsruimten die op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten geregistreerd staan worden volgens het leegstandsdecreet na de derde opeenvolgende registratie onderworpen aan een heffing. De aanslagbiljetten worden op het einde van het jaar door VLABEL naar de eigenaars verstuurd. Om deze heffing te vermijden kunnen eigenaars een schrapping of opschorting aanvragen. Het leegstandsdecreet voorziet hiervoor echter verschillende tijdstippen:

-schrapping aanvragen, dit kan tot voor de derde registratie. De datum van de derde registratie is echter niet op voorhand gekend, maar afhankelijk van het tijdstip van het doorsturen van de gemeentelijke lijst door de gemeenten en de snelheid waarmee deze door het Departement Omgeving wordt verwerkt (sowieso binnen 90 dagen na doorsturen lijst door gemeente).

-opschorting aanvragen, dit kan tot het einde van het 3^e registratiejaar. In tegenstelling met schrapping ligt de datum hier wel vast, namelijk op 31/12 van het betreffende jaar.

Deze inconsistentie kan in de praktijk tot vreemde situaties leiden. Zo zal de eigenaar die een schrapping krijgt na de derde opname alsnog de heffing moeten betalen. Een eigenaar die daarentegen na de derde registratie, maar voor het einde van het derde registratiejaar, een opschorting krijgt zal geen heffing moeten betalen. Bij schrapping werd, in tegenstelling tot een opschorting, de leegstaande en/of verwaarloosde toestand echter effectief beëindigd.

¹⁵ De visie van de lokale verantwoordelijken over de schijnbaar ontoereikende kennisdeling en informatieverstrekking werd in kader van dit onderzoeksproject niet verder afgetoetst bij de verantwoordelijken voor de informatieverstrekking (bvb. de controleurs van het Departement Omgeving Vlaanderen).

¹⁶ Deze bevinding steunt op een beperkt aantal interviews. De mate waarin de doorgestorte heffingen de voor de inventarisatie gemaakte kosten al dan niet compenseren werd in kader van dit onderzoeksproject niet verder onderzocht.

6.3.4 Subsidies

Veronderstellingen van het leegstandsdecreet:

-De kost voor verwerving en saneringswerkzaamheden zijn factoren die een invloed hebben op de beslissing om een pand al dan niet te vernieuwen;

-De saneringssubsidies voor leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte zorgen ervoor dat deze aan een markt-normale prijs in de totale investering betrokken kunnen worden t.a.v greenfields;

-De kostprijs van saneringswerkzaamheden vormt een groter knelpunt dan de verwervingskost binnen de problematiek van de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Op basis van de analyse naar het versnellend effect van het leegstandsinstrumentarium – zoals neergeschreven in hoofdstuk 7 – kan gesteld worden dat deze onderliggende veronderstellingen van het leegstandsinstrumentarium aansluiten bij de realiteit.

Uit de analyse van de subsidiebedragen blijkt dat de saneringssubsidie voor een private rechtspersoon bedrijfsruimte gemiddeld €283.000 bedraagt. Wanneer we veronderstellen dat deze subsidie 90% van de saneringskost dekt, dan bedraagt de gemiddelde saneringskost €311.000. Deze saneringskost is slechts een deel van de totale kost om een bedrijfsruimte terug in omloop te brengen. Deze cijfers geven aan dat de kosten voor de sanering van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte aanzienlijk zijn die zonder subsidies voor een benadeling zorgen tegenover 'greenfields'.

6.3.5 Outcome

Veronderstellingen van het leegstandsecreet:

-het leegstandsinstrumentarium zet zowel 'bestaande' als 'nieuwe' eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen om de leegstaande en/of verwaarloosde toestand te beëindigen;

-het leegstandsinstrumentarium zet aan tot het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van bedrijfsruimten: door deze bedrijfsruimten tegen een aanvaardbare marktvoorwaarde aan te bieden, deze via sanering in de oorspronkelijke staat terug te brengen, of via rehabilitatie een ander hergebruik te geven en terug in het stedenbouwkundig weefsel op te nemen.

Op basis van onze analyse van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium – zoals neergeschreven in hoofdstuk 8 – kan gesteld worden dat deze onderliggende veronderstellingen van het leegstandsinstrumentarium aansluiten bij de realiteit.

6.4 Impact

Veronderstelling van het leegstandsecreet:

-het leegstandsinstrumentarium draagt bij tot een meer efficiënte organisatie en beheer van de ingenomen ruimte. Een efficiënter beheer van de reeds ingenomen ruimte vermijdt het verder ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte.

Het is enkel de reactivering en de vernieuwing van leegstaande en/of verwaarloosden panden waarop het leegstandsinstrumentarium rechtstreeks aanstuurt (zie ook Gedas, 2002). Het leegstandsinstrumentarium draagt bij, maar stuurt niet actief aan op het bereiken van deze gewenste ruimtelijke impact. De bepalingen in het decreet stellen geen voorwaarden m.b.t. de aard van de nieuwe bestemming van panden, de gewenste mate van verweving of verdichting, enzoverder. Enkel voor de saneringssubsidies is een stedenbouwkundige vergunning (of stedenbouwkundig attest) vereist. De planologische context, voornamelijk de bestemmingsplannen (ruimtelijke uitvoeringsplannen, gewestplannen en plannen van aanleg), bepaalt welke stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn op een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte. Ook het al dan niet aansnijden en verder versnipperen van de resterende open ruimte is in grote mate afhankelijk van de planologische scontext van het gebied waarin de open

ruimte gelegen is. Het leegstandsinstrumentarium is dus niet verordenend en werkt niet verplichtend of verbiedend, maar geeft enkel incentives om een bepaald gedrag of handeling te stimuleren binnen de bestaande planologische context.

6.5 Conclusie

Op basis van de analyse kan gesteld worden dat de drie leegstandsinstrumenten – inventaris, heffingen en subsidies – op hoofdlijnen samen een logisch geheel vormen dat actief bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling van het decreet, namelijk het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand.

De analyse wijst echter ook op een aantal incoherenties in het leegstandsdecreet:

- het leegstandsdecreet stuurt niet actief aan op de beoogde ruimtelijke impact, namelijk het vermijden van het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte. Het leegstandsinstrumentarium richt zich enkel tot het opheffen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand waarbij de nieuwe bestemming enkel voor het verwerven van saneringssubsidies afhankelijk gesteld wordt van het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning (of stedenbouwkundig attest). De planologische context, voornamelijk de bestemmingsplannen, bepalen welke nabestemming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte vergunbaar is;
- de veronderstelling dat leegstand en/of verwaarlozing in de eerste plaats een ‘stedelijk’ probleem is stemt niet overeen met de realiteit. In de praktijk blijkt 65% van de geïnventariseerde bedrijfsruimten in buitengebied te liggen;
- de veronderstelling dat bedrijfsruimten vanaf een perceelsoppervlakte van 5 are belangrijke en herkenbare plekken is betwistbaar. In het bijzonder in stedelijk gebied worden bedrijfsruimten met een perceelsoppervlakte van minder dan 5 are door de betrokken gemeenten als belangrijke en herkenbare plekken beschouwd waarvoor het leegstandinstrumentarium van het leegstandsdecreet ook ingezet zou moeten kunnen worden¹⁷;
- de veronderstelling dat leegstand en verwaarlozing soortgelijke problematieken die even vatbaar zijn voor hetzelfde instrumentarium stemt niet overeen met de realiteit. Ook binnen de doelgroepen zijn er verschillen inzake vatbaarheid voor het instrumentarium;
- de veronderstelling dat de gemeenten het meest aangewezen bestuursniveau zijn voor de opmaak van de vermoedenslijst van leegstaande en/of verwaarloosde is betwistbaar. Gemeenten zijn terughoudend om een ‘bestraffende’ rol op te nemen en de opmaak van de vermoedenslijst staat bloot aan lokale belangen. De doorstorting van een deel van de heffingen aan de gemeenten blijkt in de praktijk geen doorslaggevende incentive te zijn.

¹⁷ Voor bedrijfsruimten met een perceelsoppervlakte van minder dan 5 are bestaat er vandaag reeds een leegstandsinstrumentarium buiten het leegstandsdecreet van 19/4/1995. Gemeenten kunnen deze bedrijfsruimten opnemen in een gemeentelijk register van leegstand en/of verwaarlozing en onderwerpen aan een heffing. Daarnaast zijn er ook een voorkooprecht en enkele fiscale stimulansen van toepassing.

7 De effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Op welke manier en in welke mate heeft het huidige leegstandsinstrumentarium wel of geen invloed op het vlak van (de snelheid van) het vernieuwen of reactiveren van geregistreerde bedrijfsruimten?

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium. Onder effectiviteit verstaan we “de mate waarin de geobserveerde effecten of veranderingen toe te schrijven zijn aan het beleid (De Peuter et al., 2007, p.71).” Voor de analyse van de effectiviteit combineerden we kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. In onze bespreking van de onderzoeksresultaten behandelen we eerste de drie instrumenten afzonderlijk. In de conclusie doen we een uitspraak over de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium in zijn geheel.

7.2 De in- en uitstroom op de inventaris

Voor een evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium werd een ‘stroomdiagram’ opgesteld met een overzicht van alle sites die vanaf 2010 op de inventaris zijn komen te staan.¹⁸ Van deze sites werd nagegaan in welke mate ze blijven/uitstromen in jaar 1, in welke mate ze blijven/uitstromen in jaar 2, enzovoort. Op die manier kunnen we deelvragen verkennen zoals:

- Is er een meetbaar effect van de opname op de inventaris in jaar 1?
- Is er een meetbaar effect van de eerste heffing in jaar 3, enz.?

Het is belangrijk hier mee te geven op welke manier de 'start' en het 'einde' van de periode waarin sites op de inventaris staan, berekend werd. De werkwijze is erg eenvoudig. Als startjaar gebruikten we het eerste jaar waarin een site op de inventaris staat (geen differentiatie naar datum, gewoon het jaartal). Idem voor het laatste jaar; dat werd bepaald op basis van het eerstvolgende jaar waarin een site niet langer op de inventaris staat (dus opnieuw geen differentiatie naar datum, gewoon het eerste jaartal waarin we de site niet meer terugzien). Dit is ontegensprekelijk een werkwijze die door haar eenvoud ook een foutenmarge impliceert. Het grote voordeel is wel dat we dezelfde logica kunnen volgen voor alle sites - wat met andere methodes niet het geval is. De foutenmarge die hieruit volgt, zal er hoe dan ook altijd zijn. De inventaris bevat meer gedetailleerde velden over opname op inventaris en registratiedatum enerzijds, en datum van beroep en datum van schrapping anderzijds. Theoretisch gesproken zouden we die kunnen en moeten gebruiken om start en einde te berekenen. Deze gedetailleerde informatie blijkt in de praktijk echter onvolledig, complex, en is van onduidelijke betekenis door het gebruik van verschillende werkwijzes doorheen het bestaan van de inventaris. In samenspraak met de opdrachtgever werd daarom beslist om voorgaande methodiek toe te passen, en deze tekstuele duiding op te nemen in het rapport. Tijdens het onderzoek werd overigens ook een poging ondernomen om het effect van heffing op de in- en uitstroom van de inventaris te meten. Daartoe werden alle heffingen van aanslagjaar 2010 tot en met 2016 succesvol aan de databank gekoppeld. Helaas deed het resultaat vooral vragen rijzen over de kwaliteit van de originele data, waardoor het effect van heffingen niet meetbaar is. Monitoring op basis van de huidige data blijkt dus onmogelijk (zie verder §7.4).

¹⁸ We kozen voor 2010 als startjaar om een actueel resultaat te bekomen, alsook omdat we de informatie over heffingen aan de uitkomsten wensten te koppelen. Het onderzoeksteam kreeg hiervoor de heffingsgegevens vanaf 2010 ter beschikking.

Op de volgende pagina's is het resultaat van deze werkwijze opgenomen. Het stroomdiagram vertrekt uit een totaal aantal van 4.585 sites (100%).¹⁹ Het betreft dus sites die in 2010, 2011, 2013 ... 2016 voor het eerst op de inventaris opduiken. 'Jaar 1' staat niet voor 2010, maar voor het 'eerste jaar op de inventaris' van alle 4.585 bestudeerde sites. Er zijn 3 mogelijke gebeurtenissen denkbaar bij de overgang naar 'jaar 2':

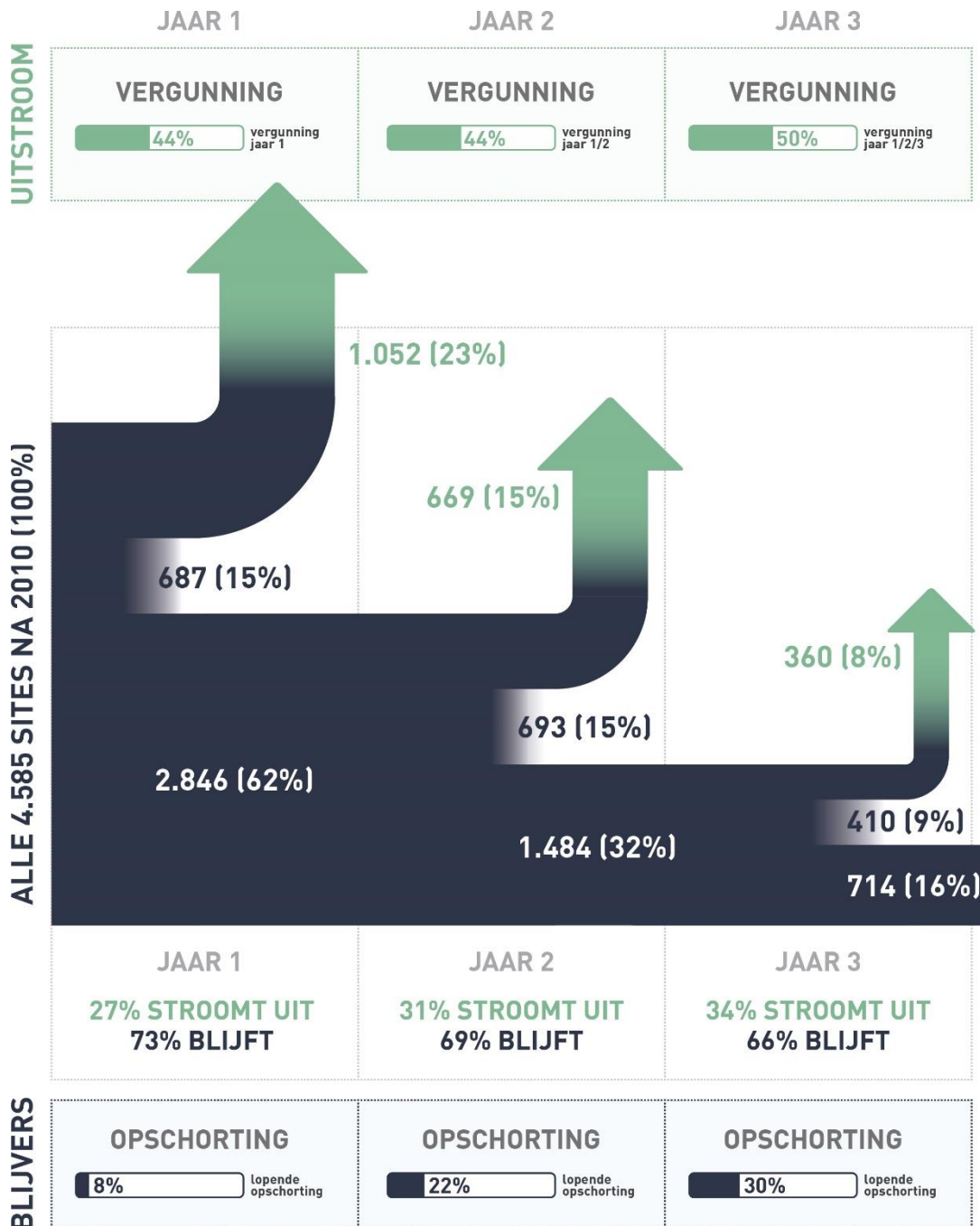
1. De site staat in jaar 2 **n**iet meer op de inventaris, en is dus uitgestroomd. Deze '**uitstroom**' is telkens in het groen weergegeven.
2. De site staat ook in jaar 2 op de inventaris. Deze '**blijvers**' zijn in het donkerblauw en met witte tekst weergegeven in het stroomdiagram.
3. We weten nog niet wat er met de site zal gebeuren in jaar 2 omdat het over sites gaan die pas in 2016 op de inventaris verschenen. We zullen pas na afloop van 2017 weten of deze sites uitstromen of blijven. Deze '**onbekende**' sites worden in het stroomdiagram afgebeeld aan de hand van een doodlopend donkerblauw spoor met donkerblauwe tekst.

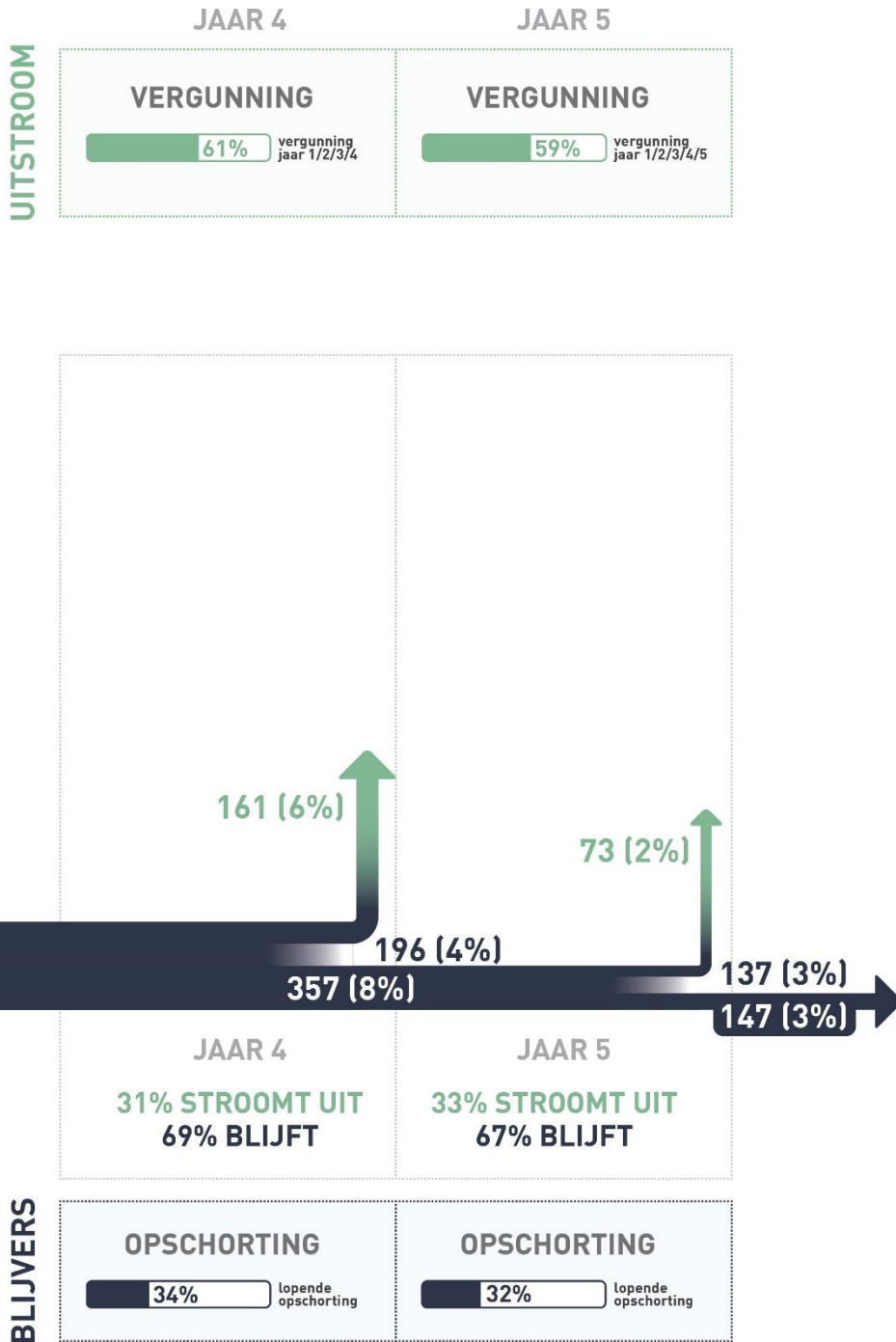
Figuur 25 – Stroomdiagram voor alle sites op de inventaris vanaf 2010

Zie pagina 64-65

BRON: inventaris en vergunningenregister, eigen verwerking Atelier Romain

¹⁹ In principe zijn het er 60 meer, maar dit gaat over sites met een onderbroken periode op de inventaris. Deze werden buiten beschouwing gelaten in dit deel van de kwantitatieve analyse.





Ter illustratie: van de 4.585 sites (100%) van waaruit het stroomdiagram vertrekt:

1. Staan er 2.846 (62%) het jaar nadien (jaar 2) nog steeds op de inventaris.
2. Zijn er 1.052 (23%) sites uitgestroomd. Hun passage op de inventaris bleef dus beperkt tot slechts één jaar.
3. Weten we van 687 (15%) van de sites nog niet wat er zal gebeuren omdat het over 687 sites gaat die pas in 2016 op de inventaris zijn opgenomen.

Dezelfde logica geldt voor jaar 2, 3, 4 en 5. De percentages op het stroomdiagram hebben telkens betrekking op het oorspronkelijke totaal van 4.585 sites.

Bovenaan het stroomdiagram wordt het kenmerk vergunningen van de uitstromers verduidelijkt. De informatie onder 'jaar 1' heeft dus betrekking op de 1.052 uitstromers van jaar 1, 'jaar 2' gaat over de 669 uitstromers van jaar 2, enzovoort. Onder de titel 'vergunning' wordt ook telkens aangegeven welk aandeel van de uitstromers één of meerdere stedenbouwkundige en/of verkavelingsvergunningen ontving gedurende de periode op de inventaris. Ondanks verschillende kanttekeningen geeft het aantal vergunningen inzicht in de mate van 'vernieuwing' onder de uitstromers.²⁰

Het cijfermateriaal onder het stroomdiagram verschaft meer inzicht in de blijvers. Uit de cijfers blijkt ook dat in jaar 1 en 2 respectievelijk 8% en 22% van de geïnventariseerde bedrijfsruimten onder een lopende opschorting valt. Vanaf jaar 3 stijgt het aandeel lopende opschortingen onder de blijvers rond de 30%.

Uit het stroomdiagram blijkt dat de jaarlijkse uitstroom op de inventaris qua omvang slechts beperkt varieert tussen de 27% en 34%²¹. Uit het de analyse van inventaris blijkt ook dat na 1 jaar nog 73% van de bedrijfsruimten op de inventaris staat, na 2 jaar nog 50%, na 3 jaar nog 33%, na 4 jaar nog 23% en na 5 jaar nog 15%. Bedrijfsruimten staan gemiddeld 2,83 jaar op de inventaris.

Schrapping van de inventaris binnen de opschortingstermijn

Het leegstandsdecreet voorziet onder bepaalde voorwaarden opschorting van heffing:

- nieuwe eigenaars (opschorting van de heffing gedurende 2 jaar);
- leegstaande maar niet verwaarloosde bedrijfsgebouwen;
- voorstellen tot vernieuwing;
- bodemsaneringsprojecten;
- brownfieldconvenanten.

Onderstaande figuur toont de uitstroom van bedrijfsruimten in relatie tot het verlopen van de opschortingsperiode. In deze analyse wordt het verschil tussen het laatste jaar dat een site op de inventaris staat en het laatste opschortingsjaar (dus het laatste jaar waarin een lopende opschorting geldt) weergegeven.²²

x-waarde = laatste jaar op inventaris – laatste opschortingsjaar

De betekenis van de waarden op de x-as zit bijgevolg als volgt:

- Nul betekent dat de site van de inventaris verdwijnt in de loop van het laatste opschortingsjaar. Dit is uiteraard een wenselijk resultaat.
- Negatieve waarden betekenen dat het laatste jaar op de inventaris kleiner is dan het laatste opschortingsjaar. De site verdwijnt dus van de inventaris vóór afloop van de opschortingsperiode. Ook dit is een wenselijk resultaat.

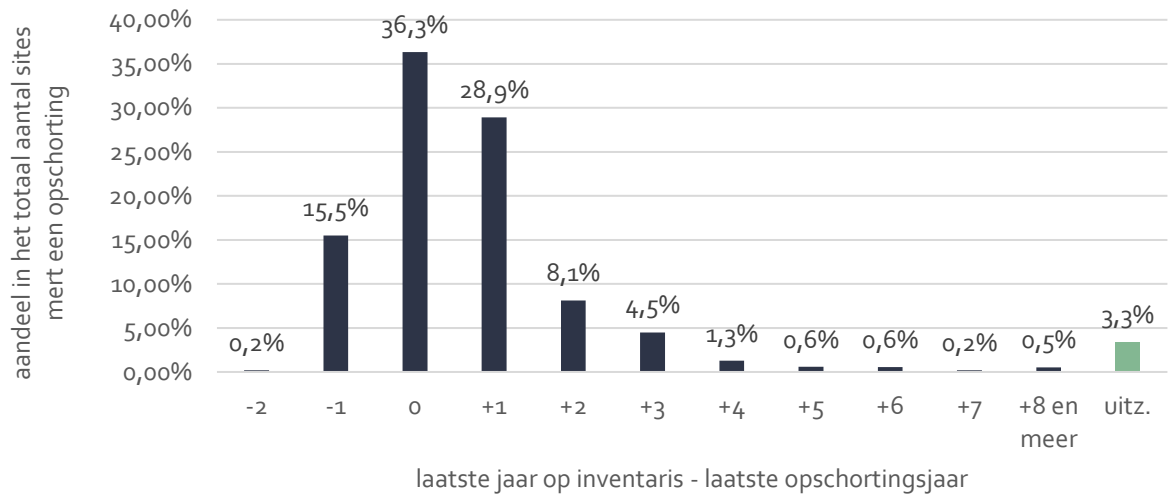
²⁰ De belangrijkste kanttekening is dat dit gaat over goedgekeurde en dus verleende vergunningen. Dit wil echter absoluut niet zeggen dat de (administratieve) vergunning ook werkelijkheid is geworden op terrein. Dat merk je ook aan de originele data. Voor sommige sites worden 'inhoudelijk tegenstrijdige' vergunningen afgeleverd, zoals bijvoorbeeld één voor industriebouw en tegelijk één voor woningbouw, wat het vermoeden sterkt dat minstens één van beide geen werkelijkheid is geworden. De gegevens resulteren dus sowieso in een overschatting van vernieuwing, herbesteding, verbouwing, enzovoort... maar het is wel de 'minst slechte' bron die we kunnen gebruiken.

²¹ Om de analyse nog een stap verder te kunnen tillen, lieten we de 'ongekende' categorie verder buiten beschouwing. We veronderstellen met andere woorden dat ze dezelfde verdeling zouden geven van blijvers en uitstroom als de sites waar we de uitkomst wél voor kennen.

²² De grafiek is gebaseerd op 765 sites. Het gaat over sites die één of meerdere ingewilligde opschortingen hebben ontvangen, en die in 2016 niet meer op de inventaris stonden. Van deze 765 sites zijn er 68 uitzonderingen die werden afgezonderd. Dit gaat onder andere over sites met méér dan één opschorting die niet op elkaar aansluiten. In die gevallen is het 'laatste opschortingsjaar' niet eenduidig, en konden de betreffende sites niet verwerkt worden in de grafiek. De uitzonderingen zijn in het groen weergegeven in de figuur. Hun aandeel is met 3,3% erg beperkt.

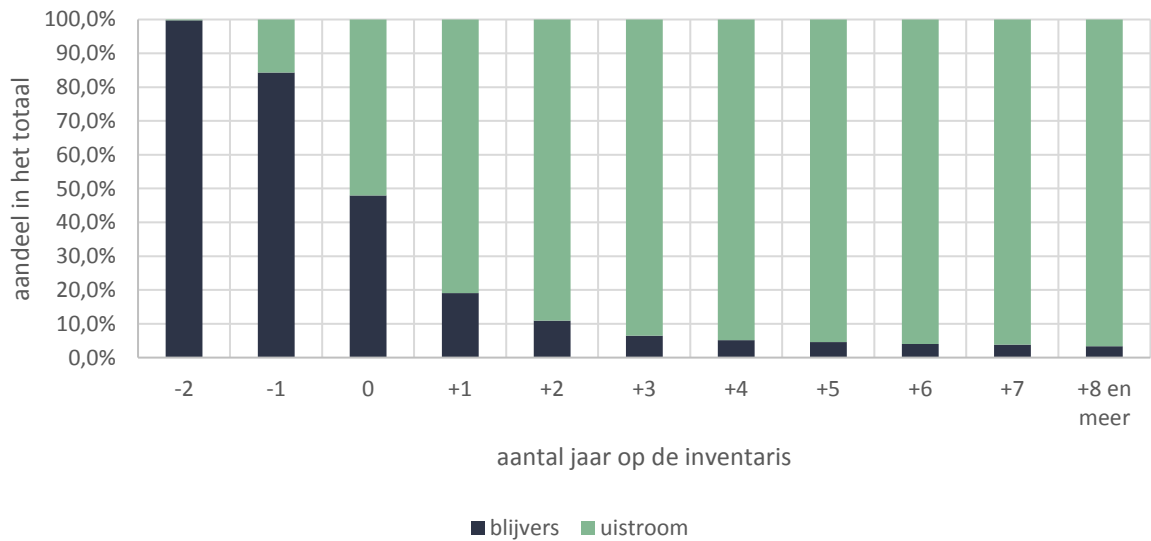
-Positieve waarden, tot slot, betekenen dat de site nog op de inventaris staat na afloop van de opschortingsperiode.

Figuur 26 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar en het laatste jaar op de inventaris



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Figuur 27 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar en het laatste jaar op de inventaris – weergegeven als aandeel blijvers



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Uit deze analyse blijkt dat 36% van de sites met een opschorting (met aaneengesloten periode) van de inventaris verdwijnt in het laatste jaar van de opschortingsperiode. Nog eens 15,5% verdwijnt zelfs een jaar eerder. Op basis van deze analyse kan geen causaal verband aangetoond worden tussen het verlopen van de opschortingsstermijn en de schrapping van een bedrijfsruimte van de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De analyse toont wel aan dat 52% van de geïnventariseerde bedrijfsruimten de inventaris voor afloop van de opschortingsperiode verlaat waardoor ze niet onderworpen worden aan heffingen.

Omgevingsvergunningen voor geregistreerde bedrijfsruimten

Het leegstandsdecreet stuurt aan op de beëindiging van de leegstand en/of verwaarlozing van een bedrijfsruimte waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen herinvulling, sloop, sanering of herontwikkeling.

Door verschillende respondenten –gemeenten, eigenaars en Vlaamse actoren – wordt aangegeven dat het leegstandsinstrumentarium aanzet tot ongewenste ruimtelijk ontwikkelingen:

-het zou aanzetten tot de sloop van herbruikbare panden waarvoor niet direct een herinvulling wordt gevonden. Dit impliceert soms een vernietiging van een deel van de waarde en in sommige gevallen ook de teloorgang van niet-beschermd industrieel erfgoed. Door de sloop wordt de leegstaande en/of verwaarloosde toestand beëindigd en kan de bedrijfsruimte van de inventaris geschrapt worden;

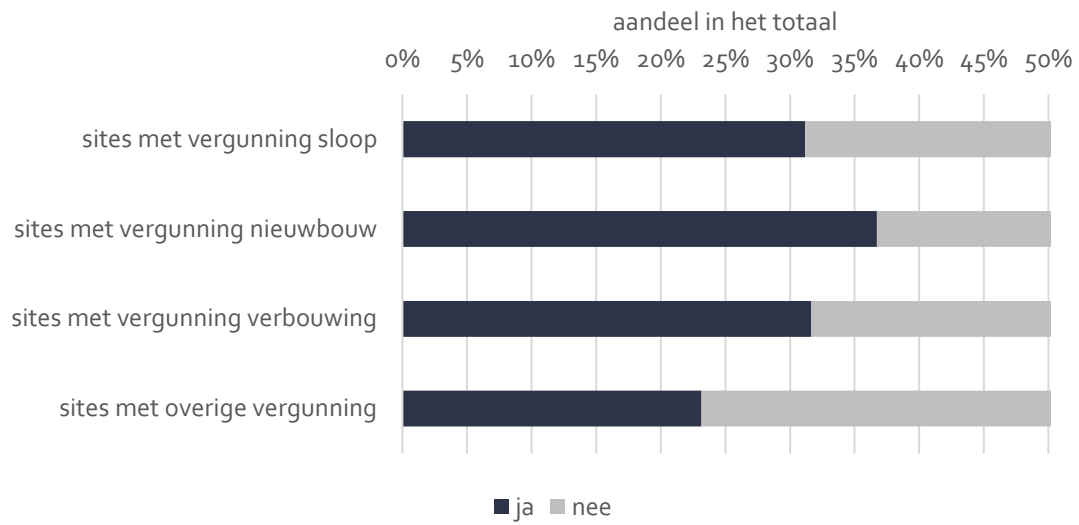
-het zet aan tot de herontwikkeling van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten tot woningen omwille van het hoger rendement. Het leegstandsinstrumentarium stuurt enkel aan op de vernieuwing van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De nabestemming is afhankelijk van de bestemming van het gebied waarin de bedrijfsruimte gelegen is. Verschillende respondenten betreuren dat de beschikbare oppervlakte aan bedrijfsruimte hierdoor inkrimpt én de verweving van functies teloor gaat;

-het zet soms aan tot ongewenste tijdelijke invullingen (bvb. als parkeergarage, opslagruimte,...) om de leegstaande en/of verwaarloosde toestand te beëindigen en de bedrijfsruimte van de inventaris te laten schrappen.

Uit de koppeling van de inventaris met het vergunningenregister blijkt dat één of meerdere stedenbouwkundige vergunningen werden afgeleverd aan 45% van alle geïnventariseerde bedrijfsruimten in de periode dat ze op de inventaris stonden. Het betreft hier verleende vergunningen, zonder zekerheid dat de vergunde werken daadwerkelijk uitgevoerd werden. Maar dit percentage wijst er wel op dat de beëindiging van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand voor bijna de helft van de bedrijfsruimten gepaard gaat met vergunningsplichtige bouwwerken. Van de bedrijfsruimten waarvoor één of meerdere vergunningen werden uitgereikt, verkregen 37% een vergunning voor nieuwbouw, 32% een vergunning voor een verbouwing en 31% een vergunning voor sloopwerken. Dit zijn percentages waarvan we kunnen veronderstellen dat ze een stuk hoger liggen dan bij een volstrekt willekeurige selectie die zich niet beperkt tot de sites uit de inventaris. Aan sites op de inventaris wordt dus heel wat verbouwd, gesloopt, nieuwbouw toegevoegd, of andere ingrepen uitgevoerd. Deze analyse kan uiteraard geen uitspraak doen over de mate waarin er een oorzakelijk verband is met het leegstandsinstrumentarium.²³

²³ Opnieuw geldt de nuance dat dit over administratief goedgekeurde en dus verleende vergunningen gaat. Dit wil echter absoluut niet zeggen dat de (administratieve) vergunning ook werkelijkheid is geworden op terrein.

Figuur 28 – Uitsplitsing van alle sites met een stedenbouwkundige vergunning gedurende hun passage op de inventaris naar de categorie van de vergunning²⁴



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

²⁴ We kozen niet voor een cirkeldiagram omdat aan één site meerdere vergunningen van verschillende categorieën kunnen vasthangen.

7.3 Het versnellend effect van de inventaris?

Het eerder besproken stroomdiagram geeft aan dat de jaarlijkse verhouding uitstroom-blijvers slechts beperkt varieert – ongeveer 30% uitstroom en 70% blijvers – naarmate bedrijfsruimten langer op de inventaris staan. Bij gebrek aan een 'baseline' is het onmogelijk om op basis van de kwantitatieve analyse van de inventaris een oorzakelijk verband aan te tonen tussen de opname van een bedrijfsruimte op de inventaris en de snelheid van herinvulling.

Het versnellend effect van de inventaris wordt echter breed erkend door de bij het onderzoek betrokken respondenten. Voor een beter begrip van het versnellend effect van de inventaris bespreken we dit versnellend effect achtereenvolgens vanuit het perspectief van de 'bestaande eigenaars' en de 'nieuwe eigenaars'.

Bestaande eigenaars

Op basis van het kwalitatieve onderzoek kan gesteld worden dat de registratie van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte op de inventaris de eigenaars aanzet tot het ondernemen van stappen. Dit versnellend effect van de inventaris wordt door de respondenten niet enkel verklaard door de registratie, maar ook door de eventuele heffingen die de eigenaars door deze registratie op termijn riskeren te moeten betalen.

De registratie op de inventaris zet de bestaande eigenaars vaak reeds aan tot het ondernemen van stappen:

- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt te koop of te huur aangeboden, al dan niet na renovatie;
- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt gesloopt;
- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt herontwikkeld.

Nieuwe eigenaars

Het onderzoek toont aan dat nieuwe eigenaars, namelijk projectontwikkelaars, de gemeentelijke vermoedenslijsten screenen op zoek naar leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De inventaris is weliswaar geen publiekelijk raadpleegbaar document, maar via contacten met de lokale overheden krijgen zij zo toch inzicht in de leegstand op gemeentelijk niveau. Vervolgens wordt bij de bestaande eigenaars van interessante bedrijfsruimten gepolst naar de interesse voor een verkoop of herontwikkeling. Het is onmogelijk om in te schatten hoeveel van de herinvullingsprojecten op die manier tot stand zijn gekomen. Toch kan gesteld worden dat de leegstandsinventaris als 'informatiekanaal' voor een aantal projecten minstens een versnellend effect heeft gehad.

Knelpunten die de effectiviteit van de inventaris verminderen

De inventaris vormt het fundament van het leegstandsinstrumentarium. Zoals in hoofdstuk 6 besproken blijkt dat niet alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die binnen het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet vallen daadwerkelijk worden geregistreerd op de inventaris. Het versnellend effect van het leegstandsinstrumentarium wordt daardoor beperkt tot het geregistreerde deel van de volledige voorraad aan leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Daarnaast vermindert het opzet van de inventaris als een louter administratief en niet-publiek raadpleegbaar document ook de effectiviteit. De mogelijkheid om via de inventaris vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen blijft grotendeels onderbenut.

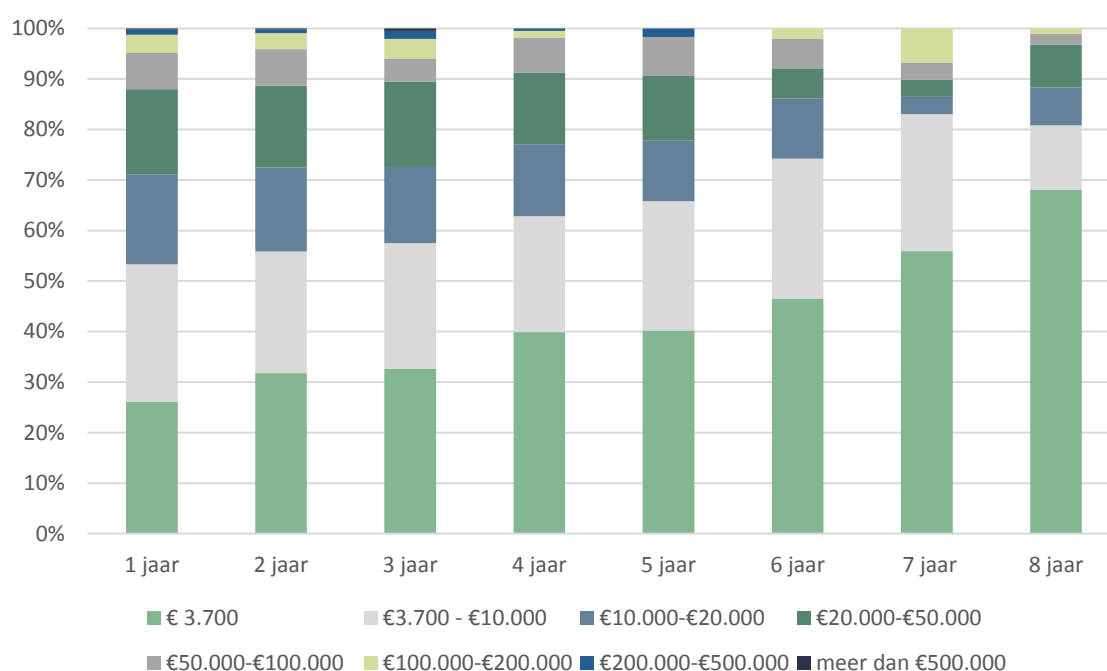
7.4 Het versnellend effect van de heffingen?

De kwantitatieve analyse van de inventaris laat – bij gebrek aan een baseline – niet toe om een causaal verband aan te tonen tussen de onderwerping aan heffing en een versnelde uitstroom. De analyse van de inventaris toont echter wel aan dat 50% van de bedrijfsruimten binnen de 2 jaar van de inventaris verdwijnt waardoor ze niet onderworpen worden aan een heffing. De analyse van de inventaris toont ook aan dat

52% van de geïnventariseerde bedrijfsruimten geschrapt wordt van de inventaris voor afloop van de opschortingsperiode.

Uit de analyse van de ingekohierde heffingen blijkt dat het aandeel dossiers met hoge heffingsbedragen afneemt naarmate de bedrijfsruimte langer onderworpen wordt aan een heffing. Hieruit kan geconcludeerd worden dat hogere heffingsbedragen de snelheid van vernieuwing positief beïnvloeden. Onderstaande figuur toont aan dat binnen de groep bedrijfsruimten die slechts 1 jaar aan een heffing werd onderworpen het aandeel bedrijfsruimten in de laagste heffingsklasse van €3.700 25% bedraagt. Dit aandeel stijgt per extra jaar te betalen heffing. Zo bedraagt het aandeel bedrijfsruimten uit de laagste heffingsklasse van €3.700 maar liefst 70% van alle bedrijfsruimten die gedurende 8 jaar aan een heffing werden onderworpen. Onderstaande figuur suggereert aldus dat het versnellend effect van de heffingen toeneemt naarmate het heffingsbedrag hoger ligt.

Figuur 29 – Aantal dossiers per aantal jaren heffing, per heffingsklasse periode 2008-2016



BRON: VlaBel, eigen verwerking IDEA Consult

Het versnellend effect van de heffing wordt ook breed erkend door de bij het onderzoek betrokken respondenten. Voor een beter begrip van het versnellend effect van de heffingen bespreken we dit versnellend effect achtereenvolgens vanuit het perspectief van de 'bestaande eigenaars' en de 'nieuwe eigenaars'.

Bestaande eigenaars

De meerderheid van de geïnterviewde respondenten, en dit zowel door eigenaars als gemeentebesturen, stelde dat de heffingen de bestaande eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aanzetten tot het ondernemen van stappen:

- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt te koop of te huur aangeboden, al dan niet na renovatie;
- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt gesloopt;
- de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt herontwikkeld, bv. tot een woningcomplex.

Bij dit versnellend effect van de heffing dienen echter een aantal kanttekingen geplaatst te worden. Zo kan de heffing in de praktijk relatief eenvoudig ontweken worden door de bedrijfsruimten een tijdelijke invulling te geven, bv. als opslagruimte. In geval van faillissementsdossier is het versnellend effect vaak ook zeer beperkt omdat er daar vaak geen financiële middelen beschikbaar zijn om de heffing te betalen.

Uit de interviews met eigenaars en gemeentebesturen blijkt ook dat het effect van de heffing beïnvloed wordt door de financiële draagkracht van de eigenaars. Hoe groter de financiële draagkracht van de eigenaar, hoe groter de mogelijkheden voor de eigenaar om een afwachtende houding aan te nemen waarbij de heffingen worden betaald in afwachting van bijvoorbeeld een eventuele bestemmingswijziging.

Nieuwe eigenaars

De geïnterviewde nieuwe eigenaars gaven aan dat de heffingen, te betalen vanaf twee jaar na de aankoop of bij het aflopen van de opschortingsperiode, eigenaars aanzet om vaart te maken met de vernieuwing en/of herinvulling. Nieuwe eigenaars willen deze heffingen immers ten alle koste vermijden.

Knelpunten die de effectiviteit van de heffingen verminderen

Het systeem van heffingen kent echter ook een aantal knelpunten die de effectiviteit beperken:

- uit het onderzoek blijkt dat niet alle gemeenten vertrouwd zijn met de mogelijkheid tot het heffen van opcentiemen op de leegstandsheffing. De beperkte kennis van het instrumentarium vermindert de effectiviteit;
- uit het onderzoek blijkt ook dat de heffingen relatief eenvoudig ontweken kunnen worden door de eigenaars, bijvoorbeeld door het gebruik van de bedrijfsruimte voor tijdelijke opslag. Eigenaars worden zo niet aangezet om een structurele oplossing te zoeken voor de leegstandsproblematiek van hun bedrijfsruimte. De ontwijkingsmogelijkheden verminderen aldus de effectiviteit van de heffingen;
- de in het decreet voorziene opschortingstermijnen zijn te kort voor complexe en grootschalige herontwikkelingsprojecten met meerdere deelprojecten. De bedrijfsruimte kan echter pas geschrapt worden als de leegstand en/of verwaarlozing beëindigd is (minder dan 50% onderbenutting). Wanneer de eigenaar geniet van een opschorting van heffing, dan dient diezelfde eigenaar de leegstand en/of verwaarlozing te beëindigen.

Poging tot kwantitatieve analyse van de heffingen

Tijdens het kwantitatieve onderzoek werden de heffingen van aanslagjaar 2010 tot en met de heffingen van aanslagjaar 2016 gekoppeld aan de nieuwe databank. Doelstelling was het bestuderen van de heffingen als kenmerk van de uitstroom en blijvers van de inventaris (zie eerder figuur 25). Zo wensten we te bestuderen in welke mate de dreiging van een nakende heffing, of het effectief ontvangen van een heffing invloed heeft op de snelheid waarmee sites van de inventaris verdwijnen. De koppeling gebeurde op basis van de dossiernummers: een combinatie van het volgnummer van een dossier in één jaar en de NIS-code van de gemeente waarin de site gelegen is (zie bijlagen voor meer technische info). Hoewel de koppeling met succes tot stand kwam, werden de resultaten niet in deze rapportage opgenomen omdat de analyse botst op beperkingen die eigen zijn aan de originele data. In theorie zouden alle eigenaars (100%) een aanslagbiljet voor de heffing moeten ontvangen na de derde opeenvolgende registratie op de inventaris. Ook de eigenaars die van een opschorting genieten ontvangen dit aanslagbiljet, maar hoeven deze heffing niet te betalen zolang de opschortingstermijn loopt. De resultaten variëren echter van amper 20% tot 90%. Bijgevolg stelde zich de vraag wat de betekenis is van het overige aandeel. Waarom hebben die geen heffing ontvangen? Of waarom staan de sites nog op de inventaris? En dat blijkt niet uit te klaren. We weten wel dat alle heffingen uit de aangeleverde aanslagjaren succesvol zijn gekoppeld, op een handvol uitzonderingen na. Van een aantal sites kunnen we vermoeden dat de afwezigheid van een heffing te maken heeft met een datum van beroep of schrapping. Deze verklaring gaat weliswaar slechts op voor een deel van de uitzonderingen. Van heel wat andere sites zonder verwachte heffing is het ons onduidelijk waarom ze die heffing niet hebben ontvangen. Mogelijks is de informatie uit de inventaris hier niet accuraat. Deze bevindingen doen ernstige vragen rijzen over de kwaliteit van de huidige inventaris. Het is een pijnlijke vaststelling van dit onderzoek dat de data, in hun huidige vorm, onbruikbaar zijn voor ernstige monitoring en voor bepaalde aspecten van de kwantitatieve evaluatie (namelijk de bevraging van een aantal administratieve kenmerken).

7.5 Het versnellend effect van de subsidies

De kwantitatieve analyse van de inventaris laat – bij gebrek aan een baseline – niet toe om een causaal verband aan te tonen tussen de toekenning van sanerings- en verwervingssubsidies en een versnelde uitstroom. Het versnellend effect van de saneringssubsidies wordt echter breed erkend binnen de respondentengroep. In wat volgt bespreken we het versnellend effect van de subsidies vanuit het perspectief van de verschillende doelgroepen.

Bestaande eigenaars

Het huidige decreet stelt dat bestaande eigenaars – private of natuurlijke rechtspersonen – geen beroep kunnen doen op saneringssubsidies. Het aantal jaar van eigenaarschap werkt aldus uitsluitend. Het versnellend effect van de saneringssubsidies op deze doelgroep is aldus nihil.

Nieuwe eigenaars - private of natuurlijke rechtspersonen

Binnen de respondentengroep wordt de visie dat de saneringssubsidies een versnellende werking hebben breed gedragen. Het instrument van de saneringssubsidies zet nieuwe eigenaars – private of natuurlijke rechtspersonen – aan om de door hun verworven bedrijfsruimte te saneren. Een andere vaststelling is dat er sinds de inwerkingtreding van het leegstandsdecreet, mede dankzij het aanbod van saneringssubsidies, enkele professionele vastgoedontwikkelaars zich gespecialiseerd hebben in de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Uit de analyse van de inventaris blijkt dat 70% van de bedrijfsruimten die op de inventaris staan in particuliere eigendom zijn. Uit de analyse van de toegekende saneringssubsidies (zie hoofdstuk 4) blijkt dat slechts 9,5% van de subsidie-ontvangers particuliere eigenaars zijn en dat deze groep slechts 2,82% van het totaal uitgekeerde subsidiebedrag ontvangt. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Een eerste verklaring is dat particulieren eerder eigenaar zijn van kleinschalige bedrijfsruimten waarvan de saneringskost onder het decretaal bepaalde minimum valt. Een tweede verklaring is dat de saneringsprojecten vaker opgestart worden door bedrijven dan door particulieren. Een derde verklaring is dat de opmaak van een aanvraagdossier voor saneringssubsidies een specifieke knowhow vraagt die bedrijven vaker dan particulieren in huis hebben.

Nieuwe eigenaars - Publieke rechtspersonen

Publieke rechtspersonen kunnen beroep doen op verwervingssubsidies voor de aankoop van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Door verschillende respondenten, namelijk enkele gemeentebesturen alsook een publieke rechtspersoon die reeds gebruik maakten van verwervingssubsidies, wordt gesteld dat deze verwervingssubsidies de herontwikkeling van verschillende leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten versneld hebben. Diezelfde respondenten stellen dat de verwervingssubsidies werden aangewend voor de aankoop, en vervolgens ook de vernieuwing, van probleemsites waarvoor vanuit de private sector weinig of geen interesse bestond. De stelling dat met behulp van de verwervingssubsidies enkel probleemsites aangekocht worden waarvoor vanuit de private sector geen interesse bestaat werd tijdens het onderzoek betwist door enkele respondenten (zie onderstaande oplijsting van enkele knelpunten).

Knelpunten die de effectiviteit van de subsidies verminderen

Uit het onderzoek kwamen ook enkele knelpunten naar voor die de effectiviteit van de subsidies verminderen:

- de website van het Departement Omgeving verstrekt in de vorm van een digitale brochure op een relatief heldere manier de nodige informatie over de regelgeving mbt. het leegstandsinstrumentarium. Uit de interviews met de eigenaars blijkt dat echter niet alle eigenaars even vertrouwd zijn met het subsidie-instrument.²⁵ De geïnterviewde professionele

²⁵ Wij interviewden in kader van dit onderzoek zowel bestaande als nieuwe eigenaars. Volgens de regelgeving komen binnen de groep private eigenaars enkel de nieuwe eigenaars in aanmerking voor saneringssubsidies. Het is dan ook niet zo opmerkelijk dat in het bijzonder de bestaande eigenaars slechts een beperkte kennis hebben van de saneringssubsidies. Maar met het oog op de verkoop van een bedrijfsruimte en voor de prijsonderhandeling met potentiële nieuwe eigenaars oordelen wij vanuit het onderzoeksteam dat de kennis over de subsidiemogelijkheden ook bij de bestaande eigenaars belangrijk is.

projectontwikkelaars kennen de subsidiemogelijkheden vaak bijzonder goed. De kennis bleek daarentegen een stuk beperkter bij enkele particuliere eigenaars. Het behoort weliswaar niet tot het takenpakket van de gemeentebesturen om de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in te lichten over de subsidiemogelijkheden, maar uit de interviews met de gemeentebesturen bleek ook daar de kennis over het subsidie-instrument eerder beperkt. De beperkte kennis van het subsidie-instrument beperkt de effectiviteit;

-enkele respondenten – namelijk enkele private projectontwikkelaars – gaven aan dat hun businessplannen voor vastgoedprojecten niet afhankelijk zijn van de toekenning van saneringssubsidies: m.a.w. ook zonder saneringssubsidies zouden de projecten hoogstwaarschijnlijk gerealiseerd zijn. In het bijzonder bij residentiële herontwikkelingsprojecten van voormalige bedrijfsruimten op binnenstedelijke locaties met een grote marktvraag blijken de winstmarges vaak hoog genoeg te zijn om ook zonder saneringssubsidies een rendabel project te realiseren. De betrokken respondenten stellen dat de saneringssubsidies het wel mogelijk maken om meer kwaliteit te bieden en extra te investeren in het publiek domein. Deze vaststelling wijst op een zekere ‘deadweight loss’ van de subsidies; een deel van de toegekende subsidies draagt niet bij aan het versnellend effect. Deze visie wordt echter niet door alle respondenten gedeeld: één van de geïnterviewde publieke projectontwikkelaars stelde dat de saneringssubsidies noodzakelijk zijn voor projecten met lagere winstmarges: bv. woonprojecten op locaties met een beperktere winstmarge of de realisatie van ander programma’s (bv. nieuwe bedrijfsruimten i.p.v. woningen);

-de procedure voor de aanvraag van saneringssubsidies en in het bijzonder de door OVAM opgelegde opmaak van een gedetailleerde sloopinventaris wordt door enkele geïnterviewde eigenaars als te omslachtig beschouwd. Bij kleinere projecten wordt omwille van de dossierlast soms beslist om geen saneringssubsidies aan te vragen hoewel men er in theorie wel recht op heeft. Het versnellend effect van de saneringssubsidies is bij dergelijke projecten nihil;

-Sommige respondenten – in het bijzonder de private projectontwikkelaars – stellen dat de verwervingssubsidies een marktverstorende werking hebben. Deze private ontwikkelaars stellen dat zij soms het onderspit delven van publieke rechtspersonen in de biedstrijd voor de verwerving van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte als gevolg van de verwervingssubsidies. In één van de case studies beaamde een publieke actor dat een bedrijfsruimte enkel kon verworven worden, na een biedstrijd met private actoren, dankzij de beschikbare verwervingssubsidies. Tijdens het onderzoekstraject werden geen concrete aanwijzingen gevonden voor speculatie door de bestaande eigenaars op de aankoop van hun leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte door een publieke rechtspersoon die hiervoor beroep deed op verwervingssubsidies.²⁶ We kunnen dus ook geen uitspraken doen over het vermeende vertragend, eerder dan versnellend effect, van de verwervingssubsidies.

7.6 Conclusie

Het onderzoek toont aan dat het leegstandsinstrumentarium de vernieuwing en reactivering van geregistreerde bedrijfsruimten versnelt. De heffing zet als ‘negatieve’ incentive zowel de bestaande als nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen. De subsidies zetten als ‘positieve’ incentive de nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen.

De effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium wordt echter verminderd door de beperkte kennis over het leegstandinstrumentarium bij sommige particuliere eigenaars en gemeentebesturen, de onvolledigheid van de inventaris, het louter administratieve karakter van de inventaris, de ontwijkingsmogelijkheden inzake de heffing en de ‘deadweight loss’ van de subsidies.

²⁶ Deze vorm van speculatie wordt aangekaart in de conceptnota van Axel Ronse. Een beperking van het onderzoeksproject is dat er geen voormalige eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten werden bevraagd die hun bedrijfsruimte hebben verkocht aan een publieke actor die hiervoor beroep deed op verwervingssubsidies. Binnen het onderzoeksproject was het aldus onmogelijk om deze stelling grondig af te toetsen.

8 Beïnvloedende factoren

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Welke redenen/factoren beïnvloeden de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris geregistreerd staan en niet gereactiveerd of vernieuwd worden? Is er evolutie in de tijd? Is er ruimtelijke differentiatie? Is er differentiatie naar type pand of naar type eigenaar, enzoverder, ... ?

Wat zijn redenen/factoren (buiten het leegstandsinstrumentarium) die (de snelheid van) de vernieuwing en reactiveren van geregistreerde bedrijfsruimten beïnvloeden? Zijn binnen die redenen/factoren groepen van specifieke types bedrijfsruimten of types locaties in te herkennen?

Om welke redenen leidt de vernieuwing van een bedrijfsruimte niet tot de beëindiging van de leegstaande/verwaarloosde toestand van het pand?

Deze drie onderzoeksvragen peilen naar de externe contextfactoren die de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium beïnvloeden. We maken in de bespreking van de onderzoeksresultaten het onderscheid tussen de contextfactoren die betrekking hebben op het 'pand' en op de 'actor'.

8.2 Factoren die de duurtijd op de inventaris beïnvloeden

8.2.1 Pandfocus

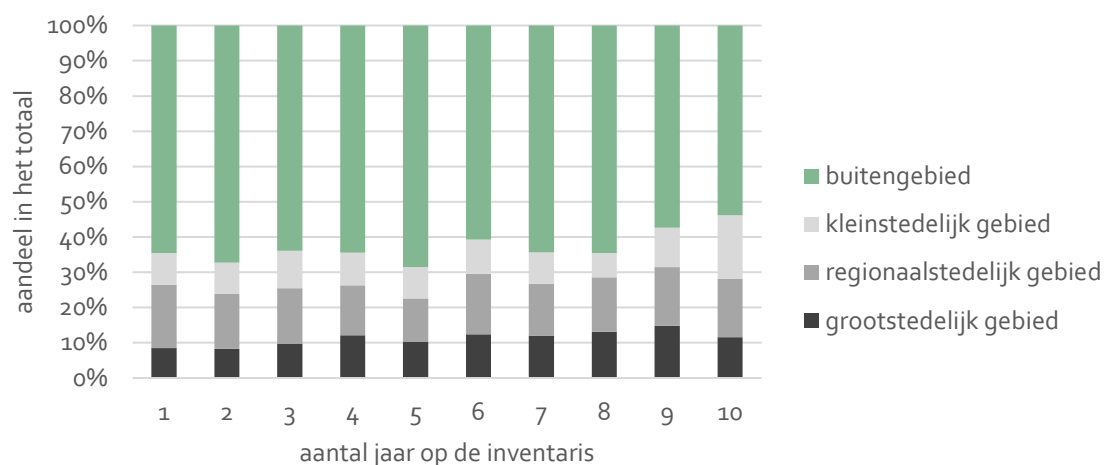
Invloed van de ligging in stedelijk gebied vs. buitengebied

Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris blijkt dat de ligging van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte in stedelijk gebied of buitengebied slechts een zeer beperkte impact heeft op de duurtijd dat een bedrijfsruimte geïnventariseerd is. De variaties op de gemiddelde duurtijd van 2,83 jaar voor alle bedrijfsruimten zijn zeer klein.

De onderstaande figuur toont aan dat het aandeel van de bedrijfsruimten volgens hun verstedelijkingscategorie (op de y-as) slechts beperkt varieert naar mate de bedrijfsruimten langer op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten staan (op de x-as).²⁷ De enige evolutie van betekenis is dat het aandeel van de bedrijfsruimten gelegen in het buitengebied met ongeveer 10% daalt over een duurtijd van 10 jaar heen. Hieruit blijkt dat de sites in het buitengebied gemiddeld gesproken sneller van de inventaris verdwijnen dan sites in het stedelijk gebied. Een mogelijke verklaring hiervoor, op basis van het kwalitatieve onderzoeksluik, is dat het aandeel zeer complexe dossiers in buitengebied lager is dan in stedelijk gebied (bv. complexe grondvervuilingsdossiers of langdurige planningsprocessen voor de herbestemming van de voormalige bedrijfsruimte....).

²⁷ Zowel afgesloten als actieve dossiers werden meegenomen in de analyse.

Figuur 30 – Differentiatie van de verdeling stedelijke gebieden-buitengebied naar duur (aantal jaren op de inventaris)

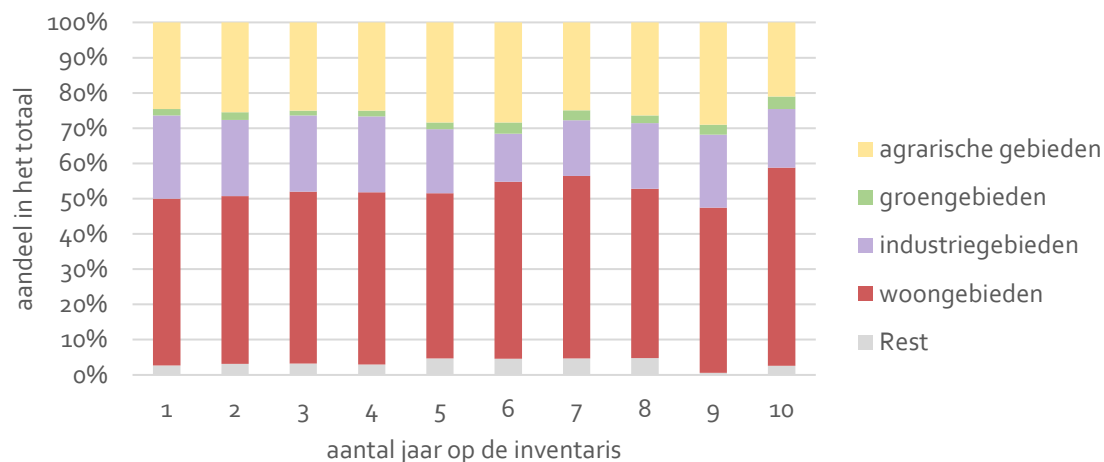


BRON: inventaris en afbakening van de stedelijke gebieden, eigen verwerking Atelier Romain

Invloed van de ligging volgens ruimteboekhoudingscategorie

Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris blijkt dat de ruimteboekhoudingscategorie waarin de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte gelegen is geen betekenisvolle impact heeft op de gemiddelde duurtijd dat een bedrijfsruimte geïnventariseerd is. De onderstaande figuur toont dat het aandeel van de verschillende ruimteboekhoudingscategorieën (op de y-as) slechts beperkt varieert naar mate de bedrijfsruimten langer op de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten staan (op de x-as).²⁸

Figuur 31 – Differentiatie van de verdeling naar ruimteboekhoudingscategorie naar duur (aantal jaren op de inventaris)



BRON: inventaris en RBH versie 2015, eigen verwerking Atelier Romain

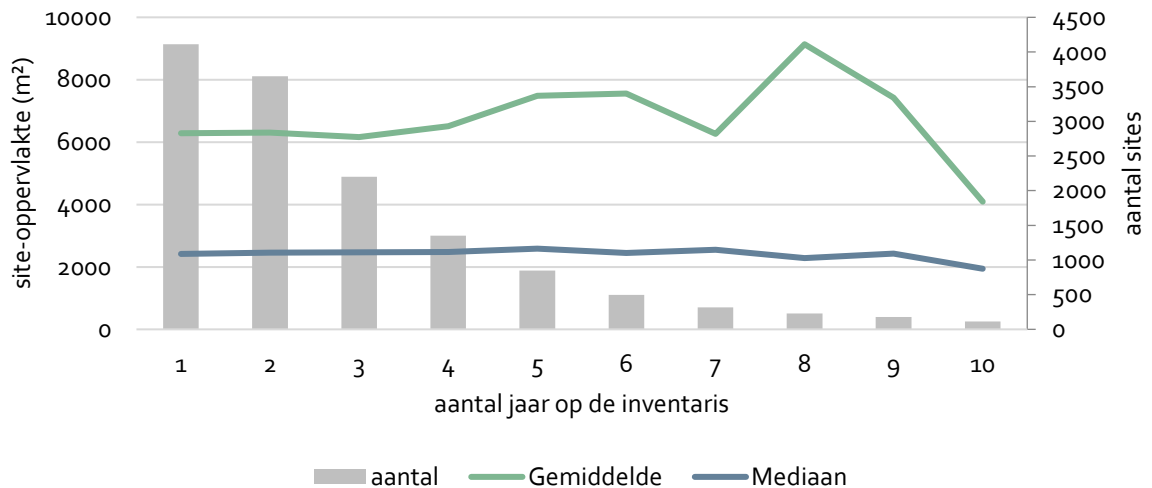
Invloed van de site-oppervlakte

Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris blijkt er geen correlatie te zijn tussen de perceelsoppervlakte van de bedrijfsruimte en de duurtijd op de inventaris. Onderstaande figuur toont dat de mediaan van de perceeloppervlakte quasi constant blijft: de perceelsoppervlakte van een 'doorsnee' bedrijfsruimte is voor

²⁸ Zowel afgesloten als actieve dossiers werden meegenomen in de analyse.

sites die slechts één jaar op de inventaris staan gelijk aan die van bedrijfsruimten die 5 jaar op de inventaris staan. De gemiddelde perceelsoppervlakte schommelt daarentegen veel meer, maar deze schommeling kan verklaard worden door enkele uitschieters – een relatief klein aantal bedrijfsruimten met een grote oppervlakte – die sterk doorwegen op een steeds kleiner totaal aantal sites (zie daling grijze balken in de figuur).

Figuur 32 – Evolutie van de mediaan en de gemiddelde site-oppervlakte naar duur (aantal jaren op de inventaris)

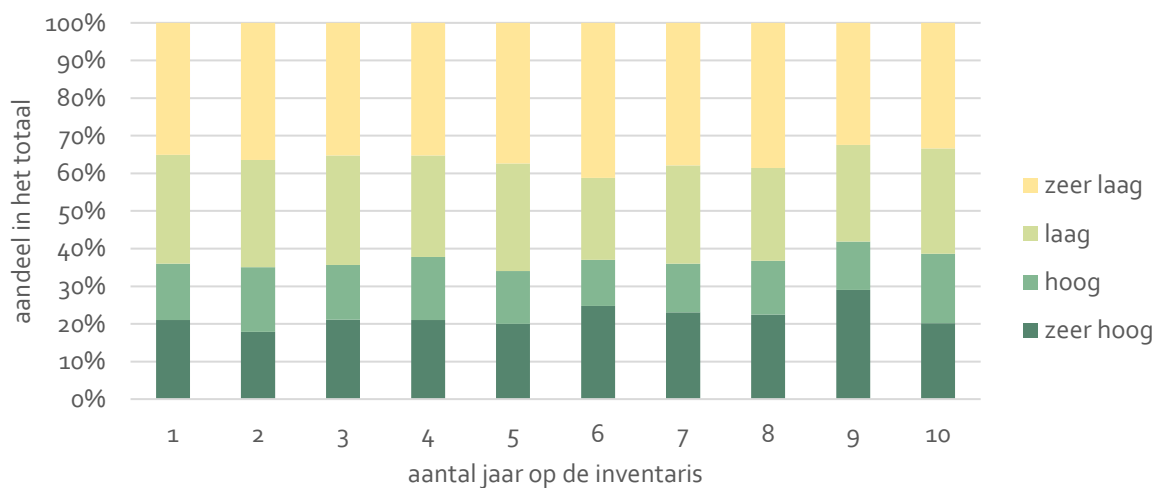


BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Invloed van de ligging volgens knooppuntwaarde

Uit de kwantitatieve analyse van de inventaris blijkt er geen correlatie te zijn tussen de ligging van de site volgens de knooppuntwaarde en de tijd dat een bedrijfsruimte op de inventaris staat. Onderstaande figuur toont het aandeel bedrijfsruimten voor de verschillende categorieën knooppuntwaardes (op de y-as) naar het aantal jaar dat deze bedrijfsruimten op de inventaris staan.

Figuur 33 – Differentiatie van de verdeling van knooppuntwaarde naar duur (aantal jaren op de inventaris)

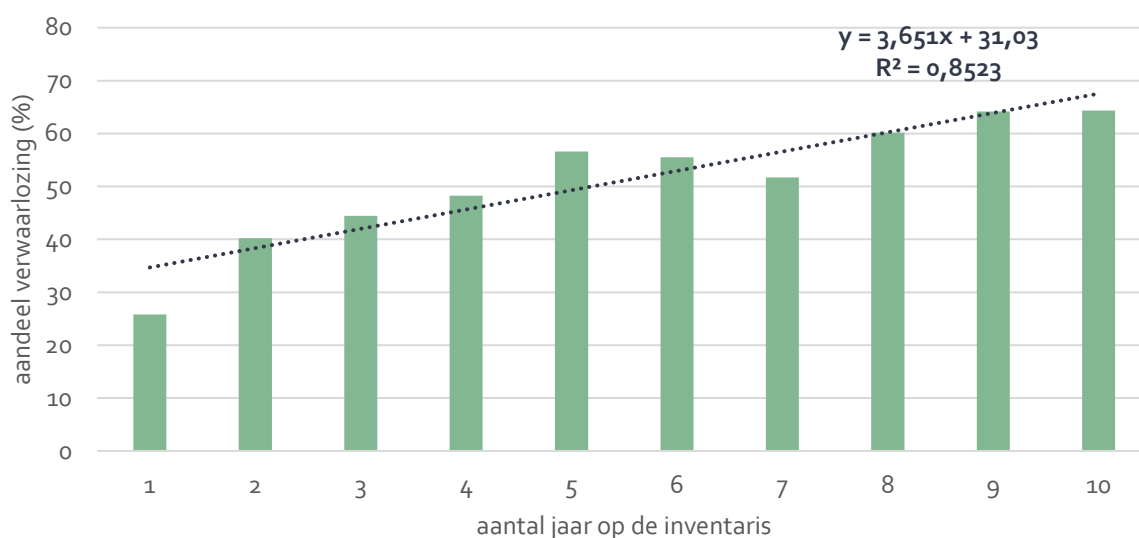


BRON: inventaris en VITO i.o.v. Ruimte Vlaanderen (2016), eigen verwerking Atelier Romain

Invloed van de verwaarlozing

De kwantitatieve analyse van de inventaris wijst op een significante correlatie tussen de duurtijd op de inventaris en het aandeel verwaarloosde bedrijfsruimten: hoe langer sites op de inventaris staan, hoe groter het aandeel verwaarloosde bedrijfsruimten.²⁹ Op basis hiervan zou gesteld kunnen worden dat verwaarloosde bedrijfsgebouwen minder 'vatbaar' zijn voor de positieve en negatieve incentives van het leegstandsinstrumentarium. Deze bevinding sluit sterk aan bij de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoeksluik: een verwaarloosde toestand heeft een vertragend effect op de herinvulling. Een tweede verklaring voor de correlatie tussen de duurtijd op de inventaris en het aandeel verwaarloosde bedrijfsruimten is dat leegstaande bedrijfsruimten verwaarlozen naarmate ze langer leegstaan. Ook deze verklaring sluit aan bij de bevindingen uit het kwalitatief onderzoek. De opbouw van de inventaris laat echter niet om toe deze tweede verklaring kwantitatief af te toetsen en te onderbouwen.

Figuur 34 – Relatie tussen verwaarlozing (aandeel verwaarlozing in totaal aantal sites) en duur (aantal jaren op de inventaris)



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Andere pandgebonden factoren

De bovenstaande kwantitatieve analyse van de inventaris bracht enkel verwaarlozing als pandgebonden factor aan het licht met een belangrijke impact hebben op de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris geregistreerd staan. Uit de focusgesprekken en het case study onderzoek kwamen enkele aanvullende pandgebonden factoren naar voor die de duurtijd beïnvloeden.

Ruimtelijke context

De interesse vanuit de markt voor sommige leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten kan zeer beperkt zijn door:

- ligging in een regio waar het aanbod van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten veel groter is dan de vraag naar bedrijfsruimte of projectgronden;
- ligging in een regio met een groot aanbod aan greenfields. De ontwikkeling van deze greenfields is soms goedkoper dan de vernieuwing of herontwikkeling van bestaande leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

²⁹ We spreken voor alle duidelijkheid over een correlatie, niet over een oorzakelijk verband. Er is dus een duidelijke relatie tussen verwaarlozing en duur, maar dat hoeft niet te betekenen dat verwaarlozing de duur verklaart of omgekeerd. Even goed kan het zijn dat de verklaring in een derde variabele te zoeken is, en dat verwaarlozing en duur dus in een oorzakelijk verband gekoppeld zijn aan deze derde variabele.

Planologische context

De herinvulling of herontwikkeling van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt soms vertraagd door:

- zonevreemde ligging;
- langdurige ruimtelijke planningsprocessen met onzekerheid over de uitkomst, bv. de opmaak van een RUP voor een bestemmingswijziging;

Kenmerken bedrijfsruimte

De herinvulling of herontwikkeling van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte wordt soms vertraagd door:

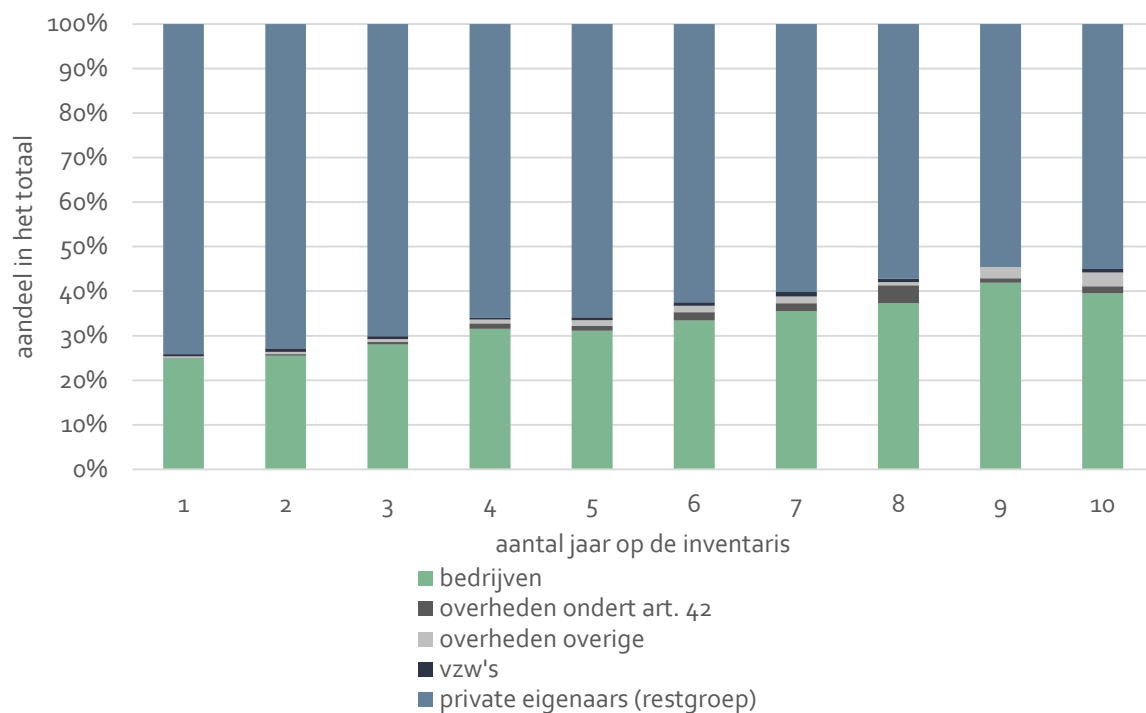
- grondvervuilingsproblematiek en complexe bodemsaneringsdossiers met meerdere betrokken partijen;
- erfdienstbaarheid op perceel die herontwikkeling bemoeilijken;
- sterke verwaarloosde bedrijfsruimten waardoor omvangrijke investeringen nodig zijn;
- een onregelmatige perceelsvorm die zich niet gemakkelijk leent tot herontwikkeling;
- ingesloten percelen met een slechte ontsluiting;
- planorganisatie en bouwstructuur (bv. kolommengrid en vrije hoogte onder plafond) niet aangepast aan hedendaagse normen voor huisvesting economische activiteiten of die herontwikkeling naar andere activiteit (bv. wonen) bemoeilijken;
- bescherming van de bedrijfsruimte als erfgoed. De hieruit voortkomende eisen – bv. behoud eventuele machines in het interieur en behoud van de bestaande planindeling – beperken niet zelden de mogelijkheden tot herontwikkeling en bemoeilijken zo de zoektocht naar een nieuwe functie. Ook de lange wachttijden voor restauratiepremies vertragen de herinvulling.

8.2.2 Actorfocus

Invloed van het eigenaarstype

De kwantitatieve analyse van de inventaris wijst aan dat het eigenaarstype een invloed heeft op het aantal jaar een bedrijfsruimte op de inventaris geregistreerd staat. Onderstaande figuur toont de evolutie van het aandeel van de verschillende eigenaarstypes (op de y-as) naar het aantal jaar op de inventaris: bedrijfsruimten met particuliere eigenaars blijken minder lang op de inventaris ten staan dan bedrijfsruimten in eigendom van een bedrijf. Een eerste verklaring hiervoor – op basis van het kwalitatieve onderzoek – is dat de financiële middelen van particulieren beperkter zijn waardoor zij sneller vatbaar zijn voor de heffingen. Een tweede verklaring is dat het voornamelijk bedrijven zijn die deze leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aankopen om een vernieuwingsproject op te zetten: door de lange duurtijd van deze vernieuwingsprojecten blijven deze bedrijfsruimten langer op de inventaris staan.

Figuur 35 – Differentiatie van de verdeling van het type eigenaar naar duur (aantal jaren op de inventaris)

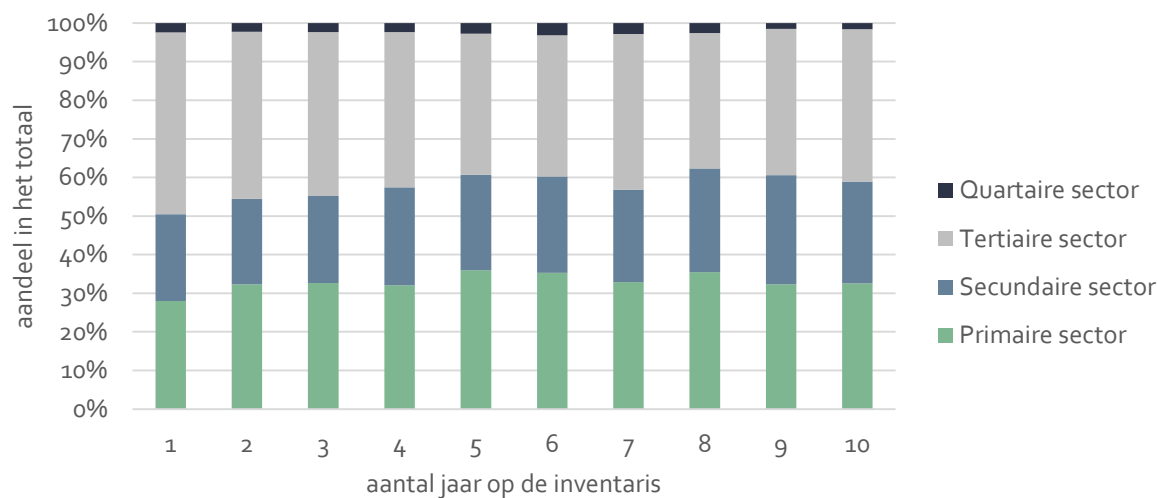


BRON: inventaris en heffingsinformatie, eigen verwerking Atelier Romain

Invloed van het activiteitstype

De kwantitatieve analyse van de inventaris toont aan dat het type activiteit dat laatst in het bedrijfsgebouw werd/wordt beoefend geen impact heeft op duurtijd dat deze bedrijfsruimte op de inventaris staat. Onderstaande figuur toont immers geen grote schommeling in het aandeel van de verschillende economische sectoren (op de y-as) naar het aantal jaar dat deze bedrijfsruimten op de inventaris staat.

Figuur 36 – Differentiatie van de verdeling van type activiteit (sectorniveau) naar duur (aantal jaren op de inventaris)



BRON: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Andere actorgebonden factoren

De bovenstaande kwantitatieve analyse van de inventaris bracht enkel het eigenaarstype naar voor als factor die een invloed heeft op de duurtijd. Uit de focusgesprekken en het case study onderzoek kwamen verschillende bijkomende actorgebonden factoren naar voor die de duurtijd dat bedrijfsruimten op de inventaris geregistreerd staan beïnvloeden.

Bestaande eigenaars

Voor de bestaande eigenaars zijn er verschillende externe factoren die de herinvulling versnellen:

- het gebrek aan (huur)inkomsten uit de bedrijfsruimte;
- de onroerende voorheffing die jaarlijks betaald moet worden voor de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte;
- de zorgen en kosten die een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte met zich meebrengt voor de eigenaar: o.a. beveiliging en afsluiting tegen vandalisme en krakers.

Naast deze versnellende factoren zijn er echter ook verschillende externe factoren die de herinvulling vertragen:

- erfeniskwesties, faillissementen, complexe eigendomssituaties die de verkoop van de bedrijfsruimte bemoeilijken;
- wachten of speculeren op een bestemmingswijziging om een hogere verkoopprijs te kunnen vragen of om zelf een meer winstgevend project te kunnen realiseren op de site;
- wachten of speculeren op de realisatie van een nabijgelegen ontwikkeling (bv. shopping mall) of aanleg van mobiliteitsinfrastructuur (bv. nieuw treinstation of tramlijn) waardoor ze een hogere verkoop- of huurprijs kunnen vragen of zelf een bepaald project kunnen realiseren;
- wachten of speculeren op een koper of huurder die bereid is om de gewenste verkoop- of huurprijs te betalen;
- ...

Nieuwe eigenaars

Voor de nieuwe eigenaars zijn er verschillende factoren die de herinvulling vertragen die buiten het leegstandsinstrumentarium vallen:

- uitstellen van investeringen omdat de banken terughoudend zijn voor het verstrekken van leningen en kredieten, bv. in de nasleep van de financiële crisis;
- de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten zijn vaak lange processen: bodemsanering, uitwerking project, regeling financiering, selectie aannemers, uitvoering, commercialisatie,...vragen veel tijd;
- gefaseerde uitvoering van grootschalige herontwikkelingsprojecten in functie van de marktopname, cashflows, financiering,...;
- ...

8.3 Factoren die de duurtijd van de vernieuwing beïnvloeden

In het vorige punt werden de factoren besproken die de algemene duurtijd dat een bedrijfsruimte op de inventaris staat beïnvloeden. In wat volgt focussen we op die factoren die de snelheid van de uitvoering van de geplande vernieuwingswerken beïnvloeden. Omdat het beschikbare cijfermateriaal ontoereikend bleek voor deze analyse baseren we ons hiervoor op de kwalitatieve onderzoeksresultaten uit de case studies, aangevuld met de informatie die verzameld werd tijdens de focusgesprekken en de interviews met Vlaamse actoren.

8.3.1 Actorfocus

Eigenaars

Verschillende factoren die betrekking hebben op de eigenaar van de bedrijfsruimte beïnvloeden de duurtijd van de vernieuwing:

- complexiteit van de eigendomssituatie;
- beschikbare financiële middelen om de vernieuwingswerken uit te voeren;
- fasering van de werken in functie van de marktvraag;
- bewuste vertraging van de werken om te speculeren op de realisatie van een nabijgelegen ontwikkeling (bv. belevingscentrum) of aanleg van mobiliteitsinfrastructuur (bv. nieuw treinstation of tramlijn) waardoor men hoopt op termijn een hogere verkoop- of huurprijs te kunnen vragen;
- ...

Andere actoren

De snelheid van de uitvoering van de vernieuwingswerken wordt ook door verschillende andere actoren beïnvloed:

- financiële instellingen voor de toekenning van kredieten aan de eigenaars voor de financiering van de werken;
- Het agentschap Onroerend erfgoed voor de toekenning van de restauratiepremie voor als erfgoed beschermde gebouwen. De wachttijd voor de restauratiepremie beïnvloedt de snelheid van uitvoering;
- Aannemers voor de uitvoering van de werken: een faillissement van de betrokken (hoofd)aannemer kan de uitvoering van de vernieuwingswerken vertragen;
- Afnemers: een beperkte interesse vanuit de markt voor de koop of huur van de in het kader van het vernieuwingsproject gerealiseerde ruimte voor werken, wonen of andere functies kan de uitvoering van de vernieuwingswerken vertragen;
- ...

8.3.2 Pandfocus

Kenmerken locatie

De marktvraag naar ruimte voor bedrijvigheid, wonen of andere functies kent belangrijke lokale verschillen. Uit het case study onderzoek blijkt dat op locaties met een te beperkte of ontoereikende marktvraag de uitvoering van de vernieuwingswerken bewust vertraagd of gefaseerd worden. Deze vertraging of fasering geeft de eigenaar meer tijd om een afnemer te vinden voor de in kader van het vernieuwingsproject gerealiseerde vernieuwde bedrijfsruimten, nieuwe woningen of andere functies.

Kenmerken bedrijfsruimte

De duurtijd van vernieuwingsprojecten kan oplopen door diverse kenmerken van de bedrijfsruimte:

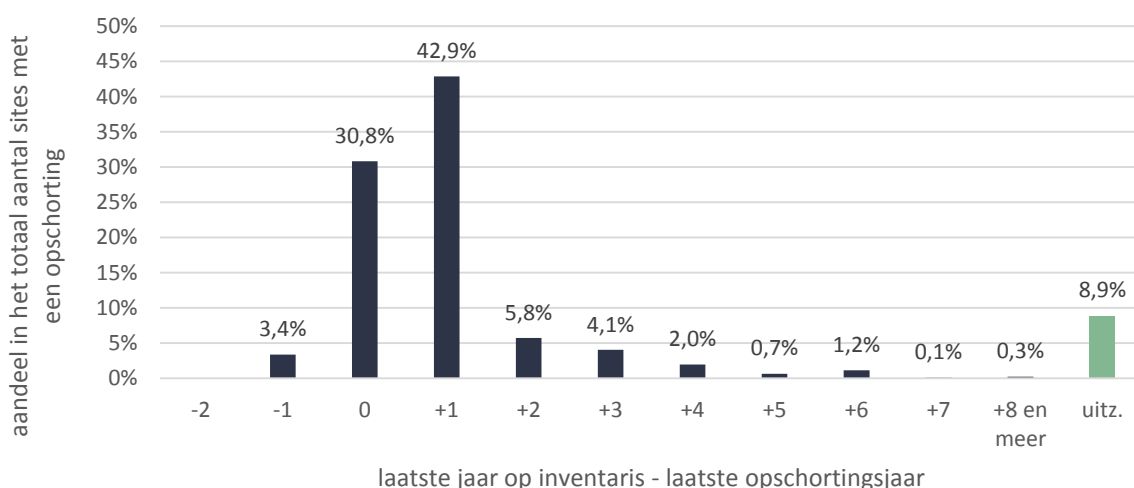
- complex en langdurig grondsaneringsproject;
- complexiteit en schaal van het bouwproject;
- gespecialiseerde restauratiewerken, die meer tijd vragen dan doorsnee bouwwerken, voor als erfgoed beschermde gebouwen;
- ...

8.4 Verklaringen voor de niet-beëindiging van de leegstand van hernieuwde bedrijfsruimten

We focussen in dit luik op het fenomeen van bedrijfsruimten waarvan de leegstaande toestand niet beëindigd werd na afloop van de opschortingstermijn die werd toegekend in kader van een vernieuwingsvoorstel. Het betreft hier zowel bedrijfsruimten waar het goedgekeurde vernieuwingsvoorstel niet werd afgerond voor de afloop van de opschortingstermijn, alsook vernieuwde bedrijfsruimten die niet heringevuld geraken.

Onderstaande figuur geeft de mate weer waarin de eigenaars die genieten van een opschorting in het kader van een vernieuwingsvoorstel erin slagen om de leegstaande toestand te beëindigen voor het aflopen van de opschortingstermijn. De figuur toont dat de leegstaande en/of verwaarloosde toestand voor 34,2% van de bedrijfsruimten beëindigd wordt voor het verstrijken van de opschortingstermijn, en voor 42,9% in het jaar na het verstrijken van de opschortingstermijn. Voor 13,9% van de bedrijfsruimten wordt de leegstaande toestand pas 2 tot 7 jaar na het aflopen van de opschortingstermijn in kader van een vernieuwingsvoorstel beëindigd.

Figuur 37 – Verschil tussen het laatste opschortingsjaar in kader van een vernieuwingsvoorstel en het laatste jaar op de inventaris



Bron: inventaris, eigen verwerking Atelier Romain

Voor onze beschrijving van de verklarende contextfactoren maken we opnieuw het onderscheid tussen een actor- en pandfocus.

8.4.1 Actorfocus

Uit het onderzoeksmateriaal van de case studies, aangevuld met het materiaal uit de focusgesprekken en de interviews met Vlaamse actoren, kwamen verschillende actorgebonden elementen naar voor die de niet-beëindiging van de leegstand van hernieuwde bedrijfsruimten verklaren.

Eigenaars

De beëindiging van de leegstaande toestand van hernieuwde bedrijfsruimten wordt soms bemoeilijkt door:

- complexiteit van de eigendomssituatie - bv. erfenis in onverdeeldheid of faillissement - die de uitvoering van het vernieuwingsproject vertragen, of de verhuur en verkoop van de vernieuwde bedrijfsruimte bemoeilijken;
- wachten of speculeren op een koper of huurder die bereid is om de gewenste verkoop- of huurprijs te betalen;

-wachten of speculeren op de realisatie van een nabijgelegen ontwikkeling (bv. shopping mall) of aanleg van mobiliteitsinfrastructuur (bv. nieuw treinstation of tramlijn) waardoor ze een hogere verkoop- of huurprijs kunnen vragen.

Andere actoren

De beëindiging van de leegstaande toestand van een hernieuwde bedrijfsruimten wordt soms bemoeilijkt door een beperkte marktvrage voor de koop of huur van de in het kader van het vernieuwingsproject gerealiseerde ruimte voor werken, wonen of andere functies kan de uitvoering van de vernieuwingswerken vertragen.

8.4.2 Pandfocus

Uit het case study onderzoek kwamen verschillende pandgebonden verklaringen naar voor voor de niet-beëindiging van de leegstand van hernieuwde bedrijfsruimten.

Ruimtelijke context

De interesse vanuit de markt voor vernieuwde bedrijfsruimten is soms beperkt door:

- ligging in een regio waar het aanbod van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten veel groter is dan de vraag naar bedrijfsruimte of projectgronden;
- ligging in een regio met een groot aanbod aan greenfields. De ontwikkeling van deze greenfields is soms goedkoper dan de vernieuwing of herontwikkeling van bestaande leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Planologische context

De interesse vanuit de markt voor vernieuwde bedrijfsruimten is soms beperkt door:

- bestemmingsgebied die bepaalde bedrijfsactiviteiten uitsluit;
- zonevremde ligging.

Gebouwkenmerken

De interesse vanuit de markt voor vernieuwde bedrijfsruimten is soms beperkt door:

- planorganisatie en bouwstructuur (bv. kolommengrid en vrije hoogte onder plafond) niet aangepast aan hedendaagse normen voor huisvesting economische activiteiten of die herontwikkeling naar andere activiteit (bv. wonen) bemoeilijken;
- bescherming van de bedrijfsruimte als erfgoed. De hieruit voortkomende eisen – bv. behoud eventuele machines in het interieur en behoud van de bestaande planindeling – kunnen de mogelijkheden tot herinvulling beperken.

8.5 Conclusie

Voor de analyse van de externe factoren die de duurtijd dat een bedrijfsruimte op de inventaris staat beïnvloeden werd het onderscheid gemaakt tussen 'pand- en actorgebonden' factoren.

Inzake 'pandgebonden' factoren wijst de kwantitatieve analyse van de inventaris op verwaarlozing als een factor die de herinvulling van de bedrijfsruimten negatief beïnvloed. De verklaringen hiervoor zijn de hogere investeringskosten die verbonden zijn aan de vernieuwing van een verwaarloosde bedrijfsruimte, alsook de vaststelling dat verwaarlozing sterker optreedt naarmate bedrijfsruimten langer op de inventaris staan. Het kwalitatief onderzoek bracht aanvullend verschillende andere pandgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben zowel betrekking op de ruimtelijke en planologische context waarbinnen de bedrijfsruimte gelegen is, alsook op de specifieke (bouwtechnische) kenmerken van het pand.

Inzake 'actorgebonden' factoren wijst de kwantitatieve analyse van de inventaris aan dat bedrijfsruimten met particuliere eigenaars sneller van de inventaris verdwijnen dan bedrijfsruimten in eigendom van bedrijven. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de beperktere financiële reserves van particuliere eigenaars waardoor zij vatbaarder zijn voor de heffingen, alsook dat het in de eerste plaats bedrijven zijn die leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aankopen en een langdurig vernieuwingsproject opzetten. Het kwalitatief onderzoek bracht aanvullend verschillende andere actorgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben ondermeer betrekking op de complexiteit van de eigendomssituatie, de financiële middelen van de eigenaars en de speculatie van de eigenaars op hogere verkoop- en huurprijzen.

9 Acties en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Op welke manier kunnen we de inzet van het huidige instrumentarium i.f.v. de gewenste effecten verbeteren?

Op basis van de resultaten en conclusies van het onderzoek, zijn er aanbevelingen voor de inzet van het leegstandsinstrumentarium in het kader van het ruimtelijke beleid inzake zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijk rendement?

Op basis van de resultaten en conclusies van het onderzoek, zijn er aanbevelingen voor de inzet van het leegstandsinstrumentarium in het kader van het instrumentendecreet?

We maken hierbij het onderscheid tussen enerzijds de aanbevelingen voor een effectiviteitsverbetering van het leegstandsinstrumentarium en anderzijds de aanbevelingen voor de inzet van het leegstandsinstrumentarium in het kader van het ruimtelijke beleid. De aanbevelingen betreffen enkel de bijsturing van het bestaande leegstandsinstrumentarium; de ontwikkeling van nieuwe instrumenten maakte geen deel uit van de onderzoeksopdracht.

We hanteren een pragmatische benadering bij het formuleren van de aanbevelingen. We streven een eenvoudig opgebouwd leegstandsinstrumentarium na dat focust op de kerntaak: de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van bedrijfsruimten beëindigen. Daarnaast mag een bijsturing van het leegstandsinstrumentarium niet leiden tot een toename van de werklust voor de betrokken actoren.

9.2 Aanbevelingen voor een effectiviteitsverhoging van het leegstandsinstrumentarium

9.2.1 Algemene aanbevelingen

Behouden van de logische opbouw

Een belangrijke troef van het bestaande leegstandsinstrumentarium is de logische en heldere opbouw op hoofdlijnen met 3 instrumenten: de inventaris als 'fundament', in combinatie met 'heffingen' en 'subsidies' die respectievelijk als negatieve ('stok') en positieve ('wortel') fungeren. Vanuit het onderzoeksteam bevelen we aan om die logische en heldere opbouw bij een decreetherziening te behouden. Vanuit het onderzoeksteam bevelen wij ook aan om af te zien van een verdere differentiatie van het instrumentarium ivf. de actorgebonden en pandgebonden kenmerken van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Een verdere differentiatie zal immers steeds ten koste gaan van het relatief éénvoudige opzet van het bestaande leegstandsinstrumentarium. Wij stellen daarentegen voor om te streven naar een verdere vereenvoudiging van het bestaande leegstandsinstrumentarium (bvb. door het onderscheid tussen private en publieke actoren inzake verwervingssubsidies weg te werken, zie verder).

Inzetten op betere gegevensuitwisseling

Vanuit het onderzoeksteam bevelen wij aan om, in lijn met het MAGDA-principe³⁰, in te zetten op maximale gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten.

³⁰ M(Aximale Gegevens)Deling tussen Administraties en Agentschappen

Het leegstandsdecreet voorziet in een duidelijke taakverdeling op het Vlaamse bestuursniveau waarbij het Departement Omgeving verantwoordelijk is voor het beheer van de inventaris en de Vlaamse Belastingdienst verantwoordelijk is voor het innen van de heffingen. De gegevensuitwisseling tussen beide overheidsdiensten is vandaag suboptimaal. In lijn met het MAGDA-principe bevelen we een vlotte(re) toegang van de betrokken overheidsdiensten tot elkaars databanken aan, of eventueel zelfs de integratie van beide databanken. Het Departement Omgeving krijgt zo inzage in de individuele heffingsdossiers en de Vlaamse Belastingdienst krijgt toegang tot de dossiers van de geïnventariseerde bedrijfsruimten. Een betere gegevensuitwisseling tussen de verschillende overheidsdiensten moet ook de administratieve last voor de betrokken eigenaars inperken: zodat eigenaars in kader van de verschillende procedures geen gegevens moeten overmaken waarover de overheid reeds beschikt.

Inzetten op informatisering en digitalisering

De uitvoering van het leegstandsdecreet noodzaakt vandaag heel wat papieren briefwisseling tussen de betrokken overheden en de eigenaars. Vanuit het onderzoeksteam stellen we voor om te onderzoeken of (een deel van) die briefwisseling via digitale weg kan verlopen. Mety betrekking tot het aanvragen van sanerings- en verwervingsubsidies stellen we voor om te onderzoeken of een geheel of gedeeltelijke indiening van de aanvraagdossiers tot de mogelijkheden behoort.³¹

Inzetten op communicatie en sensibilisering

Het onderzoek wijst op de nood aan een meer uitgebreide communicatie naar de betrokken actoren over het opzet van het leegstandsdecreet en de werking van de verschillende instrumenten. Uit het onderzoek blijkt dat, ondanks de beschikbaarheid van een online brochure over de regelgeving en heldere bijlagen bij de registratietattesten, de kennis over het leegstandsinstrumentarium bij sommige betrokken actoren – zowel bij de gemeenten als bij de eigenaars – redelijk beperkt is. De verdeling van de bevoegdheden over het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst bemoeilijkt de informatieverstrekking: er is nood aan een overkoepelend infopunt waar de betrokken actoren terecht kunnen voor hun vragen m.b.t. tot de inventaris, heffing en subsidies. Voor de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten zou dit infopunt eventueel geïntegreerd kunnen worden binnen de bestaande infolijn (1700) van de Vlaamse overheid.

Inzetten op capaciteitsopbouw

Het onderzoek wijst op de nood aan investeringen in bijkomende capaciteit en capaciteitsopbouw bij de verschillende overheidsdiensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsdecreet en dit zowel op het Vlaamse als het lokale bestuursniveau. De uitbouw van een digitaal kennisplatform rond het leegstandsdecreet lijkt ons aangewezen: naast een extra communicatiekanaal kan dit platform ook de kennisuitwisseling tussen de betrokken actoren stimuleren. Deze investeringen in capaciteitsopbouw zijn noodzakelijk voor een meer actief beleid dat inzet op de vernieuwing van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Inzetten op een betere afstemming van de verschillende procedures

Het onderzoek wijst op de nood aan een betere onderlinge afstemming – tussen het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst – van de verschillende procedures met betrekking tot de registratie op de inventaris, heffingen en subsidies. Zo is er o.a. nood aan een betere onderlinge afstemming van de verschillende beslissingsdatums: de officiële registratiedatum, de uiterste datum voor een schrappingsaanvraag, uiterste datum voor een opschortingsdatum, inkohieringsdatum van de aanslagbiljetten, De afstemming van deze procedures noodzaakt verder overleg tussen de betrokken overheidsdiensten.

Inzetten op snellere planvormingsprocessen

Het onderzoek wijst aan dat de soms lange duurtijd van leegstand en/of verwaarlozing deels verklaard kan worden door het wachten of speculeren van de eigenaars op een bestemmingswijziging van hun

³¹ In dit onderzoek moet ook aandacht zijn voor de mogelijks negatieve impact van een digitalisering op de werklast voor het Departement Omgeving.

bedrijfsruimte, de realisatie van een nabijgelegen ontwikkeling of de aanleg van nieuwe mobiliteitsinfrastructuur. De eigenaars hopen hiermee een hogere verkoop- of huurprijs voor hun bedrijfsruimte te kunnen realiseren of om zelf de bedrijfsruimte te kunnen herontwikkelen met een bouwprogramma dat een hoger rendement oplevert. Als onderzoeksteam wijzen we op de nood aan planvormingsprocessen die de bestaande en nieuwe eigenaars snel duidelijk geven over de herontwikkelingsmogelijkheden van bedrijfsruimten.

9.2.2 Inventaris

Inventaris omvormen tot een proactief instrument

De huidige inventaris is allesbehalve logisch of helder opgebouwd. De inventaris werd opgezet als een administratief document en quasi niemand, noch bij de overheid noch daarbuiten, is vandaag in staat om de huidige inventaris in zijn totaliteit te bekijken – laat staan te analyseren. Alleen al wat opbouw en raadpleegbaarheid betreft is de inventaris dus aan een grondige make-over toe. De nieuwe databank die speciaal voor het kwantitatieve luik van dit onderzoek werd opgebouwd, kan hierbij wellicht inspiratie bieden.³²

Naast een vormelijke, technische make-over is ook een strategische upgrade absoluut wenselijk. In de toekomst zou de inventaris van een louter administratief instrument moeten evolueren naar:

- Een proactief instrument dat de herinvulling en herontwikkeling van bedrijfsruimten aanstuurt door bedrijven die op zoek zijn naar een bedrijfsruimte en projectontwikkelaars die op zoek zijn naar projectgronden te informeren over het bestaande aanbod, alsook door tijdelijk hergebruik te stimuleren;
- Een monitoringsinstrument voor het meten van de impact van beleid;
- Een instrument dat bovendien ook dienst doet als kennisbron voor beleidsstudies. Het is evident dat de inventaris daarvoor ook telkens als GIS-laag wordt ontwikkeld;
- Een communicatie- en sensibiliseringsinstrument, zowel naar overheden als naar eigenaars toe. Zo zou de eigenaar van een geïnventariseerde bedrijfsruimte na registratie automatisch een brochure toegestuurd moeten krijgen waarin de filosofie van het leegstandsinstrumentarium wordt uitgelegd en waarin oplossingsrichtingen worden aangegeven. Tussen overheden zou het ingezet moeten worden om informatie en ambities te delen, over diensten en bestuursniveaus heen;
- Een bron van informatie over leegstand in Vlaanderen die een geïntegreerde databank leegstand structureel voedt (zie verder).

De omvorming van de inventaris tot een proactief instrument vraagt bijkomend onderzoek met betrekking tot het beheer van de inventaris en de operationele uitwerking. Er is ook bijkomend onderzoek nodig naar enkele privacy-gerelateerde vraagstukken, zoals bijvoorbeeld het uitwisselen of publiek vrijgeven van de contactgegevens van de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Integratie van leegstands informatie

Ook het debat rond de integratie van alle leegstands informatie in Vlaanderen is hier aan de orde. Er bestaan in Vlaanderen momenteel talrijke inventarissen, registers en andere bronnen met leegstands informatie. Het ontbreekt deze informatie aan elke vorm van stroomlijning: ze worden door verschillende partijen opgemaakt (publiek, semipubliek en privaat), ze hebben verschillende werkgebieden (van gemeente tot gewest), ze hebben een andere opbouw (adres, gebouw, perceel) en verzamelen heel uiteenlopende informatie. Het gaat onder meer over:

- Vlaamse inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten;
- Vlaamse inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen;
- Vlaamse inventaris bedrijfsperven van het VLAIO met kenmerk leegstand en onderbenutting;
- Gemeentelijke leegstandsregisters;
- Gemeentelijke registers van verwaarlozing;
- de inventaris handelsactiviteiten van Locatus met kenmerk leegstand;
- een waaier aan lokale, vaak informele inventarissen;

³² Voor meer technische informatie, zie bijlagen.

- verbruiksgegevens van alle elektriciteits-, water- en gasleveranciers van Vlaanderen die een vermoeden van leegstand kunnen voeden (zie verder).

Voor meer informatie verwijzen we naar de studie van Sterkens et al. (2013) en naar het recente onderzoek 'hergebruiksmogelijkheden van leegstand in Vlaanderen' van de TV Atelier Romain-SumResearch & GIM (2017) in opdracht van het departement Ruimte Vlaanderen.

De koppeling van leegstandsgegevens uit deze verschillende databanken is geen sinecure. Atelier Romain, SumResearch en GIM brachten vier van voorgenoemde administratieve databanken voor hun onderzoek samen in één geïntegreerde inventaris leegstand. Het gaat meer bepaald over de inventaris leegstaande woningen, de inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen, de leegstaande bedrijfsperven uit de databank van VLAIO en de leegstaande handelspanden uit de databank van Locatus. Hun onderzoek toont aan dat een koppeling mits verregaande databewerking mogelijk is, maar vooral ook dat er momenteel heel wat kansen gemist worden en informatie verloren gaat door een gebrek aan stroomlijning van de verschillende bronnen. De – soms flagrante – afwezigheid van ruimtelijke koppelattributen (CRAB ID, CAPAKEY, gebouw-ID uit het GRB...) en het feit dat informatie onvolledig, ongelijk en traag wordt verzameld, zijn hierbij de belangrijkste pijnpunten. De auteurs bevelen op basis van hun onderzoek aan om leegstandsgegevens altijd op het niveau van adresposities op te maken, en om elke adrespositie aan een gebouw en een perceel toe te wijzen. "De keuze voor adressen als ruimtelijke basiseenheid sluit niet uit dat informatie die enkel op gebouw- of perceelniveau wordt gemaakt, verwerkt kan worden. Een gebouwkenmerk bijvoorbeeld kan immers perfect aan alle adressen binnen dat ene gebouw worden meegegeven. De analyse van leegstand kan op deze manier ook altijd op het niveau naar keuze worden gemaakt: adressen, gebouwen of percelen" (TV Atelier Romain-SumResearch & GIM, 2017). Het gebouwregister, momenteel nog steeds in opmaak door Informatie Vlaanderen (vroeger: AGIV), zal op termijn mogelijk een belangrijke referentie worden voor een uniforme aanpak van de complexe relatie adres-gebouw-perceel. Het spreekt voor zich dat, van zodra dit gebouwenregister er zal zijn, er ook vanuit de inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen een link gelegd dient te worden. Anderzijds hoeft men zeker niet te wachten op dit gebouwenregister om aan de slag te gaan. Met het CRAB en het GRB/CADMAP bestaan er op vandaag immers voldoende officiële producten om leegstandsgegevens een duidelijke ruimtelijke referentie mee te geven op adres-, gebouw- en perceelniveau.

Eén van de redenen waarom de TV Atelier Romain-SumResearch & GIM in hun aanbevelingen voorstellen om leegstandsgegevens altijd op adresniveau op te maken, is om een koppeling met verbruiksgegevens (quasi altijd op adresniveau) mogelijk te maken. Verbruiksgegevens worden immers interessant geacht als input voor het opstellen van vermoedenlijsten leegstand (zie onder andere Sterkens et al. 2013; TV Atelier Romain-SumResearch & GIM, 2017). Een laag elektriciteits-, drinkwater- en/of gasverbruik doet immers leegstand vermoeden. Uiteraard spreken we over een vermoeden, niet over een bewijs. Maar een vermoedenlijst van leegstand zou in vele opzichten een interessant startpunt voor het inventariseren van leegstand kunnen zijn – iets wat momenteel totaal ontbreekt. Voor meer details verwijzen we naar de eerder genoemde studies, alsook naar de oefening die het Kenniscentrum Vlaamse Steden (KCVS) momenteel maakt voor enkele centrumsteden in het kader van het PIRK-project (Potentieel Inzetbare Ruimte in Kaart).

Bijsturing van het inventarisatieproces

Aansluitend daarbij, alsook op basis van de onderzoeksresultaten, stellen we voor om de gemeenten sterker te ondersteunen bij de inventarisatie van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Om te komen tot accurate resultaten in alle gemeenten en tot een uniforme werkwijze voor het hele grondgebied, lijkt de opmaak van een gewestelijke vermoedenlijst ons noodzakelijk bij de opmaak van de inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De Vlaamse overheid, en meer bepaald het departement Omgeving, is hiervoor het best geplaatst. Enerzijds omdat een oefening op lager niveau sowieso veel dubbel werk met zich meebrengt, anderzijds omdat de Vlaamse overheid in staat is om de noodzakelijke abstractie te maken van bestuurlijke grenzen op lagere niveaus – bijvoorbeeld van de werkgebieden van nutsmaatschappijen. De gewestelijke vermoedenlijst zou alle informatie van bestaande inventarissen, verbruiksgegevens van nutsmaatschappijen en een aantal extra informatiebronnen kunnen integreren

alvorens de lokale besturen ermee aan de slag gaan. Uiteraard brengt dit een werklast voor de Vlaamse overheid met zich mee, maar dit staat tegenover een duidelijke meerwaarde:

- Uniform opgestelde vermoedenlijsten zullen het probleem oplossen dat de huidige inventarissen rond leegstand, waaronder ook die van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen, in de eerste plaats een beeld geven van de *ambitie* die een gemeente heeft om leegstand te inventariseren, eerder dan van de spreiding van het *feitelijke leegstandsprobleem*;
- De rol van de lokale besturen zal duidelijker gedefinieerd kunnen worden. Ze zullen instaan voor het beoordelen, corrigeren en aanvullen van de gewestelijke vermoedenslijst. De (terrein-)controle door de gemeenten zou eventueel ook verzorgd kunnen worden door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- De opmaak van een gewestelijke vermoedenslijst biedt een antwoord op de terughoudendheid van sommige gemeenten om leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten te inventariseren. Een door de Vlaamse overheid opgestelde vermoedenlijst stelt lokale besturen immers niet voor de – door hen als ‘vervelend’ bestempelde – keuze om sites op de inventaris al dan niet op te nemen en eigenaars op die manier te belasten met een heffing op hun leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte. Van zodra sites op de gewestelijke vermoedenslijst staan, is die keuze niet meer aan de orde. Een lokaal bestuur zal dan altijd een uitspraak moeten doen. De lokale overheid kan zich bijgevolg helder en duidelijk opstellen als helpende partij die samen met de eigenaar op zoek gaat naar een oplossing voor de leegstand en/of verwaarlozing binnen de doelstellingen van het decreet;
- Deze manier van werken zal er voor zorgen dat sites sneller op de inventaris komen te staan. Ze zijn dus sneller onderhevig aan heffing, maar kunnen ook sneller gebruik maken van de mogelijkheden die het instrumentarium biedt. Een snellere opname op de inventaris zal overigens de resultaten van kwantitatieve beleidsstudies zoals aangezet in dit onderzoek ongetwijfeld versterken. Het is de overtuiging van de onderzoekers dat dit de meetbaarheid van ‘het effect van het instrumentarium’ zal vergroten.

De voorgestelde bijsturing van het inventarisatieproces heeft als doel de opmaak van een meer volledige inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten in Vlaanderen. Zo’n volledige inventaris zou beter bijdragen aan de invulling van de doelstellingen van het decreet. Bovendien past deze suggestie tot bijsturing van het inventarisatieproces binnen het MAGDA-principe van de Vlaamse Overheid. Deze aanbeveling sluit ook naadloos aan bij de resultaten van het onderzoek ‘hergebruiksmogelijkheden van leegstand’ (TV Atelier Romain-SumResearch & GIM, 2017).

Inventarisatie en monitoring van de volledige voorraad aan bedrijfsruimten

Binnen de totale voorraad aan bedrijfsruimten in Vlaanderen vormen de groep ‘leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten’ en de groep ‘niet-leegstaande en niet-verwaarloosde bedrijfsruimten’ communicerende vaten. Het één kan eigenlijk niet los van het ander bestudeerd worden. Vandaag blijft de kwantitatieve analyse helaas beperkt tot de analyse van wat leeg staat en/of verwaarloosd is (en als dusdanig geïnventariseerd wordt). We hebben daarbij geen idee over de bedrijfsruimten (binnen dezelfde criteria) die níét leeg staan en/of níét verwaarloosd zijn, waardoor de analyse altijd in absolute aantallen bedrijfsgebouwen gebeurt en niet als een relatief leegstandsprobleem kan worden bestudeerd. Om een beter inzicht in de oorzaken van leegstand en/of verwaarlozing en de factoren die de duurtijd van leegstand en/of verwaarlozing beïnvloeden, is zo’n analyse in relatieve cijfers cruciaal. Er is bijgevolg nood aan een inventaris van de volledige voorraad van bedrijfsruimten in Vlaanderen (actief en leegstaand, met informatie over de oppervlakte, activiteit, bestemming, enzovoort). Dergelijke inventaris is niet alleen belangrijk om als ‘baseline’ de effecten van het leegstandsdecreet te kunnen monitoren, maar ook om het toepassingsgebied van het leegstandsdecreet op een onderbouwde manier af te kunnen bakenen en bij te stellen wanneer nodig.

Behoud van de selectiecriteria

Tijdens het onderzoek bleken de meningen over het gebruik van de perceelsoppervlakte als selectie criterium (minimaal 5 are) verdeeld. Het antwoord hangt sterk af van de persoon aan wie de vraag gesteld wordt, en aan diens perspectief. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen het perspectief

dat focust op de 'billijkheid van de registratie van de bedrijfsruimte voor de eigenaar' enerzijds of het perspectief 'herontwikkelingspotentieel van de bedrijfsruimte' anderzijds.

- Vanuit het perspectief 'billijkheid van de registratie van de bedrijfsruimte voor de eigenaar' wordt door tegenstanders gesteld dat de perceeloppervlakte te weinig aansluit bij de bepalende karakteristieken van problematische leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Vanuit dit perspectief wordt voorgesteld om de vloeroppervlakte of footprint van een bedrijfsruimte als selectiecriteria te hanteren;
- Vanuit het perspectief 'herontwikkelingsperspectief van de bedrijfsruimte' wordt gesteld dat de perceeloppervlakte – zeker in stedelijk gebied – een beter zicht geeft op het ontwikkelingspotentieel van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte. Vanuit dit perspectief wordt de perceeloppervlakte als het meest geschikte selectiecriteria verdedigd.

Vanuit het onderzoeksteam stellen wij voor om het huidige selectiecriteria – de perceeloppervlakte – ook in de toekomst te blijven hanteren. De perceeloppervlakte is via de kadastrale gegevens immers eenduidig en eenvoudig beschikbaar voor elke bedrijfsruimte in Vlaanderen. Voor het bepalen van de vloeroppervlakte of footprint van een bedrijfspand zijn daarentegen geen officiële gegevens beschikbaar.³³ Bovendien beoogt het leegstandsdecreet de herinvulling en herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De perceeloppervlakte lijkt ons, als selectiecriteria, een betere indicator van het ontwikkelingspotentieel dan de vloeroppervlakte.

Behoud van de drempelwaarden

Het beschikbare cijfermateriaal laat ons niet toe om aan de hand van een kwantitatieve analyse een sterk onderbouwde uitspraak te doen over de geschiktheid van de ondergrens van 5 are voor de perceeloppervlakte. We kunnen enkel vermoeden dat het leegstandsdecreet met dit criterium een (hele) grote groep kleine bedrijfsruimten uitsluit. In het kwalitatieve onderzoeksluik pleitten sommige respondenten voor een verlaging van de drempelwaarde, anderen voor een verhoging. Zo wordt in stedelijk gebied door de meer intensieve bebouwing (hoge vloeroppervlakte/terreinoppervlakte) de ondergrens door verschillende respondenten als te soepel beschouwd; in buitengebied wordt daarentegen door extensieve bebouwing de ondergrens door verschillende respondenten als te streng beschouwd. De meerderheid van de respondenten had echter geen uitgesproken mening over de drempelwaarde. Vanuit het onderzoeksteam stellen we alsnog voor om een ruimtelijke differentiatie van deze drempelwaarde te overwegen. Het is perfect mogelijk om bijvoorbeeld in het buitengebied een andere drempelwaarde te hanteren dan in de afgebakende stedelijke gebieden. Hier zou in de uitwerking perfect aansluiting gevonden kunnen worden bij de beleidsdoelstellingen van het BRV. In het stedelijk gebied zijn immers ook bedrijfsruimten op een perceel (net) kleiner dan 5 are bijzonder relevant vanuit herontwikkelingsoogpunt. Het andere criterium, de ondergrens van 50% onderbenutting om leegstand te bepalen, werd amper in vraag gesteld door de gecontacteerde respondenten. Vanuit het onderzoeksteam stellen we ook voor om ook de bestaande drempelwaarde van 50% onderbenutting te behouden. Wij hebben geen enkele aanwijzing dat dit criterium erg uitsluitend werkt.

9.2.3 Heffingen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek stellen we voor om het heffingsinstrument op een aantal punten bij te sturen:

- uitbreiding van de opschortingsmogelijkheden en aanpassing van de opschortingsvoorwaarden voor complexe herontwikkelingsprojecten (complex omwille van bijvoorbeeld de schaal, fasering, eigendomsstructuur, eigendomsoverdrachten tijdens het project, ...);
- opschorting van heffing tijdens een lopend ruimtelijk planningsproces dat direct betrekking heeft op het perceel waarop de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte gelegen is;
- opschorting van heffing voor als erfgoed beschermde gebouwen waarvan de aanvraag voor een erfgoedpremie bijzondere procedure ontvankelijk verklaard is;

³³ Zolang er geen officieel gebouwenregister is met gedetailleerde informatie over elke afzonderlijke bedrijfsruimte én met een duidelijke beschrijving van de relatie gebouw-perceel, lijkt ons de perceeloppervlakte het enige criterium dat in de praktijk werkbaar is.

- opschorting van heffing automatisch toekennen wanneer de overheid zelf reeds over de gegevens beschikt die een opschorting toelaten (bv.in kader van een bodemsaneringsproject);
- aanslagbiljetten voor de heffingen niet langer versturen naar de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten tijdens een lopende opschortingsperiode.

9.2.4 Subsidies

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek stellen we voor om het instrument van de verwervingssubsidies bij te sturen. Om de mogelijke marktverstoring en concurrentievervalsing tussen private en publieke actoren te beperken zien wij drie opties:

- het systeem van de verwervingssubsidies volledig stopzetten;
- de verwervingssubsidies aan publieke actoren enkel toekennen voor de realisatie van projecten van openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, zoals bv. een cultureel centrum, school, sociale huisvesting, ...;
- de verwervingssubsidies toekennen aan publieke én private actoren, doch enkel voor de realisatie van projecten van openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, zoals bv. een cultureel centrum, school, sociale huisvesting,

Vanuit het onderzoeksteam zien wij de derde optie als de meest aangewezen optie. Met onze keuze voor het behoud van de verwervingssubsidies erkennen we het belang van deze financiële middelen voor de reactivering van probleemsites. Door de toekenning van verwervingssubsidies aan zowel publieke als private actoren werken we de huidige discriminatie tussen beide doelgroepen weg. Door het beperken van de verwervingssubsidies tot de realisatie van projecten van openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen vermijden we een eventuele stormloop op verwervingssubsidies en zetten we de overheidsmiddelen gericht in op die projecten die het meeste nood hebben aan een financiële ondersteuning vanuit de overheid.

9.3 Aanbevelingen in kader van het nieuwe ruimtelijke beleid

Het bestaande leegstandsdecreet is een zeer generiek decreet dat inzet op de herinvulling of vernieuwing van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, doch niet actief aanstuurt op de realisatie van de meest wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen. Elk saneringsproject dat een stedenbouwkundige vergunning (of stedenbouwkundig attest) verkrijgt heeft vandaag recht op hetzelfde percentage saneringssubsidies ongeacht de locatie, het investeringsrendement of de kwaliteit van het project. Vanuit het onderzoeksteam bevelen we aan om het leegstandsinstrumentarium meer doelgericht in te zetten voor de realisatie van kwaliteitsvolle projecten die aansluiten bij de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

We bevelen hiervoor enerzijds een meer gebiedsgerichte aanpak aan waarbij, als alternatief voor een generiek en gebiedsdekkend beleidsinstrumentarium, vanuit de overheid actief kan gestuurd worden op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de daartoe geschikte gebieden. Van de drie instrumenten – inventaris, heffingen en subsidies – lijken de subsidies ons het meest aangewezen instrument dat gekoppeld kan worden aan gebiedsspecifieke voorwaarden. Mogelijke opties zijn bijvoorbeeld:

- de toekenning van saneringssubsidies in openruimte gebieden beperken tot de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten naar de voor deze gebieden meest wenselijke activiteiten of koppelen aan de voorwaarde dat de mogelijkheid tot heropbouw volledig vervalft. In landbouwgebied zou bijvoorbeeld opgelegd kunnen worden dat enkel de herontwikkeling van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten naar landbouwactiviteiten in aanmerking komen voor saneringssubsidies;
- de toekenning van saneringssubsidies in stedelijk gebied koppelen aan de voorwaarde dat de leegstaande en/of bedrijfsruimte geheel of gedeeltelijk heringevoerd moet worden met een economische activiteit om zo de verweving van wonen-werken te bevorderen;
- de toekenning van de subsidies koppelen aan de score op de ruimtelijke kanskaarten. Dit noodzaakt echter dat deze kaarten een verordenende kracht hebben;

-het invoeren van een award waarmee de Vlaamse overheid projecten financieel beloond waarin de sanering en de herontwikkeling gezorgd heeft – rekening houdend met de ligging van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte in open ruimte gebied of verstedelijkt gebied – voor een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement, ondermeer op het vlak van: versterking van de groen-blauwe dooradering; versterking van de open ruimte; vermindering van de verhardingsgraad; versterking van het collectief toegankelijk karakter; versterking van verweving in bebouwde en onbebouwde ruimte, in relatie tot de ruimtelijke context, met aandacht voor voorzieningen, bedrijfsactiviteiten en wonen. Via deze award kan de Vlaamse overheid kwaliteitsvolle vernieuwingsprojecten erkennen en cultiveren.

9.4 Conclusie

In dit hoofdstuk bespraken we de aanbevelingen van het onderzoeksteam voor een bijsturing van het leegstandsdecreet. We maakten hierbij het onderscheid tussen de aanbevelingen voor een effectiviteitsverbetering van het leegstandsinstrumentarium, en aanbevelingen voor een meer doelgerichte inzet van het leegstandsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid.

Om de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium te verhogen bevelen wij als onderzoeksteam aan om:

- de logische opbouw van het bestaande leegstandsinstrumentarium te behouden;
- de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten te verbeteren;
- de communicatie en sensibilisering over het leegstandsdecreet te verbeteren;
- in te zetten op administratieve vereenvoudiging, informatisering en digitalisering;
- in te zetten op capaciteitsopbouw bij de Vlaamse en lokale overheidsdiensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsbeleid;
- de verschillende procedures mbt. registratie, heffing en subsidies beter op elkaar af te stemmen;
- de planvormingprocessen te versnellen;
- de inventaris om te vormen tot een proactief informatie- en communicatie-instrument;
- de informatie uit de verschillende leegstandsinventarissen- en registers die vandaag bestaan te integreren;
- het inventarisatieproces bij te sturen waarbij het Departement Omgeving een vermoedenslijst opstelt door de kruising van databanken, en de gemeenten vervolgens instaan voor correcties en aanvullingen op basis van terreinkennis en -controle;
- de opschortingsmogelijkheden uit te breiden;
- het wegwerken van de ongelijkheid tussen publieke en private actoren mbt. de subsidieregeling.

Voor een meer doelgerichte inzet van het leegstandsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid bevelen wij aan om de toekenning van subsidies te koppelen aan gebiedsspecifieke voorwaarden om vanuit de overheid actief te sturen op de realisatie van de meest gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de daartoe geschikte gebieden.

10 Algemene conclusies van de evaluatiestudie

Met de inwerkingtreding van het 'decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten', werd in Vlaanderen een beleidsinstrumentarium ontplooid dat inzet op de beëindiging van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand van bedrijfsruimten. Vandaag, 20 jaar na inwerkingtreding van het leegstandsdecreet, drong een grondige evaluatie van dit decreet zich op. Het verwachte resultaat van de evaluatiestudie was drieledig: de aftoetsing van de coherentie en logische opbouw van het leegstandsdecreet, een evaluatie van de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium, en duidelijke en gerichte aanbevelingen voor het aanpassen van en het gericht inzetten van het leegstandsinstrumentarium.

Coherentie en logische opbouw van het leegstandsdecreet

Op basis van de analyse kan gesteld worden dat de drie leegstandsinstrumenten – inventaris, heffingen en subsidies – een logisch en helder geheel vormen die actief bijdragen aan de realisatie van de doelstelling van het decreet, namelijk het beëindigen van de leegstaande en/of verwaarloosde toestand met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied.

Uit de geconstrueerde programmatheorie blijkt het leegstandsdecreet echter een aantal incoherenties te bevatten. Zo stuurt het leegstandsdecreet niet actief aan op de beoogde ruimtelijke impact, namelijk het vermijden van het ongecoördineerd aansnijden en versnipperen van de resterende open ruimte. Het is enkel de reactivering en de vernieuwing van leegstaande en/of verwaarloosde panden waarop het leegstandsinstrumentarium rechtstreeks aanstuurt. De planologische context, voornamelijk de bestemmingsplannen, bepalen of een open ruimte al dan niet aangesneden kan worden voor nieuwe ontwikkelingen. De planologische context bepaalt ook welke nabestemming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte vergunbaar is.

Een aantal veronderstellingen waarop het decreet steunt blijken ook niet correct te zijn. Zo strookt de veronderstelling dat leegstand en/of verwaarlozing in de eerste plaats een 'stedelijk' probleem is niet met de realiteit: in de praktijk blijkt immers 65% van de bedrijfsruimten op de inventaris in buitengebied te liggen. De veronderstelling dat de gemeenten het meest aangewezen bestuursniveau zijn voor de opmaak van de inventaris is betwistbaar: gemeenten hebben weliswaar veel terreinkennis, maar de gemeenten zijn terughoudend om een 'bestraffende' rol op te nemen en de opmaak van de vermoedenslijst staat bloot aan lokale belangen.

Effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium

Het onderzoek toont aan dat het leegstandsinstrumentarium de vernieuwing en reactivering van geregistreerde bedrijfsruimten versnelt. De heffing zet als 'negatieve' incentive zowel de bestaande als nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen. De subsidies zetten als 'positieve' incentive de nieuwe eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan tot het ondernemen van stappen.

De effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium wordt echter verminderd door de soms gebrekkige kennis over het decreet bij de betrokken actoren, de onvolledigheid en het louter administratieve karakter van de inventaris, de ontwijkingsmogelijkheden inzake de heffing en de 'deadweight loss' van de subsidies. Uit het onderzoek blijkt ook dat de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten en de afstemming van de verschillende procedures (m.b.t. registratie, schrapping, opschorting en heffing) suboptimaal is.

De duurtijd van de leegstand en/of verwaarlozing van een bedrijfsruimte wordt beïnvloed door verschillende pandgebonden en actorgebonden factoren. Inzake 'pandgebonden' factoren wijst het onderzoek op verwaarlozing als een factor die de herinvulling van de bedrijfsruimten negatief beïnvloed. De verklaringen hiervoor zijn de hogere investeringskosten die verbonden zijn aan de vernieuwing van een

verwaarloosde bedrijfsruimte, alsook de vaststelling dat verwaarlozing sterker optreedt naarmate bedrijfsruimten langer op de inventaris staan. Het onderzoek bracht aanvullend verschillende andere pandgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben zowel betrekking op de ruimtelijke en planologische context waarbinnen de bedrijfsruimte gelegen is, alsook op de specifieke (bouwtechnische) kenmerken van het pand.

Inzake 'actorgebonden' factoren wijst het onderzoek aan dat bedrijfsruimten met particuliere eigenaars sneller van de inventaris verdwijnen dan bedrijfsruimten in eigendom van bedrijven. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de beperktere financiële reserves van particuliere eigenaars waardoor zij vatbaarder zijn voor de heffingen, alsook dat het in de eerste plaats bedrijven zijn die leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aankopen en een langdurig vernieuwingsproject opzetten. Het onderzoek bracht aanvullend verschillende andere actorgebonden factoren aan het licht. Deze factoren hebben ondermeer betrekking op de complexiteit van de eigendomssituatie, de financiële middelen van de eigenaars en de speculatie van de eigenaars op hogere verkoop- en huurprijzen.

Acties en aanbevelingen

Om de effectiviteit van het leegstandsinstrumentarium te verhogen bevelen wij als onderzoeksteam aan om:

- de logische opbouw van het bestaande leegstandsinstrumentarium te behouden;
- de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten te verbeteren;
- de communicatie en sensibilisering over het leegstandsdecreet te verbeteren;
- in te zetten op administratieve vereenvoudiging, informatisering en digitalisering;
- in te zetten op capaciteitsopbouw bij de Vlaamse en lokale overheidsdiensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsbeleid;
- de verschillende procedures mbt. registratie, heffing en subsidies beter op elkaar af te stemmen;
- de planvormingprocessen te versnellen;
- de inventaris om te vormen tot een proactief informatie- en communicatie-instrument;
- de informatie uit de verschillende leegstandsinventarissen- en registers die vandaag bestaan te integreren;
- het inventarisatieproces bij te sturen waarbij het Departement Omgeving een vermoedenslijst opstelt door de kruising van databanken, en de gemeenten vervolgens instaan voor correcties en aanvullingen op basis van terreinkennis en -controle;
- de opschortingsmogelijkheden uit te breiden;
- het wegwerken van de ongelijkheid tussen publieke en private actoren mbt. de subsidieregeling.

Voor een meer doelgerichte inzet van het leegstandsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid bevelen wij aan om de toekenning van subsidies te koppelen aan gebiedsspecifieke voorwaarden om vanuit de overheid actief te sturen op de realisatie van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de daartoe geschikte gebieden.

11 Bronnen

- Agentschap NL (2013), "Transformatie en ruimtelijke beleid van het Expertteam Kantoortransformatie".
- Atelier Romain en GIM (2016), "Kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen".
- Axel Ronse *et al.*, (2017), "Voorstel van resolutie betreffende de aanpassing van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leestand en verwaarlozing van bedrijfsruimten" (<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g1040-1.pdf>)
- Bachus, K. *et al.* (2014), "Evaluatie van het instrument Bronwveldconvenant", in opdracht van het Agentschap Ondernemen.
- BWMSTR Stefan Devoldere (2015) "Terug in omloop".
- De Peuter, B., De Smedt, J., Bouckaert, G. (2007) Handleiding Beleidsevaluatie, Deel 1: Evaluatiedesign- en management. Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.
- Gedas nv. (2002), "Studie leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten", in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Economie.
- IDEA Consult (2010), "Strategie voor een duurzaam bedrijfshuisvestingsbeleid." in opdracht van Agentschap Ondernemen.
- OECD/DAC (2002), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management". Paris: OECD/DAC
- Ruimte Vlaanderen (2015), Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. SERV (2013), "Advies leegstand en verwaarlozing bedrijfsruimten", in opdracht van Phillipe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.
- Sterkens, D., Coppens, T. en M. Van Acker(2013), "Leegstand en herbestemming. Inventariserend onderzoek naar beleid en maatregelen.", in opdracht van Interlokale Vereniging Kenniscentrum Vlaamse Steden.
- SumResearch (2011), "Werknota: pistes voor de meting van leegstand in Vlaanderen."
- Thewissen L., Ceulemans N., van de Weijer M. (2015), "Flexibel omgaan met leegstand in de grensregio Maasvallei", in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Tritel en AMRP (2012), "Slim ruimtegebruik. Hergebruik en omkeerbaar ruimtegebruik", in opdracht van RWO, Afdeling Ruimtelijke Planning.
- Vanderstraeten, L., Vastmans, F. en M. Ryckewaert (2016), "Leegstand in Vlaanderen. Mogelijkheden en beperkingen van de verschillende beschikbare databanken." In opdracht van Steunpunt Wonen.

12 Bijlagen

Bijlage 1 – Bestek

Bijlage 2 – Overlegmomenten met opdrachtgever

Bijlage 3 – Strategische interviews

Bijlage 4 – Focusgesprekken

Bijlage 5 – Case Studies

Bijlage 6 – Databankanalyse

