

PLATFORM31

kennis van stad en regio



Leegstandverordening: praktijksimulatie in de gemeente Oldambt

B@S Consultants

HYS Legal

Uitgave

Platform31
Den Haag, mei 2015

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Voorwoord

Leegstand in winkelstraten neemt toe. Zeker in de regio's waar sprake is van bevolkingsdaling buigen bestuurders, beleidsmedewerkers en ondernemers/eigenaren van commercieel vastgoed zich over de vraag welke instrumenten ingezet kunnen worden om de toenemende leegstand een halt toe te roepen of zelfs terug te dringen. Eén van de instrumenten is de leegstandverordening. Sinds 1 maart 2014 is deze in de gemeente Oldambt van kracht. De verordening geldt voor het centrum van Winschoten. Door de gemeente Oldambt wordt de leegstandverordening gezien als extra middel om de winkelleegstand beheersbaar te maken en de verpaupering van de binnenstad van Winschoten tegen te gaan.

De leegstandverordening is bedoeld om met de eigenaar van een pand dat lang leegstaat in gesprek te komen om alle gebruiks- en herbestemmingsmogelijkheden van het pand te onderzoeken. Eigenaren van panden in het centrum van Winschoten zijn hiermee verplicht leegstand van langer dan een half jaar te melden bij de gemeente. Binnen drie maanden na melding wordt er overlegd met de eigenaar. Aansluitend kan de gemeente een leegstandbeschikking vaststellen. Hiermee wil de gemeente samen met de eigenaar een goede oplossing vinden voor het leegstaande pand. Doel is uiteindelijk om de leegstand in het kernwinkelgebied te bestrijden door panden weer in gebruik te nemen.

De leegstandverordening is een in Nederlandse gemeenten nog weinig gebruikt juridisch instrument. Naast de gemeente Oldambt hanteren nog acht gemeenten in Nederland een leegstandverordening.¹ Daadwerkelijke toepassing van de leegstandverordening is een nog zeldzamer verschijnsel. Daarom ontstond in het experiment "Nieuwe juridische en financiële instrumenten in de strijd tegen leegstand en verpaupering in de binnenstad"² de idee om de praktische inzetbaarheid en impact van de leegstandverordening in beeld te krijgen. Platform31 heeft in samenwerking met de gemeente Oldambt besloten een praktijksimulatie te laten organiseren. In de maanden januari en februari 2015 heeft B@S Consultants | Brood@Spelen samen met HYS Legal deze praktijksimulatie ontwikkeld en uitgevoerd. Naast de gemeente en eigenaren van een aantal leegstaande winkelpanden waren ook andere bij de winkelleegstand betrokken partijen uitgenodigd (onder meer makelaars, kadaster, bewoners en banken). Uiteindelijk doel van de praktijksimulatie was het achterhalen van de mening van betrokken partijen op de leegstandsituatie, het gevoerde leegstandbeleid in het algemeen en de toepassing van de leegstandverordening in het bijzonder. De resultaten en leerpunten leest u in deze rapportage.

Ruud Dorenbos
Senior Projectleider Platform31

Geke Löhr
Beleidsadviseur gemeente Oldambt

¹ De gemeenten Amsterdam, Brunssum, Nunspeet, Tilburg, Wormerland, Sittard-Geleen, Sluis en Oldambt.

² Dit experiment maakt deel uit van de tweede ronde experimenten binnen het Interbestuurlijk Actieprogramma Bevolkingsdaling. Platform31 ondersteunt en begeleidt deze experimenten, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Opzet en doel praktijk simulatie | 9 |
| 3 Positie en perspectief leegstand | 11 |
| 3.1 Positie en perspectief leegstand | 11 |
| 3.2 Visie en leegstandbeleid | 14 |
| 3.3 Kosten en financiering | 15 |
| 3.4 Oplossingsrichtingen leegstand | 16 |
| 3.5 Leegstandverordening Oldambt | 18 |
| 3.6 Meldplicht Leegstandverordening | 19 |
| 3.7 Leegstandoverleg | 20 |
| 3.8 Leegstandbeschikking | 22 |
| 3.9 Voordracht gebruiker | 23 |
| 3.10 Aanbieden gebruiksovereenkomst door eigenaar | 23 |
| 3.11 Overtredingen leegstandverordeningen en maatregelen | 23 |
| 4 Conclusie | 25 |
| Colofon | 29 |

1 Inleiding

De gemeente Oldambt voert een actief leegstandbeleid. In dat kader is op 1 maart 2014 ook een leegstandverordening vastgesteld. Deze leegstandverordening is één van de juridische instrumenten die de gemeente ter beschikking staat en wordt ingezet naast andere financiële, juridische, organisatorische en beleidsinstrumenten.

De gemeenten die de leegstandverordening hebben ingevoerd zien deze met name als 'een stok achter de deur' en als een extra mogelijkheid om effectief leegstandbeleid te voeren. Gemeenten die de leegstandverordening niet hebben ingevoerd, voeren vooral als reden aan dat nut en noodzaak ontbreekt omdat er voldoende andere middelen zijn om het leegstandbeleid op een goede manier uit te voeren en ook dat er onvoldoende fondsen zijn om de extra capaciteit te kunnen bekostigen. Er is ook nog maar weinig concrete ervaring opgedaan met de leegstandverordening.

Om de praktische inzetbaarheid en impact van de leegstandverordening in beeld te krijgen heeft Platform31 in samenwerking met de gemeente Oldambt een praktijksimulatie laten organiseren. In de maanden januari en februari 2015 heeft B@S Consultants | Brood@Spelen samen met HYS Legal de praktijksimulatie ontwikkeld en uitgevoerd.



2 Opzet en doel praktijksimulatie

Ter voorbereiding van de Praktijksimulatie Leegstandverordening is een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de gemeente Oldambt³, Platform31, de adviseur van Handel & Nijverheid (de ondernemersvereniging) en de adviseur van de gemeente Oldambt, die betrokken is bij het met eigenaren gevoerde leegstandoverleg.

In de praktijksimulatie staan drie cases van leegstaande winkelpanden centraal. De panden zijn geselecteerd op locatie, te weten:

- midden in het kernwinkelgebied van Winschoten in de Langestraat (een A1-locatie)
- aan de rand van het centrumgebied Winschoten in de Venne op (een zogenaemde randcentrumlocatie)
- in de straten naar het centrum toe, de Torenstraat en de Engelstilstraat (zogenaemde aanloopstraten).



Naast de gemeente en eigenaren van bovenstaande leegstaande winkelpanden zijn voor de praktijksimulatie ook andere betrokkenen uitgenodigd, zoals makelaars, intermediairs, vertegenwoordiger winkeliers, bewoners, banken et cetera.

De praktijksimulatie is verdeeld over twee dagen: 15 januari 2015 (over leegstand, leegstandbestrijding en de Leegstandverordening Oldambt in het algemeen) en 29 januari 2015 (doorlopen van de leegstandverordening op de verschillende onderdelen).

9

De praktijksimulatie is zo ingevuld en gepland dat de deelnemers optimaal van elkaars cases en elkaars expertise kunnen leren, elkaar inspireren en elkaar tot handelen kunnen aanzetten. Dat betekent dat de in de drie cases betrokken partijen op beide dagen ook bij elkaars cases en praktijksimulaties aanwezig zijn. De praktijksimulatie is ingericht als een interactieve bijeenkomst. De achterliggende gedachte daarbij is dat betrokken marktpartijen in een spelvorm worden uitgedaagd en beter in staat zijn om vrij en spontaan -op elkaar en op de onvoorziene vragen- te reageren. De gekozen spelvorm is die van een set kaarten met vragen en stellingen

Om de beurt trekt een marktpartij een kaart en dient de daarop vermelde vraag/stelling dan zo goed mogelijk te beantwoorden/behandelen. Op de kaarten is thematisch een aantal vragen/stellingen vermeld. De thema's en vragen richten zich op:

³ De gemeente Oldambt is met bijna 40.000 inwoners de tweede gemeente van de provincie Groningen, met als koop- en voorzieningencentrum de stad Winschoten. De gemeente Oldambt heeft 19 dorpen en wijken. De gemeente is ontstaan in 2010 na een herindeling van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten. Oldambt is de jongste watergemeente van Nederland. Weidheid in combinatie met rust, ruimte en bebouwing kenmerken het gebied. Oldambt heeft een rijke geschiedenis en een ongedwongen karakter. Oldambt maakt deel uit van de regio Oost-Groningen. Oost-Groningen telt in totaal zo'n 150.000 inwoners, bestaat uit zeven gemeenten en is voor verreweg de meeste inwoners een fijne streek om te leven. Toch is Oost-Groningen in sociaal-economisch opzicht een regio met relatief lage gemiddelde inkomens en hoge werkloosheid in vergelijking met de rest van Nederland.

- Eerste sessie: kennis van en visie op leegstand, leegstandbeleid en oplossingsrichtingen
- Tweede sessie: stapsgewijs doorlopen van de leegstandverordening

Het uiteindelijke doel van de praktijksimulatie is om te achterhalen wat de mening is van betrokken partijen over de leegstandsituatie, het gevoerde leegstandbeleid in het algemeen en de toepassing van de leegstandverordening in het bijzonder. Tegelijkertijd is tijdens de praktijksimulatie over oplossingen gesproken voor de in drie cases centraal gestelde leegstaande panden en over de vraag welke rol de leegstandverordening daarin zal/kan spelen.



3 Positie en perspectief leegstand

Hieronder worden de resultaten van de praktijksimulatie samengevat weergegeven. De resultaten zijn zoveel mogelijk geanonimiseerd. Er wordt gesproken over de eigenaar, gemeente of intermediair. Waar nodig wordt het pand op hoofdkenmerken getypeerd (kernwinkelgebied, randcentrum, aanloopstraat).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Positie en perspectief leegstand
- Visie en leegstandbeleid
- Kosten en financiering
- Oplossingsrichtingen leegstand
- Leegstandverordening Oldambt
- Meldplicht leegstand
- Leegstandoverleg
- Leegstandbeschikking
- Voordracht gebruiker
- Aanbieden overeenkomst door eigenaar
- Overtredingen leegstandverordeningen en maatregelen

3.1 Positie en perspectief leegstand

Begin juli 2013 hebben Provinciale Staten van Groningen en de gemeenteraad van de gemeente Oldambt het Actieprogramma “Versterking Binnenstad Winschoten” vastgesteld. Een van de onderdelen van het Actieprogramma is de aanpak van leegstand. De gemeente Oldambt kampt met leegstand in de Winschoter binnenstad. In de binnenstad is die leegstand de afgelopen jaren toegenomen en steeds zichtbaarder geworden. Niet alleen in de aanloopstraten, maar ook in de randen van het winkelcentrum en zelfs midden in het kernwinkelgebied, op de zogenoemde A1-locaties, staat er winkelruimte te huur. Diverse panden staan al meerdere jaren leeg. Op dit moment staat ruim 20 procent van de winkelpanden in Winschoten leeg.

Ondanks dat leegstand van winkelpanden niet onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente valt, wil de gemeente onder meer met behulp van de leegstandverordening heel graag actief werken aan de bestrijding van de leegstand.

De deelnemers in de praktijksimulatie noemen voor die leegstand een aantal oorzaken:

- in goede economische tijden zijn er te veel meters bijgebouwd en toegevoegd;
- de verkoop via internet levert minder bezoekers in de stad op;
- door de recessie en afnemende consumentenbestedingen houden de mensen de ‘hand op de knip’.

Deze oorzaken spelen landelijk maar de resulterende problemen zijn in Winschoten heel duidelijk zichtbaar. In plaats van de verwachte groei van een - koopkrachtige - bevolking (onder andere door de ontwikkeling van Blauwestad⁴) hebben we te maken met verdergaande krimp van de bevolking. Men signaleert op dit moment nog een neerwaartse, zichzelf versterkende spiraal. De leegstand maakt het winkelhart van Winschoten ongezellig waardoor er minder consumenten komen met als gevolg minder bestedingen en afnemende omzetten. Winkeliers reddten het niet meer, vertrekken en laten de winkelpanden leeg achter hetgeen het winkelhart steeds minder aantrekkelijk maakt.

Aan de andere kant ziet men ook positieve ontwikkelingen. De aandacht voor leegstand en het bestrijden daarvan is de afgelopen jaren toegenomen en bijvoorbeeld het ingevoerde gratis parkeren ziet men als een goede zaak.

Kijkend naar de toekomst is er ook investeringsbereidheid. Zo wordt er gewezen op het plan Wereldbazar en het initiatief voor een Factory Outlet Centrum (FOC) in Winschoten⁵. De daarbij door gesprekspartners gestelde vraag is wat het effect daarvan op de bestaande detailhandel en leegstand zal zijn. De omvang van het nieuwe winkelaanbod in het FOC zou veel concurrentie kunnen opleveren voor de bestaande aanbieders in met name de modische artikelgroepen. Mogelijk extra leegstand in het winkelgebied helpt dan niet mee om bestaande leegstand in te vullen. Naast het FOC is ook het plan van de Wereldbazar van invloed op de discussie over winkelleegstand en bestrijding van die leegstand in Winschoten. Een Wereldbazar en/of FOC zou een aanvulling voor het centrum kunnen zijn als deze initiatieven direct gekoppeld worden aan dat centrum en ingericht wordt als vorm van vrijetijdsbesteding (beleving). Om de positie van de winkeliers in de binnenstad te waarborgen moet het FOC en/of Wereldbazar niet hetzelfde bieden als in de binnenstad al wordt aangeboden. Het moet elkaar versterken.

12

Vervolgens is gesproken over de positie en het perspectief van in de praktijksimulatie als case gehanteerde winkelpanden. De locatie blijkt bepalend voor mogelijke oplossingen.

- In het kernwinkelgebied (te weten Langestraat, deel Venne, deel Torenstraat, 't Rond) staan er weliswaar steeds meer panden steeds langer leeg, maar door de eigenaar van één van die panden wordt toch al snel weer aan een winkel gedacht als de enige en uiteindelijk ook meest waarschijnlijke invulling van de leegstand. Het is en blijft hier voor winkels het meest aantrekkelijke deel van het Winschoter centrum en die positie wordt ook door de gemeente ondersteund in visie en beleid.
- Op de randcentrumlocaties (zoals aan de Venne) staan de panden gemiddeld al veel langer leeg en wordt het steeds moeilijker een nieuwe winkelinvulling te vinden. Winkelaanbod wordt door de hier gevestigde eigenaar ook niet (meer) als de enig mogelijke invulling en oplossing van leegstand gezien. Het pand staat nu al vijf jaar leeg. Als er geen zicht op invulling komt, overweegt de eigenaar een transformatie, inclusief sloop van het naastliggende pand voor privéparkeerplaatsen. De investering in sloop en parkeerplaatsen zal naar verwachting de kans op een gebruiker verhogen. Het terugbrengen van het aantal vierkante meters detailhandel moet in zijn optiek in dit soort situaties waar mogelijk wel door de gemeente ondersteund en gefaciliteerd worden, zeker omdat de komende tien jaar geen groei en eerder meer leegstand in Winschoten in het algemeen en de Venne in het bijzonder is te voorzien.

⁴ Volgens de gemeente is de ontwikkeling van Blauwestad als impuls om de leefbaarheid van Oldambt en de regio een boost te geven geslaagd. Het toerisme en de vaarrecreatie nemen jaarlijks nog steeds toe.

⁵ Voor Wereldbazar zie www.dewereldbazar.nl en voor FOC zie www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=147465

- In de aanloopstraten (zoals Engelstilstraat) houdt de eigenaar vast aan het plan voor een nieuwe winkelinvulling omdat dit voor de straat zelf de beste oplossing is. In andere aanloopstraten wordt door eigenaren al actief (mee)gewerkt aan transformatie en functiewijziging. Hierbij wordt ook gedacht aan transformatie tot wonen. In verband met bevolkingsdaling en daarover gemaakte regionale afspraken is dat niet één van de eerste voorkeuren van de gemeente.



Kop van de Torenstraat

Algemeen wordt vastgesteld dat het initiatief voor de aanpak en de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van het invullen van leegstand met winkels of transformatie naar andere functies bij de eigenaar ligt. Een (financiële) ondersteuning van de gemeente (subsidies voor verplaatsing, transformatie et cetera) en/of derden (lening van de bank) is daarbij wel nodig en wordt gewaardeerd. Daarnaast faciliteert de gemeente planologische procedures. De verantwoordelijkheid voor het totale straatbeeld wordt nadrukkelijk bij de gemeente gelegd waarmee de gemeente uit het oogpunt van bijvoorbeeld 'het bestrijden van verloedering door bijvoorbeeld leegstaande panden' door marktpartijen gevraagd wordt om financiële ondersteuning en ambtelijke inzet bij het vinden en realiseren van nieuwe invullingen en plannen van eigenaren.

Conclusie: Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor aanpak van het pand ligt bij de eigenaar. Gemeentelijke ondersteuning, facilitering en regie op de omgeving is daarbij van groot belang.

3.2 Visie en leegstandbeleid

De gemeente Winschoten heeft in de afgelopen jaren samen met ondernemers en andere betrokken partijen een visie op de toekomst van het centrum van Winschoten geformuleerd. Daarin is ruim aandacht geschonken aan de problematiek en aan mogelijke oplossingsrichtingen. In het 'Actieprogramma Versterking Binnenstad Winschoten' (2013) zijn zeven opgaven geformuleerd om de ambities en de ontwikkeling van een 'compact centrum met couleur locale' te realiseren. Eén van de actiepunten is 'aanpakken leegstand' maar ook de andere zes actiepunten helpen in de leegstandaanpak mee.

Het blijkt dat de hoofdrolspelers (gemeente en eigenaar) en ook anderen zoals winkelier, makelaar, bewoners en bank sterk verschillende motieven hebben om de leegstand op te lossen. Maar partijen hebben ook overlappende belangen en verantwoordelijkheden. De gemeente heeft een totaalbelang en benadert het leegstandbeleid zo integraal mogelijk met oplossingen op het gebied van wonen-werken-winkelen, waarbij zowel eigenaren, ondernemers en bewoners betrokken worden. De eigenaar heeft commercieel (economisch) belang in zijn eigen pand en de kwaliteit van zijn omgeving: er moet geld verdiend worden. Is er geen geld, dan neemt het aantal (potentiële) huurders af, loopt de 'straat' leeg en wordt geen huur ontvangen. Dit geldt ook voor de winkeliers. Er moet geld verdiend worden en dat betekent dat er voldoende consumenten met koopbereidheid moeten zijn. Tot verdriet van de eigenaren is het consumentendraagvlak nog niet groot genoeg en zijn huurders ver te zoeken. Eén van de eigenaren geeft aan dat het belangrijk is om meer passanten in de straat te krijgen. Er moet meer 'loop' zijn.

Wat moet je als gemeente, eigenaar, ondernemersvereniging doen om de verhuurkansen te vergroten. Er is een scheidslijn tussen lokale eigenaren en de vastgoedeigenaren van buiten af. De gemeente moet zich inspannen om beide groepen erbij te betrekken en partijen van buiten meer sociaal betrokken te krijgen. Hoewel lokale vastgoedeigenaren op het eerste gezicht meer betrokken lijken en eerder bereid zijn tot aanpak, is de praktijk dat ook de grotere externe beleggers en vastgoedeigenaren direct bij de lokale problematiek betrokken (willen) zijn. De externe eigenaar wijst erop dat hij, door de verbouw en aanpak van twee panden, in Winschoten twee maal is genomineerd voor de Gouden Gevel. Er wordt volgens hem dus wel degelijk en actief door landelijke eigenaren ook lokaal aangepakt.

Conclusie: Iedereen heeft zijn eigen belang en probeert zijn eigen weg te vinden, maar de toekomst van het winkelgebied ligt in het vinden van een gezamenlijk belang en een goede samenwerking van pandeigenaren, winkeliers en gemeente. Er zijn ook verschillen in aanpak tussen lokale en externe vastgoedeigenaren. Wellicht dat deze verschillen overbrugd kunnen worden door een belangenvereniging eigenaren winkelvastgoed op te richten. Deze vereniging kan dan ook een goede gesprekspartner van de gemeenten en de ondernemersvereniging zijn. Punt is evenwel dat de door iedereen gewenste huurders en gebruikers voor leegstaande (winkel)panden er niet (voldoende) zijn.



3.3 Kosten en financiering

Leegstand kent diverse grote (verborgen) kostenposten, directe en indirecte kosten en natuurlijk ook gemiste inkomsten:

- De gemeente heeft als kostenpost van de winkelleegstand dat ze aan de winkelfunctie en het winkelvastgoed geen inkomsten heeft, behalve OZB. Voor de aanpak van de winkelleegstand worden diverse subsidies en dergelijke beschikbaar gesteld.
- Een eigenaar heeft in principe weinig kosten aan het leegstaande pand als er verder niets mee gebeurt, behalve gedeelde huurinkomsten. De kosten zitten vooral in het geschikt maken voor een mogelijke huurder in een markt die nog verder inzakt.
- Kosten voor winkeliers liggen in de (nog steeds te hoge) huren. Alhoewel de panden vanwege de langdurige leegstand in principe minder waard zijn, zijn de -voor die panden gevraagde huren niet navenant gedaald.

Minder goed meetbaar, maar op alles van invloed, zijn de kosten van imagoschade en verminderde aantrekkelijkheid van het winkelgebied door slecht onderhouden langdurige leegstand, bijvoorbeeld door afnemende aantallen bezoekers en bestedingen, waardoor met name ook de naburige winkeliers last hebben van die leegstand. Vraag daarbij is natuurlijk hoe je (als winkelier/gebruiker) uit de 'dip' kan komen en omzet kunt maken. Als de omzet stijgt, kan ook de huur omhoog. De eigenaar geeft aan dat het principe van omzethuur maar op enkele extreem goede locaties wordt aangedurfd en dan alleen in winkelprojecten die in eigendom en beheer zijn van één eigenaar. Voor eigenaren en ondernemers is omzetgerelateerde huur een optie om ondernemerschap te stimuleren. Voorwaarde is dat daar dan transparante afspraken over gemaakt worden.

15

Uiteindelijk speelt de financiering een doorslaggevende rol bij het wel of niet invullen van de leegstand. De benodigde financiering kan worden gevraagd door een ondernemer (winkelier) die zich in het leegstaande pand wil vestigen maar daarvoor onvoldoende eigen middelen heeft. De financieringsvraag kan ook komen van de eigenaar van het pand, bijvoorbeeld om het pand weer up-to-date te maken als winkelpand, of juist om de transformatie naar een andere functie mogelijk te maken. En waar kun je als geïnteresseerde ondernemer of als eigenaar terecht als je financiering zoekt om het vestigingsplan te realiseren of om het leegstaande winkelpand weer geschikt te maken voor een winkel of andere functie?

Momenteel wordt zo'n 50 procent van de financieringsaanvragen van ondernemers bij banken gehonoreerd. Dat geldt niet voor commercieel vastgoed. Daarin zijn de banken zeer terughoudend, ook als dat ten koste gaat van de eigenaar/gebruiker. Het landelijk door de banken gevoerde beleid betekent dat eigenaren van commercieel vastgoed en starters nu praktisch geen financiering kunnen krijgen bij de bank. Ook voor goede ondernemers met kansen is het vinden van financiering lastig. Maar iemand met een goed plan is bij de bank niet bij voorbaat kansloos. Banken hebben ook eigen stimuleringsfondsen en die mogelijkheid wordt meegenomen in de beoordeling van aanvragen. Als alternatief wordt gewezen op crowdfunding dat anno 2015 zeker ook een mogelijkheid is om geld te genereren voor het realiseren van plannen. Concrete vraag aan de banken is of zij bereid zijn te financieren bij garantie van een stevige partij (bijvoorbeeld gemeente of handelsvereniging). Dit in het kader van het belang voor de starter, het belang voor Winschoten en het belang van de bank. Het antwoord daarop is niet zonder meer ja of nee.

De gemeente Oldambt heeft in 2013 in de Verordening stimulering detailhandel diverse gemeentelijke regelingen vastgesteld⁶, met subsidiemogelijkheden voor verplaatsing, transformatie en gevelverbetering. Daarnaast zijn er binnen de gemeente ook andere subsidieregelingen waarvan ondernemers en eigenaren gebruik kunnen maken, bijvoorbeeld voor wonen boven winkels. In alle gevallen is maatwerk nodig. Ook in de projectgroep Binnenstad wordt over financiering bij herinvulling panden gesproken en in gesprekken met eigenaren is het een terugkerend onderwerp (voor leegstandoverleg zie verderop).

Conclusie: In de gesprekken met vastgoedeigenaren blijkt dat men bereid is om waar nodig de huren aan te passen en bepaalde constructies met huurders/tijdelijke gebruikers op te stellen. Het probleem is om geschikte partijen te vinden, zelfs als het gaat om tijdelijke gebruikers (tegen geen of lage huur). Om het pand geschikt te maken voor nieuw gebruik zijn investeringen noodzakelijk, zowel door de ondernemer als de toekomstige gebruiker. Het vinden van voldoende financiering in onzekere tijden is echter lastig, zeker voor startende winkeliers en vastgoedeigenaren. Er zijn echter verschillende subsidieregelingen binnen de gemeente.

3.4 Oplossingsrichtingen leegstand

Tijdens de praktijksimulatie wordt duidelijk dat zowel de gemeente als de eigenaren zoeken naar een mogelijkheid om de leegstand te verminderen. Op de vraag wat er nu als eerste moet gebeuren om de leegstand aan te pakken is het antwoord minder duidelijk.

16

De focus die er vanuit de winkelketens vroeger voor Winschoten was, is de afgelopen jaren minder geworden en dat is ook komende jaren een punt van zorg. Winschoten komt minder snel in beeld en de bekendheid van Winschoten zou ook zijn afgenomen door bijvoorbeeld de naamsverandering in Oldambt. Door zowel de eigenaren als door de vertegenwoordiger van de winkeliers wordt aangegeven dat Oldambt in den lande onvoldoende bekend is. Winschoten is een veel beter (handels)merk. Om landelijk bekend te blijven moet je op de winkelmarkt acquireren met een landelijk bekende naam en dat is niet Oldambt maar Winschoten. De media zouden ook wat positiever (realistischer) mogen zijn, want huidige artikelen dragen niet bij aan het aantrekken van investeerders en aan het imago van Oldambt (Winschoten).

Kijken we naar de Venne als randcentrumlocatie dan blijkt dat deze (winkel)straat een diversiteit van bestemmingen is. Probleem bij verdere ontwikkeling van de Venne is de grootte van de (winkel)panden. Sporadisch worden nog wel nieuwe invullingen gevonden, maar dan niet altijd voor een niet-winkel (oude Aldi is kerk). Je moet nadrukkelijker kiezen voor dienstverlening en B-type detailhandel, en daarbij wel een betere ontsluiting van/naar het hoofdwinkelgebied realiseren. Het voor Winschoten-centrum gekozen haltermodel leidt ook al in die richting: ontwikkel Noord- en Zuidpool met daartussen Langestraat. De meningen over de niet-winkelinvullingen zijn verdeeld. Winkels willen clusteren en zijn niet gebaat bij een maatschappelijk ingevulde buurman. Om die reden zou het beter zijn om de Venne te splitsen en de ene kant nadrukkelijker bij het kernwinkelgebied te trekken en de andere kant 'maatschappelijk' te bestemmen.

⁶ Zie de Verordening stimulering detailhandel gemeente Oldambt 2013 (kernwinkelgebied Winschoten). De gemeente heeft 12,5 miljoen van de provincie ontvangen om het actieprogramma versterking Binnenstad Winschoten uit te voeren.

Tijdelijke invulling van een pand helpt bij het verbeteren van de uitstraling van het pand op de omgeving en potentiële gebruikers en in het vinden van een nieuwe functie. Voor één van de lokale eigenaren heeft invulling van een (leegstaand) pand prioriteit, niet de huurpenningen die het kan opleveren. Leegstand is niet goed voor de omgeving en hij ervaart invulling van zijn pand als een maatschappelijke verantwoordelijkheid. De gebruiker betaalt voor het pand alleen de energiekosten, geen huur, en vertrekt als een serieuze huurder zich aandient. Juridisch moet dit wel goed geregeld worden om ervoor te zorgen dat de tijdelijke gebruiker het pand verlaat als zich een serieuze huurder meldt.

Op de vraag wie het meest gebaat is bij het oplossen van de winkelleegstand in Winschoten is het algemene antwoord dat iedereen in 'gelijke' mate gebaat is bij het oplossen van de winkelleegstand. Dat betekent ook dat er door de gemeente, eigenaren en ook ondernemers samengewerkt moet worden aan bijvoorbeeld *image building*. Bijvoorbeeld door lege winkels vooral vol te laten lijken om reuring te creëren en betreffend pand te laten opvallen. Vooral de omgeving is gebaat bij de aanpak van leegstaande panden. En dan hebben we het niet alleen over de omgevingskwaliteit in aanloopstraten, maar ook op een rijtje leegstaande panden in het hart van het kernwinkelgebied in de Langestraat. De panden zijn van meerdere eigenaren. Volgens winkeliers zouden de grote plakaten 'te huur' van de gevels moeten. Tijdelijke invulling is voor betrokken partijen een goede oplossing zolang een serieuze huurpartij ontbreekt. Het tijdelijke opvullen neemt bij het winkelend publiek ook het gevoel van leegstand weg. Er zijn genoeg goede voorbeelden voor tijdelijke invulling. Bijvoorbeeld pop-upwinkels of tijdelijke budgetstores. Denk ook aan andere acties en afspraken die de (schijn van) leegstand tegengaan, zoals de buurman die de etalage van een naastliggend pand erbij neemt, of bijvoorbeeld het aankleden of afplakken van de winkelruiten met een winkelafbeelding.



Langestraat (Bron: Groningen in Beeld | © Altjo Wubbema)

De vraag die onbeantwoord blijft is of dergelijke tijdelijke invulling of aankleding genoeg is om (het gevoel van) leegstand in het centrum van Winschoten weg te nemen. Er wordt ook een aantal andere suggesties gedaan die mogelijk een oplossing kunnen bieden. Zo wordt de herverkaveling van onroerend goed als idee naar voren gebracht. Maar in de praktijk blijkt dit volgens één van de eigenaren lastig, met name door verschillen in ingebrachte panden. Essentieel is

een goede analyse van het ingebrachte vastgoed en onderzoek of er onder betrokkenen voldoende *commitment* is voor een gezamenlijke visie en gezamenlijke aanpak. De gemeente heeft hierover al oriënterende gesprekken gevoerd met het Kadaster, maar dat is op niets uitgelopen. Wellicht dat ook het opzetten van een belangenvereniging eigenaren (eventueel per straat) kan leiden tot gezamenlijk gedragen tijdelijke maatregelen.

Conclusie: Er worden diverse oplossingsrichtingen voor leegstaande panden genoemd, waarbij de 'normale' invulling met nieuw winkelaanbod met voor winkelpanden primair geschikte doelgroepenwinkels aan de Venne niet direct te verwachten valt. Er moet worden gekeken naar andere gebruikers en gebruiksmogelijkheden en tijdelijke gebruikers in afwachting van betere tijden voor winkelinvulling (die in de Venne en een aantal andere gebieden waarschijnlijk niet meer zullen terugkeren). Iedereen is in 'gelijke' mate gebaat bij en verantwoordelijk voor het oplossen van de winkelleegstand. Gemeente, eigenaren en ondernemers hebben zo hun eigen taken. De nood is hoog en de bereidheid tot samenwerking en het vinden van gezamenlijke oplossingen is voor allen van het grootste belang.

3.5 Leegstandverordening Oldambt

18

In de jaren zeventig/tachtig waren er veel problemen met kraakpanden. Dat was de landelijke politiek een doorn in het oog. Er gebeurde echter niets, totdat de leegstand van kantoorpanden een maatschappelijk probleem werd (verloedering, negatieve uitstraling, veiligheidsrisico's et cetera). Eerst in 2005 kwam leegstand op de politieke agenda, wat uiteindelijk in 2010 resulteerde in de Wet Kraken en Leegstand. Deze wet biedt gemeenten onder meer de mogelijkheid een leegstandverordening vast te stellen.

Per 1 maart 2014 is de Leegstandverordening gemeente Oldambt 2014 van kracht geworden. Deze verordening geldt voor het centrum van Winschoten. Indien een gebouw zes maanden of langer leegstaat, dient de eigenaar dit bij de gemeente te melden. De gemeente houdt een (niet openbare) leegstandlijst bij. Binnen drie maanden na de melding voert de gemeente overleg met de eigenaar. Indien dit overleg niet tot een oplossing leidt, kan de gemeente een leegstandbeschikking vaststellen. In deze beschikking wordt bepaald of het gebouw geschikt of ongeschikt is voor gebruik. Tevens kan de gemeente de eigenaar verplichten voorzieningen aan/in het pand te treffen en andere voorwaarden stellen aan uitvoering van het bepaalde in de beschikking.

Zodra de leegstand langer dan twaalf maanden duurt, kan de gemeente een gebruiker voordragen aan de eigenaar. De eigenaar is gehouden binnen drie maanden na de voordracht de gebruiker een overeenkomst aan te bieden tot ingebruikname van het gebouw, tenzij de eigenaar voordien een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die het gebouw binnen een redelijke termijn in gebruik neemt.

Indien een eigenaar leegstand niet tijdig meldt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen, bestuursdwang toepassen alsook een last onder dwangsom opleggen. Tevens kan de gemeente bestuursdwang toepassen dan wel een last onder dwangsom opleggen, als de eigenaar niet binnen drie maanden na voordracht een overeenkomst aan de gebruiker aanbiedt.

De gemeente ziet de verordening als een extra middel om leegstand beheersbaar te maken en verpaupering van de binnenstad van Winschoten tegen te gaan. De verordening maakt de leegstand inzichtelijk alsook de problematiek die erachter schuilt. Inzet van de gemeente is om in ieder geval bestaande leegstand tijdelijk op te lossen.

De eigenaren/stakeholders vinden het goed dat de verordening is ingevoerd en zijn blij met de actieve(re) rol van de gemeente. Wel achten zij de gemeente medeschuldig aan de ontstane leegstand wegens het toestaan van te veel detailhandel in Winschoten.

Conclusie: De verordening wordt door alle betrokkenen gezien als een nuttig instrument voor de aanpak van de leegstand. Iedereen onderkent het leegstandprobleem en vindt dat partijen gezamenlijk er iets aan moeten doen. Daarnaast dient de gemeente kritisch om te gaan met het toestaan van nieuwe detailhandel in (het centrum van) Winschoten.



19

3.6 Meldplicht Leegstandverordening

In 2013 heeft de gemeente voor het eerst gesproken over het invoeren van een leegstandverordening als instrument om de leegstand in Winschoten te keren. Na enige weerstand in het begin (men dacht dat de verordening repressief zou worden ingezet), is de verordening begin 2014 met “stoom en kokend water” de procedure doorgelopen. In dat kader zijn een aantal belanghebbenden bij het proces betrokken geweest en is de Verordening tijdens een ondernemersbijeenkomst toegelicht.

De eigenaren zijn goed bekend met de inhoud van de verordening. Door de gevoerde gesprekken wordt de verordening door de eigenaren ook als positief ervaren. Men is actief bezig met het oplossen van leegstand (gesprekken met gemeente en tijdelijke opvulling leegstand). Het proces tot invoering van de leegstandverordening heeft niet elke eigenaar meegekregen. De landelijk actieve eigenaar zegt niets van de voorbereidingen te weten, de lokale eigenaar geeft aan zijdelings bij dit proces betrokken te zijn geweest. Beiden zijn positief; het is goed om leegstand in kaart te brengen en om te proberen enige sturing aan te brengen.

De leegstandverordening lijkt een bruikbaar instrument te zijn. Maar wat zouden in de komende periode de knelpunten kunnen zijn? De leegstandverordening is gericht op invulling, maar er lijken maar weinig potentiële gebruikers die voor daadwerkelijke invulling kunnen zorgen. Wat nu als je als eigenaar wel wilt meewerken, maar er geen concrete oplossing is of invulling zich aandient?

De Leegstandverordening is één van de instrumenten voor leegstandbestrijding, een soortement 'stok achter de deur', onder andere bedoeld om verpaupering tegen te gaan. Hiervoor kunnen diverse middelen worden ingezet, ook tijdelijke invulling. Een redelijke vergoeding voor tijdelijke invulling staat los van marktconforme huur. Een structurele oplossing is beter maar is vooralsnog moeilijk haalbaar vanwege de economische situatie.

Eigenaren vinden het goed dat een dergelijke verordening er is en mede inhoud geeft aan het leegstandbeleid van de gemeente. Het zou goed zijn als welwillende ondernemers en eigenaren het leegstandoverleg in het kader van de verordening promoten bij onwillige eigenaren. Of je 100 procent kunt scoren is de vraag. De leegstandverordening moet als stimulant en niet als drukmiddel worden gezien. Het zou slecht zijn als eigenaren een verordening nodig hebben om hun werk te doen. De verordening moet dan ook constructief worden ingezet.

De leegstandverordening heeft niet alleen op het kernwinkelgebied betrekking, maar op het hele Winschoter centrum. De eigenaren in het kernwinkelgebied werken over het algemeen goed mee, de pandeigenaren die niet, dan wel onvoldoende meewerken zitten in de aanloopstraten. Misschien omdat ze voor zichzelf geen oplossing meer zien en er weinig tot geen middelen zijn. Het is belangrijk om een collectief bewustzijn te genereren. Je hebt tenslotte te maken met voorlopers, meelopers en weglopers.

Conclusie: Gesprekspartners zijn bekend met de leegstandverordening en vinden het goed dat die is ingesteld. De leegstandverordening en de overleggen vanuit het Actieprogramma Binnenstad heeft de gemeente geholpen contact te krijgen met vrijwel alle eigenaren. De meeste pandeigenaren hebben leegstand gemeld en er komen nog geregeld nieuwe meldingen binnen. Zowel eigenaren als gemeente en andere partijen hebben er belang bij om er in de eerste fasen van de leegstandverordening (tijdens het leegstandoverleg) met elkaar uit te komen. In de praktijk moet hier dan ook de meeste aandacht en energie naar uitgaan. De praktijk leert dat de leegstandverordening ook helpt om met name onwillige partijen om de tafel te krijgen. Er resteert eind januari 2015 een groep van vier eigenaren (van de in totaal ruim tachtig) die tot nu toe niet op de diverse aanschrijvingen hebben gereageerd. Indien bepaalde partijen onwillig blijven geeft de verordening de mogelijkheid om maatregelen te nemen.

20

3.7 Leegstandoverleg

De gemeente heeft inmiddels met bijna alle eigenaren, die leegstand hebben gemeld, een leegstandoverleg gehad. Voordeel van de verordening is dat ook met eigenaren wordt gesproken, waar normaliter moeilijk contact mee te krijgen is. Bijna alle eigenaren hebben de leegstand zelfstandig bij de gemeente gemeld, op enkelen na. Eigenaren zien voldoende redenen om in gesprek te gaan met de gemeente, zoals verbreding van kennis, het met elkaar in contact komen en het achterhalen van elkaars invalshoeken, alles in het kader van het oplossen van de leegstand.

Tijdens het leegstandoverleg wordt over het betreffende pand gesproken, vindt uitleg plaats over de verordening en worden stimuleringsmaatregelen toegelicht. Het eerste gesprek wordt door iedereen aangemerkt als een open gesprek, waar het vooral gaat om het inventariseren van het probleem, wat de staat van het pand is, wat er mogelijk is, wat de visie van de eigenaar is en waartoe de eigenaar bereid is. Eigenaren richten zich met name op een structurele oplossing voor leegstand.

Het doel van de leegstandverordening is om voornamelijk met tijdelijke oplossingen te komen, zoals de ruimte voor een lagere vergoeding in gebruik te geven aan bijvoorbeeld kunstenaars, pop-upstores et cetera. De gemeente is al langer bezig met bevolkingsprognoses. Winschoten ligt in een krimpgedebied. Jongeren en afgestudeerden trekken weg, het gebied wordt om te wonen minder aantrekkelijk gevonden dan elders. Transformatie van winkelruimte naar woningen lijkt dus geen goed idee. Wellicht ligt hier een taak voor woningcorporaties via prestatieafspraken met de gemeente. Het blijkt dus belangrijk om hoogwaardig werk naar de regio te halen. Voorts zijn de eigenaren niet blij met de 'fusiegemeente Oldambt'. Winschoten is een begrip in Nederland, Oldambt niet. Daar moet de gemeente iets mee doen. Overigens slaan Winschotenaren zichzelf niet graag op de borst. Dat zouden zij meer moeten doen, vooral bij promotie van hun eigen regio.



Een gat in de binnenstad

Op basis van de gevoerde gesprekken worden enkele suggesties gedaan voor verbetering van het leegstandoverleg. Voor wat betreft de tijdelijke invulling van leegstaande ruimtes, zou de gemeente een gebruikerslijst kunnen opstellen met allerlei gegadigden, die op zoek zijn naar tijdelijke ruimtes tegen een redelijke vergoeding. Gedacht kan worden aan zzp'ers (die tijdelijk kantoor willen houden in de binnenstad), Pop-upstores, start-ups, et cetera. De gemeente zou bijvoorbeeld reclame kunnen maken, dan wel bijeenkomsten kunnen organiseren om zo belangstellenden te werven. Een ander voorbeeld is de Carolieweg in Groningen. Hier zijn leegstaande panden tijdelijk ingevuld met start-upbedrijfjes. Dit heeft meer reuring aan het gebied gegeven. Indien leegstand niet op deze wijze zou zijn aangepakt, zou er nog meer leegstand zijn ontstaan.

Panden moeten in ieder geval niet leeg lijken. Tijdelijke invulling van de etalage met bijvoorbeeld een museale of toeristische uitstraling of de start van een jong bedrijvencentrum behoren tot de mogelijkheden. Ook de verhuur van een bureau of werkplek is een optie. Wellicht kunnen zzp'ers, die

nu thuis werken, zover worden gebracht om tijdelijk in de binnenstad te gaan zitten tegen een symbolische vergoeding. Dit vindt onder andere al in Harlingen en Franeker plaats en werkt goed. De Venne is wellicht een geschikte straat voor zzp'ers. Gebruik ook openbare informatie, zoals SBI-codes van de Kamer van Koophandel. Lege vierkante meters in de aanloopstraten zouden op deze wijze kunnen worden ingevuld, wellicht ook permanent.

In het leegstandoverleg komt ook aan de orde of in redelijkheid van de eigenaar kan worden gevraagd dat hij – met het oog op het in gebruik geven van het gebouw – aanpassingen verricht aan het gebouw. Daarbij staat in beginsel kostenneutraliteit centraal. Het betreft dus uitsluitend investeringen die binnen het redelijke noodzakelijk zijn om het gebouw in overeenstemming met de bestemming te kunnen blijven gebruiken.

Conclusie: Leegstandoverleg is de kern van de leegstandverordening. Hier moet de (tijdelijke) oplossing voor de leegstand worden gevonden, waarbij gedacht kan worden aan zzp'ers, pop-upstores en start-ups, aan wie ruimtes kunnen worden geboden voor bepaalde periodes tegen een gunstige vergoeding. Eigenaren staan open voor (tijdelijke) oplossingen en de gemeente dient hier nadrukkelijk op te sturen. Het leegstandoverleg loopt in feite vooruit op de andere instrumenten van de verordening, namelijk de leegstandbeschikking en voordracht van een gebruiker. Zo komt ook ter sprake of in redelijkheid kan worden gevraagd dat de eigenaar in het pand investeert om het beoogde gebruik mogelijk te maken. Stimuleringsinstrumenten helpen daarbij ook.

3.8 Leegstandbeschikking

22

Als het leegstandoverleg niet tot een oplossing leidt, kan de gemeente een leegstandbeschikking nemen. Hierin wordt onder meer opgenomen dat het pand geschikt of ongeschikt is voor gebruik, of de eigenaar nog bepaalde voorzieningen moet aanbrengen en eventuele aanvullende voorwaarden. Op een dergelijke actie reageren de eigenaren als door een adder gebeten. Zij menen dat de overheid hen niet kan dwingen een gebruiker te aanvaarden. Op grond van de verordening kan dat dus wel, mits het betreffende gebruik conform de bestemming is. Overigens kwam ook naar voren dat de eigenaren de leegstandbeschikking eventueel wel ingezet zouden willen zien voor 'andere' eigenaren, te weten eigenaren die hun leegstaande pand laten verloederen waardoor het ook tot een negatieve uitstraling van omliggende panden leidt. Tot op heden is er alleen nog maar in Amsterdam een leegstandbeschikking genomen.

Of de gemeente ook een eigenaar kan dwingen investeringen te plegen voor gebruik dat niet overeenkomstig de bestemming is, is de vraag. Vermoedelijk moet dan in redelijkheid worden bekeken voor wiens rekening (eigenaar of gebruiker) de hiermee gemoeide kosten moeten komen. Indien een eigenaar het niet eens is met de (inhoud van de) leegstandbeschikking staan bezwaar- en beroepsmogelijkheden open. Overigens schorst het aantekenen van bezwaar of beroep een besluit niet automatisch. Daarvoor zal ook nog een schorsingsverzoek moeten worden ingediend bij de rechter.

Conclusie: In de leegstandbeschikking wordt aangegeven of een pand wel of niet geschikt is voor gebruik door een derde, of de eigenaar nog voorzieningen moet treffen en eventuele aanvullende voorwaarden. De eigenaren zijn niet blij met deze vervolgstap, tenzij het eigenaren betreft die hun panden laten verloederen, waardoor er een negatieve uitstraling voor de naaste omgeving ontstaat.

3.9 Voordracht gebruiker

Na het nemen van de leegstandbeschikking (waarin het gebouw is aangewezen als geschikt voor gebruik) en na twaalf maanden leegstand, kan de gemeente een door haar uitgezochte gebruiker aan de eigenaar voordragen. De eigenaren menen dat tijdelijk gebruik een eventuele verkoop van het pand verhindert. Dat hangt af van de gemaakte afspraken.

Advies is om bij verhuur of ingebruikgeving de mogelijkheid in het contract op te nemen om tussentijds te kunnen opzeggen met een korte opzeggingstermijn. Het is niet zo dat eigenaren klakkeloos een voorgedragen gebruiker moeten accepteren. Allereerst komt de gemeente niet zomaar met een gebruiker. Daar heeft de gemeente eerst goed over nagedacht.

Indien een eigenaar toch zwaarwegende bezwaren heeft, dan is voorstelbaar dat de gemeente haar voordracht intrekt. Doet de gemeente dit niet, dan kan de eigenaar bezwaar aantekenen tegen de voordracht alsmede – indien nodig – beroep instellen bij rechtbank en Raad van State. Uiteraard kan de eigenaar ook bepaalde voorwaarden aan het gebruik van de ruimte stellen, bijvoorbeeld aan het gebruik van de ruimte, borg et cetera, mits dit redelijke eisen betreft.

3.10 Aanbieden gebruiksovereenkomst door eigenaar

Binnen drie maanden na de voordracht dient een eigenaar de betreffende gebruiker een gebruiksovereenkomst aan te bieden. De eigenaar is vrij zelf de vorm en inhoud van het contract te bepalen, allemaal binnen het redelijke. Deze verplichting tot het aanbieden van een overeenkomst vervalt, als de eigenaar binnen drie maanden na de voordracht een gebruiksovereenkomst is aangegaan met een andere gebruiker (dan de voorgedragen gebruiker), die de ruimte binnen een redelijke termijn in gebruik neemt.

23

Uiteindelijk is iedereen het erover eens dat partijen het niet op een leegstandbeschikking moeten laten aankomen maar tijdens het leegstandoverleg al een tijdelijke oplossing moet worden bedacht, waarbij van beide zijden enige soepelheid nodig is.

Conclusie: Zowel gemeente als eigenaren zijn het erover eens dat het beter is om in goed overleg (leegstandoverleg) een tijdelijke oplossing te bedenken en indien mogelijk een definitieve oplossing te bewerkstelligen. Mocht dit niet lukken dan heeft de gemeente de mogelijkheid om op grond van de leegstandverordening dwingende maatregelen te nemen, zoals het voordragen van een gebruiker aan wie de eigenaren een redelijke overeenkomst moeten aanbieden, zo nodig onder de druk van een last onder dwangsom et cetera.

3.11 Overtredingen leegstandverordeningen en maatregelen

Het niet melden van leegstand door de eigenaren wordt in de leegstandverordening als overtreding aangemerkt. Voor het niet melden kan de gemeente een bestuurlijke boete uitvaardigen tot maximaal 7.500 euro, bestuursdwang toepassen dan wel een last onder dwangsom opleggen. Op het niet aanbieden van een overeenkomst kan bestuursdwang volgen, dan wel het opleggen van een dwangsom. Indien een eigenaar het niet eens is met een maatregel, kan bezwaar en eventueel beroep

worden aangetekend. Het feit dat deze sancties er zijn zorgt ervoor dat partijen in ieder geval met elkaar in gesprek raken.

Conclusie: De gemeente heeft mogelijkheden bepaalde sancties op te leggen in geval van overtredingen door eigenaren. Uiteraard is er voor de eigenaren voldoende rechtsbescherming door het indienen van bezwaar, beroep bij de rechtbank en beroep bij de Raad van State.

4 Conclusie

De gemeente Oldambt kampt de laatste jaren met oplopende leegstand in de Winschoter binnenstad. Kijkend naar de positie en het perspectief van die leegstand blijkt de locatie van de leegstand (in kernwinkelgebied, in randcentrumgebied of in aanloopstraten) mede bepalend voor mogelijke oplossingen. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de aanpak en invulling van het leegstaande winkelpand ligt primair bij de eigenaar maar voor zowel de eigenaar als ook de toekomstige gebruiker is gemeentelijke ondersteuning, facilitering en regie in het oplossen van de leegstand van groot belang.

In het 'Actieprogramma Versterking Binnenstad Winschoten' (2013) zijn zeven opgaven geformuleerd om de ambities en de ontwikkeling van een 'compact centrum met couleur locale' te realiseren. Eén van de actiepunten is het aanpakken van de leegstand met een samenhangend leegstandbeleid waarvoor diverse instrumenten beschikbaar zijn. In de uitvoering van het leegstandbeleid blijkt dat de hoofdrolspelers (gemeente en eigenaar) en ook anderen (zoals winkeliers, makelaar, bewoners en bank) sterk verschillende motieven hebben om de leegstand op te lossen. Iedereen heeft een **eigen** belang en probeert zijn eigen weg te vinden, maar de toekomst van het winkelgebied ligt in het vinden van een **gezamenlijk** belang en een goede samenwerking van pandeigenaren, winkeliers en gemeente. In de praktijksimulatie zijn tussen lokale en externe vastgoedeigenaren verschillen geconstateerd in de betrokkenheid en aanpak van leegstand. Wellicht dat deze verschillen overbrugd kunnen worden door een belangenvereniging eigenaren winkelveastgoed op te richten. Op het gebied van leegstandbestrijding kan deze vereniging dan ook een gesprekspartner van de gemeenten en de ondernemersvereniging zijn. Punt is evenwel dat de door iedereen gewenste huurders en gebruikers voor leegstaande (winkel)panden er gewoon niet (voldoende) zijn en dat aanpak van de leegstand ook financieel mogelijk moet zijn.

25



Toekomstimpresie Israelplein zonder kiosken

Leegstand kent diverse grote (verborgen) kostenposten, directe en indirecte kosten en natuurlijk ook gemiste inkomsten. Bij de eigenaren blijkt dat er bereidheid is voor het zo nodig aanpassen van de huren en het opstellen van bepaalde constructies met huurders of tijdelijke gebruikers. Om leegstaande panden geschikt te maken voor nieuw gebruik zijn evenwel investeringen noodzakelijk, zowel door de ondernemer als door toekomstige gebruikers. Uiteindelijk speelt die financiering een doorslaggevende rol bij het wel of niet oplossen van de betreffende leegstand. In de praktijk is het voor eigenaren en winkeliers heel moeilijk om hun plannen bij de banken gefinancierd te krijgen. De gemeente heeft wel subsidiemogelijkheden voor verplaatsing, transformatie, gevelverbetering en bijvoorbeeld voor wonen boven winkels. In alle gevallen is maatwerk nodig. In de gesprekken met eigenaren en het leegstandoverleg is het een terugkerend onderwerp.

Er is geen eenduidige oplossing voor de invulling van de leegstaande winkelpanden. Mogelijke oplossingen verschillen per locatie en type gebruiker. Het tijdelijk opvullen met pop-upwinkels, ambacht of andere dienstverlening is voor de betrokken partijen een goede oplossing zolang een serieuze huurpartij ontbreekt. Tijdelijke invulling neemt bij het winkelend publiek in zekere mate ook het gevoel van leegstand weg. In het kernwinkelgebied staat nieuw winkelaanbod centraal bij het opnieuw invullen van de leegstand, maar in het randcentrum en zeker in de aanloopstraten is dat minder waarschijnlijk en moet worden gezocht naar andere gebruiksmogelijkheden en gebruikers. Iedereen is in 'gelijke' mate gebaat bij en verantwoordelijk voor het oplossen van de winkelleegstand. Gemeente, eigenaren en ondernemers hebben zo hun eigen taken. De nood is hoog en de bereidheid tot samenwerking en het vinden van gezamenlijke oplossingen is voor allen van het grootste belang.

26

Per 1 maart 2014 is de Leegstandverordening gemeente Oldambt 2014 van kracht geworden. Deze verordening geldt voor het centrum van Winschoten. De gemeente ziet de verordening als extra middel om de leegstand beheersbaar te maken en verpaupering van de binnenstad van Winschoten tegen te gaan. De verordening maakt de leegstand inzichtelijk alsook de problematiek die erachter schuilt. Inzet van de gemeente is om in ieder geval bestaande leegstand tijdelijk op te lossen. De verordening wordt door de eigenaren en andere in de praktijksimulatie betrokken partijen ook gezien als een nuttig instrument voor de aanpak van de leegstand. De eigenaren en winkeliers zijn ook blij met de actieve(re) rol van de gemeente. Wel achten zij de gemeente medeschuldig aan de ontstane leegstand wegens het toestaan van te veel detailhandel in Winschoten. Daarom dient de gemeente volgens eigenaren en winkeliers in de komende jaren kritisch om te gaan met het toestaan van nieuwe detailhandel in (het centrum van) Winschoten.

Indien een gebouw zes maanden of langer leegstaat, moet de eigenaar dit bij de gemeente melden. De gemeente houdt een (niet openbare) leegstandlijst bij. De meeste pandeigenaren hebben hun leegstand gemeld en er komen nog geregeld nieuwe meldingen binnen. Zowel eigenaren als gemeente en andere partijen hebben er belang bij om er in de eerste fasen van de leegstandverordening (tijdens het leegstandoverleg) met elkaar uit te komen. In de praktijk moet hier dan ook de meeste aandacht en energie naar uitgaan. De praktijk leert dat de leegstandverordening ook helpt om met name onwillige partijen om de tafel te krijgen. Er resteert eind januari 2015 een groep van vier eigenaren (van de in totaal ruim tachtig) van leegstaande panden die tot nu toe niet op de diverse aanschrijvingen hebben gereageerd. Indien bepaalde partijen onwillig blijven geeft de verordening de mogelijkheid om maatregelen te nemen.

Binnen drie maanden na de melding voert de gemeente overleg met de eigenaar. Dit leegstandoverleg is de kern van de leegstandverordening. Tijdens het leegstandoverleg wordt over het betreffende pand

gesproken, vindt uitleg plaats over de verordening en worden stimuleringsmaatregelen toegelicht. In dit overleg moet de (tijdelijke) oplossing voor de leegstand worden gevonden. Het eerste gesprek wordt door iedereen aangemerkt als een open gesprek, waar het vooral gaat om het inventariseren van het probleem, wat de staat van het pand is, wat er mogelijk is, wat de visie van de eigenaar is en waartoe de eigenaar bereid is. Eigenaren richten zich met name op een structurele oplossing voor de leegstand maar staan open voor (tijdelijke) oplossingen en de gemeente dient hier nadrukkelijk op te sturen. Het leegstandoverleg loopt in feite vooruit op de andere instrumenten van de verordening, namelijk de leegstandbeschikking en voordracht van een gebruiker. Zo komt ook al ter sprake of in redelijkheid kan worden gevegd dat de eigenaar in het pand investeert teneinde het beoogde gebruik mogelijk te maken. Financiering, subsidie en andere stimuleringsinstrumenten helpen daarbij ook.

Indien het leegstandoverleg niet tot een oplossing leidt, kan de gemeente een leegstandbeschikking vaststellen. In deze beschikking wordt bepaald of het gebouw geschikt of ongeschikt is voor gebruik. Tevens kan de gemeente de eigenaar verplichten voorzieningen aan/in het pand te treffen en andere voorwaarden stellen aan uitvoering van het bepaalde in de beschikking. In de praktijksimulatie wordt duidelijk dat eigenaren negatief reageren op een dergelijke actie. Zij menen dat de overheid hen niet kan dwingen een gebruiker te aanvaarden. Op grond van de verordening kan dat dus wel, mits het betreffende gebruik conform de bestemming is. Overigens bleek dat eigenaren de leegstandsbeschikking eventueel wel ingezet zouden willen zien voor die eigenaren die hun leegstaande pand laten verloederen waardoor er ook een negatieve uitstraling voor de omliggende panden en naaste omgeving ontstaat.

Na het nemen van de leegstandbeschikking (waarin het gebouw is aangewezen als geschikt voor gebruik) en na twaalf maanden leegstand, kan de gemeente een door haar uitgezochte gebruiker aan de eigenaar voordragen. Het is niet zo dat eigenaren klakkeloos een voorgedragen gebruiker moeten accepteren. De eigenaar kan bezwaar aantekenen tegen de voordracht alsmede – indien nodig – beroep instellen bij rechtbank en Raad van State. Uiteraard kan de eigenaar ook bepaalde voorwaarden aan het gebruik van de ruimte stellen.

27

De eigenaar is gehouden binnen drie maanden na de voordracht de gebruiker een overeenkomst aan te bieden tot ingebruikname van het gebouw, tenzij de eigenaar voordien een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die het gebouw binnen een redelijke termijn in gebruik neemt.

Uiteindelijk is iedereen het er in de praktijksimulatie over eens dat betrokken partijen het niet op een leegstandbeschikking et cetera moeten laten aankomen. Gemeente en eigenaar moeten al tijdens het leegstandoverleg een (tijdelijke) oplossing zien te vinden, waarbij van beide zijden enige soepelheid wordt gevraagd. Naast het individuele leegstandoverleg (tussen gemeente en eigenaar) is het belangrijk ook andere partijen bij de oplossingen te betrekken. De praktijksimulatie heeft geleerd dat elk van de in het oplossen van winkelleegstand betrokken partijen (naast gemeente en eigenaren dus ook winkeliers/ondernemers en bewoners, makelaars, financiers et cetera) allemaal hun eigen verantwoordelijkheid hebben en nemen in het bestrijden van de leegstand in het algemeen en toepassing van de leegstandverordening in het bijzonder.

Colofon

Uitgave Platform31 i.s.m. gemeente Oldambt

Auteurs : B@S Consultants | Brood@Spelen en HYS Legal
Redactie : Willy van de Riet, Nootdorp
Opmaak : Platform31

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Den Haag, mei 2015