

Aanpak leegstand in Zuid-Hollandse winkelstraten

Leegstandverordening als uiterste middel



provincie **HOLLAND**
ZUID

Oktober 2019

Veel steden en dorpen hebben te maken met structurele winkelleegstand

In een aantal Zuid-Hollandse gemeenten wordt met ondersteuning van de provincie de leegstandverordening ingezet. Uit de ervaringen tot nu toe van die gemeenten valt lering te trekken over de leegstandverordening. Deze ervaringen kun je gebruiken om de leegstand in je eigen gemeente aan te pakken.

Sinds oktober 2010 is het voor gemeenten mogelijk een leegstandverordening op te stellen in de strijd tegen leegstand van niet-woningen. Dit instrument zorgt ervoor dat vastgoedeigenaren van leegstaande panden het gesprek aan moeten gaan met de gemeente over een oplossing, anders kan een boete of last onder dwangsom volgen. Maar wat zijn nu precies de voor- en nadelen van dit instrument en is dit de manier om de leegstand aan te pakken of zijn er ook slimmere en effectievere oplossingen?



Wat zijn de ervaringen met de leegstandverordening?

Gemeenten met veel leegstand willen eigenaren aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor goed vastgoedbeheer, wat mogelijk kan leiden tot onderlinge samenwerking. Met sommige eigenaren is het echter moeilijk om in contact te komen. De leegstandverordening wordt dan als middel ingezet. Zeker als er veel leegstand in de gemeente is, wordt het instellen van de verordening als aanvullend middel gezien. “Baat het niet, dan schaadt het niet”, is de gedachte. Het draagt immers bij aan het keren van de leegstand en dat is toch een taak van de gemeente?

Maar wat betekent de leegstandverordening in praktische zin? De ervaring van de gemeenten in Zuid-Holland leert dat er vooral in het begin veel administratief werk komt kijken bij het uitvoeren van de verordening. Om proactief met de verordening aan de slag te gaan is het eigenlijk nodig om een uitvoeringsorganisatie op te zetten met een benodigde capaciteit van minimaal 1 fte, afhankelijk van het aantal panden waarop de leegstandverordening wordt toegepast. Veel bestuurders en raadsleden onderschatten de nodige capaciteit en dit aspect wordt onvoldoende meegewogen in het nemen van het besluit om de verordening in te stellen. De benodigde capaciteit moet worden opgevangen door de reguliere organisatie. Dit leidt tot versnipperde aandacht, veel interne afstemmomenten en gebruik van veel energie om een goede database op te bouwen. Uiteindelijk levert deze inspanning maar weinig concrete gesprekken op met eigenaren van leegstaande panden en daarmee blijft de aanpak gefragmenteerd.

De benodigde capaciteit voor uitvoering leegstandsverordening wordt vaak onderschat

De leegstandsverordening is niet het eerst aangewezen instrument om in gesprek te komen

Gemeenten gaan aan de slag met de leegstandverordening om in gesprek te komen met eigenaren.

De voordelen van de leegstandverordening zijn:

- De leegstandverordening geeft door de verplichte melding beter inzicht in de leegstand.
- De leegstandverordening brengt gemeente in gesprek met een deel van de vastgoedeigenaren.
- De leegstandverordening geeft de mogelijkheid om gebruikers voor te dragen.
- De leegstandverordening kan een basis zijn voor het opleggen van een last onder dwangsom of een boete.

Er kleven echter ook een aantal nadelen aan het instrument:

- De leegstandverordening is een vrij zwaar middel wanneer een gemeente vooral faciliterend wil acteren.
- De leegstandverordening betekent een grote administratieve last waar weinig opbrengst tegenover staat.
- De leegstandverordening legt een grote druk op de ambtelijke organisatie en op korte termijn zijn er weinig concrete resultaten zichtbaar.
- In geval van grote, landelijk of internationaal opererende partijen die weinig binding hebben met de stad is een leegstandsverordening onvoldoende om hen in beweging te laten komen.

Er kleven dus voor- en nadelen aan de verordening. Daarbij lijkt de balans door te slaan naar de nadelen. Vraag je daarom vooraf goed af of het inzetten van de leegstandverordening voldoende toegevoegde waarde heeft. Dit is mede afhankelijk van de soort partijen op de betreffende locatie, de rol die je als gemeente zelf wil spelen en de alternatieve mogelijkheden om eigenaren in beweging te brengen. De leegstandverordening is niet het primaire instrument om met eigenaren in gesprek te komen en biedt vooral een aanvullende mogelijkheid in het geval eigenaren niets van zich laten horen.



Hoe zorg je dat de eigenaar zich verantwoordelijk voelt?

De optimale situatie is dat de eigenaar van een leegstand pand zich verantwoordelijk voelt voor de leegstand, maar in de praktijk blijkt dit moeilijk te organiseren. Het organiseren van realiteitszin en perspectief bij de eigenaar is van cruciaal belang om de eigenaar in beweging te krijgen. Hier ligt een belangrijke rol voor de gemeente.

■ Geef objectieve informatie

Om de realiteitszin van de eigenaar positief te beïnvloeden helpt het om **objectieve informatie** vanuit diverse invalshoeken te verzamelen en te bundelen. Denk bijvoorbeeld aan het verzamelen van verschillende waarden van het vastgoed. Het is nog handiger om dit voor een groter gebied te doen, want dan is het ook mogelijk om de discussie over waardeontwikkeling te voeren. Voor een goede waardeontwikkeling hebben eigenaren elkaar tenslotte nodig. Door op basis van feiten en cijfers het gesprek te voeren, verdwijnt de emotie vaak naar de achtergrond. Dat biedt ruimte om de ontstane impasse tussen eigenaar en gemeente te doorbreken. De gemeente kan het voortouw nemen in het verzamelen en ontsluiten van verschillende soorten objectieve informatie.

■ Organiseer een netwerk

Een andere rol die de gemeente op zich kan nemen is het organiseren van een **netwerk van eigenaren**. Bij het vormen van dat netwerk is een persoonlijke en directe benadering essentieel om vertrouwen op te bouwen en de relatie te versterken. Dat vergt best een investering, maar heeft ook resultaat. Het netwerk maakt dat eigenaren met elkaar ideeën en plannen kunnen uitwisselen en elkaar kunnen inspireren. Voor een optimale samenwerking tussen eigenaren is het noodzakelijk dat er gelijkwaardigheid en vertrouwen ontstaat tussen eigenaren onderling, maar ook tussen eigenaren en de gemeente. Vaak is er sprake van oud zeer bij beide partijen, die een samenwerking in de weg staat. Met de inzet van een onafhankelijke procesbegeleider kan dit probleem worden opgelost. Deze staat los van eerdere blokkades en heeft zelf geen belang in de uitkomst van het proces. Daarnaast is het zaak als gemeente ook slim te blijven handelen en gebiedsgericht te kijken naar wat eigenaar en gemeente van elkaar nodig hebben. Houd er rekening mee dat geen enkele eigenaar zit te wachten op een praatclubje. Organiseer daarom een paar bijeenkomsten waar spijkers met koppen geslagen kunnen worden. Zulke bijeenkomsten vergen een doordachte procesbegeleiding, waarbij bestuurlijk commitment onmisbaar is.

Op het moment dat eigenaren met elkaar plannen willen ontwikkelen, maar geen ontwikkelachtergrond hebben, kan de gemeente extra ondersteuning bieden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de ongelijksoortigheid van eigenaren. Pandeigenaren die vanuit beleggersoptiek panden hebben, redeneren anders dan ondernemers die ook pandeigenaar zijn. Als gemeente kan je ondersteunen met het (laten) maken van schetsjes om de verbeelding van de ondernemer te prikkelen. Hierdoor ontstaat een gelijkwaardiger samenwerking tussen de eigenaren die met elkaar plannen willen ontwikkelen.

■ Pak niet te veel verantwoordelijkheid

Een van de belangrijkste aandachtspunten voor de gemeente is zorgen dat je **niet te veel verantwoordelijkheid** naar je toetrekt. Als je met veel overtuigingskracht de vastgoedeigenaren gaat uitleggen dat zij een probleem hebben en moeten samenwerken, werkt dat meestal averechts. Het organiseren van momentum, gebruik maken van toevalligheden en een persoonlijke aanpak werpen vaak vruchten af. Zo kan een gezamenlijke visie ontstaan, waarbij de vastgoedeigenaren zich gehoord voelen en tevens

Organiseren realiteitszin en perspectief bij eigenaar is cruciaal

bij de uitvoering daarvan, meewerken. Hierbij hoort wel dat de gemeente zich ook kwetsbaar wil en kan opstellen en bereid is oplossingen die ontstaan de ruimte te geven, ook als deze niet precies in het vastgestelde beleidsdocument passen. Samenwerken betekent immers voor beide partijen ruimte maken. Aan de andere kant hoeft de gemeente ook niet bang te zijn voor contact: stap gerust op een ondernemer of eigenaar af als je iets wil weten.





Hoe ga je aan de slag bij de aanpak van leegstand?

Aan de slag met leegstand:

- Start een goede inventarisatie
- Bepaal je rol als gemeente
- Zet in op samenwerking met eigenaren
- Gebruik de leegstandverordening alleen voor onwillige eigenaren

1. Start met een goede inventarisatie

Waar bevindt de leegstand zich, welke eigenaren, welke hypotheekverstrekkers zijn betrokken, hoe ziet de waardeontwikkeling eruit? Goede informatie en een goede inventarisatie zijn de **basis voor een goed procesontwerp** en het halen de **emotie** uit de discussies.

2. Bepaal je rol als gemeente

Met de Omgevingswet in aantocht en de economische crisis in het achterhoofd, kiezen veel gemeenten voor een faciliterende rol bij gebiedsopgaven. **Faciliteren** vraagt wel om een **actieve houding**, maar niet om een actief ingrijpen. Vraag je als gemeente af op welke manier je actief wilt zijn. Hoe groter je je eigen belang als gemeente inschat, hoe minder je ruimte zal laten aan gebiedspartijen en hoe eerder je voor een actiever ingrijpen kiest. Hierboven is een aantal voorbeelden genoemd op welke manier de gemeente een faciliterende rol kan aannemen. Daarnaast is het van belang dat je als gemeente goed nadenkt over welke instrumenten je ter beschikking hebt en welke je voor de leegstandsopgave wil inzetten.

3. Zet in op samenwerking met eigenaren

Samenwerking tussen gemeente en eigenaren vraagt van de gemeente een open houding. Voor samenwerken is **wederzijds vertrouwen** nodig. Vaak is er sprake van een verleden met een overwegend toetsende rol van een gemeente, waardoor bij eigenaren een beeld is ontstaan 'dat er niets kan'. Aan de andere kant heeft een gemeente te stellen gehad met eigenaren die alleen eigen belang voor ogen hadden en de grenzen opzochten. De vertrouwensbasis is daardoor zwak. Het kost daarom tijd om het wederzijds vertrouwen weer op te bouwen om de noodzakelijke basis voor samenwerking te verkrijgen. Investeer hier in.

Daarnaast zijn partijen niet **gelijkwaardig**. De ongelijkwaardigheid zit onder andere in de hoeveelheid bezit, de ervaring in gebiedsprocessen, de **urgentie** om te gaan bewegen, andere grondposities binnen de gemeente of maatschappelijke status. Hierdoor kan de ene eigenaar gemakkelijk een prominenter rol krijgen in het samenwerkingsproces dan een andere. Voor een goede samenwerking is echter een **level-playing field** van groot belang. Zet daarom een goede **onafhankelijke procesbegeleider** in die hier oog voor heeft en alle partijen gelijkwaardig behandelt.

Samenwerking vraagt ook om transparantie bij alle partijen. Welk belang dien je en waarom wil je iets wel of niet? Dat geldt evenzeer voor de gemeente: de overwegingen om wel of niet mee te gaan in de ideeën van de eigenaren moeten helder zijn. Dat geldt ook voor de besluitvorming en gehanteerde termijnen. Ook dit draagt bij aan het scheppen van vertrouwen.

4. Gebruik een leegstandsverordening alleen voor onwillige eigenaren

De ervaringen met de leegstandsverordening zijn niet onverdeeld positief. Het is meer een **uiterste middel** om in gesprek te komen met eigenaren. Beter is het om vooraf een traject te volgen waarbij afhankelijk van de situatie, op basis van een goede analyse, weloverwogen inzet van de gemeente wordt gekozen. Inzetten op samenwerking met eigenaren is daarbij in veel gevallen een kansrijke route.

De leegstandsverordening
is een uiterste middel

Voor het bereiken van onwillige eigenaren is een leegstandverordening een geschikt instrument. Door de gerichte inzet blijft de administratieve last en de ambtelijke inzet beter in verhouding tot de te realiseren resultaten dan bij een breed ingezette verordening. Zorg ervoor dat de verordening wel praktisch toepasbaar blijft. Maak een processchema, gebruik standaard brieven, en wees je bewust van de voor- en nadelen van het opleggen van boetes. Het boetetraject kent veel juridische haken en ogen en stelt hoge administratieve vastlegging waardoor met name dit onderdeel veel capaciteit vraagt.



Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland en een weerslag van een intervisiebijeenkomst over de leegstandverordening.
Mei 2018

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl

Met dank aan

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Gemeente Gouda
Gemeente Maassluis
Gemeente Noordwijkerhout
Gemeente Schiedam

Markus Raadgevend makelaars voor werken en wonen

Auteurs

Sandra Suijkerbuijk (Kadaster)
Johan Groot Nibbelink (Kadaster)



In opdracht van

Jacques Westerink (provincie Zuid-Holland)
Aty de Wolf (provincie Zuid-Holland)

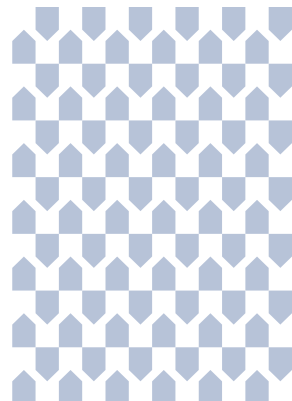
Ontwerp, productiebegeleiding en druk

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland

Fotografie

Plaatwerk fotografen, Delft
Jan van der Ploeg, Rotterdam

191000151



180501734