

Op donderdag 26 november 2015 organiseerde B@S Consultants in het Utrechtse stadskasteel Oudaen de RondeT@fel over juridische oplossingen voor de leegstand van winkelruimte.

# Oplossingen voor winkelleegstand

## *juridisch bekeken*

**T**ijdens de RondeT@felmeeting lichtten vertegenwoordigers van het Kadaster, de gemeente Oldambt en Platform31 drie relatief nieuwe instrumenten toe vanuit praktisch en juridisch perspectief, samen met juristen van HYS Legal. Het betreft stedelijke herverkaveling, de leegstandverordening, freezones en verlichte regelgeving in winkelgebieden. Direct na elke presentatie is er een verdiepende discussie gevoerd met inleiders en deelnemers.

### VRIJWILLIGE STEDELIJKE HERVERKAVELING

Marc van Geene van het Kadaster begint de presentatie en licht het begrip en principe van stedelijke herverkaveling toe. Vrijwillige stedelijke herverkaveling (VSH) gaat om het toepassen in stedelijk gebied van een instrument dat in het landelijk gebied al goed werkt. Het gaat om het slim omgaan met eigendommen. VSH is een privaat instrument gericht op eigenaren dat goed aansluit bij de gedachte van uitnodigingsplanologie. Het wordt gebaseerd op de bestaande Wet inrichting landelijk gebied en zal onderdeel uitmaken van de Aanvullingswet grondeigendom. Deze omvat het grondinstrumentarium van de nieuwe Omgevingswet. VSH is naar verwachting goed toepasbaar in binnensteden en aanloopstraten die kampen met leegstand van incurante panden. Herverkaveling kan functies clusteren en de bestaande eigendoms grenzen aanpassen aan de gewenste functionele grenzen. Hierdoor kan het aanbod couranter en aantrekkelijker gemaakt worden voor ruimtezoekende partijen.

Hoewel er nog geen wettelijke regeling is, wordt er in enkele situaties al op vrijwillige basis met herverkaveling in winkelstraten geëxperimenteerd, bijvoorbeeld:

**Voorstraat Dordrecht**, waar door het Kadaster als eerste stap het karakter en functioneren van het onroerend goed is geïnventariseerd (eigendomssituatie, hypotheek, pandgrootte etc.). De bestaande percelen vol doen qua oppervlakte niet. Vandaar dat voorstellen zijn gepresenteerd voor de diverse betrokken panden waardoor deze meer op de markt vraag zijn afgestemd. In de planvorming hebben veertig eigenaren meegedaan (van kleine lokale eigenaren tot grote landelijk actieve eigenaren van winkelvastgoed). De gemeente Dordrecht heeft op initiatief van de eigenaren het plan aangezwengeld maar op dit moment nog niet doorgepakt naar een concreet vervolg. Onder andere omdat er nog geen wettelijke regeling is en het voorliggende alleen op vrijwillige basis uitgevoerd kan gaan worden. Hiervoor is eerst een visie nodig die vervolgens door een goed georganiseerde Vereniging van Eigenaren uitgevoerd kan worden.

**Recreatiepark met huisjes**, waar herverkaveling wel succesvol is geweest om het principe van herverkavelen aan te tonen: ruilen met verrekening van de verschillen. Bovendien blijkt dat in dit geval het private karakter van het instrument: ook zonder overheid kan tot resultaat gekomen worden.

Marc van Geene verwacht dat er volgend jaar waarschijnlijk op landelijke schaal een proefproject zal komen met wellicht fiscale faciliteiten op het gebied van bijvoorbeeld Overdrachtsbelasting. Dit zal het gebruik van het instrument stimuleren. Er komt géén subsidieregeling.

### JURIDISCH KADER

Ronald Hogewind (HYS Legal) vindt in het huidige instrumentarium van grondbeleid al veel instrumenten die

kunnen helpen om VSH en vraagt zich af of VSH een juridisch kader zal krijgen. Daarbij speelt ook dat de fiscale routing een probleem is dat vrijwillig ruilen van eigendom moeilijk maakt. Verwacht kan worden dat door een weldoordachte inzet van het huidige beschikbare grondbeleidsinstrumentarium als flankerend beleid (VSH) een minder vrijblijvend karakter zal kunnen krijgen.

Uiteindelijk zal er vrijwillig (te) weinig gebeuren en opleveren en moet je het als overheid wel gaan regisseren en regelen en daarbij kan VSH gecombineerd worden met bijvoorbeeld inbedding in een bestemmingsplan, waardoor het tot 'algemeen belang' wordt verheven. Het wordt interessant om te zien of VSH op deze manier een planologische inbedding kan krijgen onder de Omgevingswet. Wellicht dat hiermee (op termijn) ook ontenging mogelijk zal zijn. Het is daarbij zaak dat ook de kleine eigenaar beschermd is en wordt tegen eventueel groot geweld.

Een grote meerderheid van de deelnemers ziet winkel-leegstand als een probleem van ook de gemeente. Binnen de gemeente mogelijk wel een verschil tussen ambtelijke staf en bestuurder. Wat moet de gemeente doen? Wat moet de eigenaar doen? Het initiatief voor VSH zou wel bij de eigenaren moeten liggen.

Om eigenaren bewust te maken moet het verhaal eerst landen, bekend en uitgelegd worden voordat de eigenaar aan zet is. Niet voor niets wordt VSH daarom in de omgevingswet geplaatst. Ten aanzien van de vraag of de gemeente het proces van VSH actief moet faciliteren oordeelt men binnen gemeenten wisselend. Het is en/en waarbij het wel heel belangrijk is om eerst het probleem helemaal te doorgronden en te kennen

#### LEEGSTANDVERORDENING

Geke Löhr van de gemeente Oldambt vertelt hoe door de vele branden (van leegstaande panden) in het centrum van Winschoten enkele jaren terug de leegstand nadrukkelijk op de politieke agenda is gekomen. Er is hard gewerkt aan een toekomstvisie en concreet actieprogramma waarvoor 12 miljoen euro subsidie van de pro-

.....

*Leegstand moet  
door de gemeente  
én de eigenaren samen  
worden opgelost*

vincie beschikbaar kwam, aangevuld met een gemeentelijk potje van 8 miljoen (voor met name de koop en sloop van panden).

In het actieprogramma wordt op zeven thema's gewerkt door gemeente en andere betrokken partijen waaronder leegstandbeleid. De gemeente heeft veel tijd

en geld beschikbaar gemaakt voor het informeren en stimuleren van eigenaren om hun leegstand aan te pakken. Een belangrijk onderdeel daarvan is de in maart 2014 ingestelde leegstandverordening geweest en daarin het als een van de eerste stappen verplicht gestelde leegstandoverleg.

In de praktijk is het echter niet zo dat de leegstand door de leegstandverordening in het afgelopen jaar minder groot is geworden. Wel blijkt dat door het uitvoerig spreken met eigenaren van leegstaande winkelpanden die eigenaren opnieuw en met andere ogen naar hun eegstand gaan kijken en meer bereid zijn om aan oplossingen te werken, met enkele concrete voorbeelden.



Het gaat dan niet alleen om het opnieuw invullen met (tijdelijke) winkels of vergelijkbare publiekverzorgende functies maar ook om het omzetten van de winkelfunctie naar een andere functie (wonen, parkeerruimte, groen).

Om een beter inzicht te krijgen in de werkwijze van de leegstandverordening en de mening van eigenaren op de stapsgewijze toepassing en uitvoering daarvan is er begin 2015 een praktijksimulatie leegstandverordening uitgevoerd. Vastgesteld werd dat eigenaren positief zijn over het leegstandoverleg, maar als er boetes komen en andere sancties op het niet meewerken aan uitvoering van de leegstandverordening worden de eigenaren negatiever en afhoudend. Eigenaar is zelf verantwoordelijk voor zijn pand, maar kan het probleem niet alleen oplossen en moet in overleg met gemeente en omliggende mede-eigenaren. Van groot belang is dat het leegstandoverleg één op één wordt gevoerd tussen gemeente en de eigenaar van het betreffende leegstaande pand.

Oldambt heeft zelf ook panden opgekocht en gesloopt en daaraan 8 miljoen uitgegeven, waarbij de pandwaarde is vastgesteld door makelaars en de gemeente het verschil heeft betaald en opgekochte panden vervolgens zijn gesloopt om 'dubbele petten' te voorkomen.

Nadeel van de leegstandverordening is toch wel dat het de gemeente veel inzet en tijd kost voor bijvoorbeeld het

overleg kost en je moet ook als gemeente natuurlijk ook wat bieden om gewenste omzetting mogelijk te maken, wat veel geld kost.

#### OVERLEG EN AFSPRAKEN

Gerbrand Osinga (HYS Legal) legt de werking van Leegstandverordening uit en gaat dieper in op juridische aspecten. Het overleg is essentieel en het is belangrijk om dit goed vorm te geven en tot afspraken te komen. Lukt dat niet, dan moeten volgende stappen genomen worden en kunnen de procedures per stap heel lang gaan duren en veel kosten, in tijd en geld. De gemeente zit daar niet op te wachten en de eigenaar ook niet. De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar. De gemeente moet zich voorbereiden op het vinden en uiteindelijk aandragen van potentieel (tijdelijk, pop-up) gebruik.



Een punt van aandacht is dat winkelruimte en gebruik in Nederland zeer goed is geregeld en beschermd. Om hiermee binnen de wettelijke kaders wat te doen kun je tijdelijk gebruik contractueel vastleggen voor maximaal twee jaar en kun je tijdelijke gebruikers en dan uit zetten als je nieuwe structurele gebruikers vindt. Ten aanzien van de door de gemeente aan te dragen gebruikers moet gelden dat de gemeente daarvoor een redelijk voorstel moet doen en dat de voorgestelde huurder een redelijke huurprijs moet betalen.

#### ZAK MET GELD

Vanuit de zaal komt een vraag naar de financiering en 'de zak met geld' die Oldambt voor het bestrijden van leegstand lijkt te hebben en die in andere gemeenten niet beschikbaar is. Wat als die zak op is? Geke antwoordt dat de gemeente met het huidige budget de grootste drempels heeft weggenomen en dat er in de komende jaren inderdaad minder geld beschikbaar zal zijn. Ook wordt er vanuit de zaal nog aangegeven dat de leegstandverordening niet hoeft te worden ingezet omdat er voldoende alterna-

tieve vormen zijn die deels dwingend van karakter zijn.

De stelling dat de leegstand door de leegstandverordening afneemt wordt door de grote meerderheid van deelnemers onderstreept. Maar je moet als gemeente toch ook meer doen dan alleen leegstandverordening. Investeren in leegstandbestrijding vereist ook lef, ook van de initiatiefnemer. Het instellen van een Leegstandverordening kost de gemeente veel inzet en tijd, maar is zeker niet zonde van de tijd. De systematiek van de Leegstandverordening heeft zeker nog verbeterpunten maar werkt omdat de verordening een goede stok achter de deur is om de onwelwillende eigenaren erbij te halen en de vraag is of vrijwillig meewerkende eigenaren hiermee onder druk gezet moeten worden. Vrijwilligheid versus dwang.

#### VERLICHTE REGELGEVING EN FREEZONES

Hanneke van Rooijen (Platform31) trapt af met een toelichting en eerste indruk van resultaten van de nu lopende Pilot Verlichte Regelgeving die als een van de projecten in de Retailagenda van Minister Kamp wordt uitgevoerd. Aan deze pilot doen twaalf winkelstraten/gebieden in evenzoveel gemeenten mee. De pilot helpt gemeenten, ondernemers en andere in de pilot samenwerkende partijen in het vinden van meer ruimte voor verlichte regelgeving/freezones en hierdoor meer ruimte creëren voor (innovatief) ondernemerschap. Regeloos is niet het uitgangspunt, regels zijn immers vaak een groot goed.

De pilot biedt na het vaststellen van knellende regels ruimte om te experimenteren met mogelijke oplossingen om deze te verlichten. Ondernemers zelf zijn goed in staat om aan te geven wat er knelt, maar vaak ook om in de gaten te houden of er overtredingen van wetten en regels zijn. Een belangrijk obstakel blijkt de landelijke Drank- en Horecawet, waar veel discussie over bestaat als gevolg van opkomende mengvormen van horeca en detailhandel en de aanstaande evaluatie van deze wet in 2016. Als er horeca in winkels mag, moet er dan ook niet winkelverkoop in horeca toegestaan worden.

Andere genoemde knellende regels zijn het bestemmingsplan, de APV, evenementenbeleid en reclame- en uitstallingenbeleid. In tegenstelling tot de Drank- en Horecawet betreffen dit gemeentelijke regels, waar een gemeentebestuur de autonomie heeft te experimenteren met verlichting er van. Volgens het in Leiden geboren Leids model gaan partijen zo snel mogelijk met elkaar om de tafel als er initiatieven zijn. In de APV Rotterdam is een experimenteerartikel opgenomen dat onder bepaalde condities afwijkingen toestaat.\* In principe kan natuurlijk elke gemeente experimenteren, ook als ze niet aan de pilot meedoen. En voor alle betrokken partijen geldt dat het verminderen van regels op zichzelf natuurlijk niet per definitie een goede winkelstraat/gebied oplevert. Aanpassing van regels moet met een duidelijk doel en op basis van een toekomstvisie gebeuren.

\* Zie voor hele APV [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/373493/373493\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/373493/373493_1.html).

**WETTELIJKE BASIS**

Rob van Duivenboden (HYS Legal) geeft aan dat er (nog) geen duidelijke wettelijke basis is die mogelijk maakt om van nationale wetgeving af te wijken. Wel kan de gemeenteraad (en soms B&W) afwijkingen van lokale regelgeving (APV) mogelijk maken.

In Amsterdam heeft het college van B&W een freezone aangewezen, de Jan Evertsenstraat, en zeer recent ook de Rijnstraat en het Osdorpplein. In de Jan Evertsenstraat is inmiddels relatief weinig winkelleegstand. De straat heeft zich de afgelopen jaren grotendeels op eigen kracht ontwikkeld tot wat het nu is en de aanwijzing als freezone kan helpen in verdere ontwikkeling. De start als freezone is nu ongeveer twee maanden terug en de looptijd is twee jaar. Er is een (niet limitatieve) lijst van lokale regels opgesteld waarvan kan worden afgeweken, zoals precario, blauwe zones, centrummanagement, flitsvergunning, inspectie, kantelen WABO procedure. Ook is het mogelijk om anders of soepeler te handhaven. Ook die mogelijkheid is begrensd, wat het kan mogelijk op gespannen voet staan het beginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.

Afwijken van nationale regelgeving kan niet. Wel wordt gezocht naar mogelijkheden om van nationale regelgeving te kunnen afwijken, bijvoorbeeld in het kader de Agenda Lokale Democratie waarin experimenteren met buurtrechten wellicht mogelijk wordt. De vraag daarbij is

.....

*Naar ruimte in  
regelgeving moet je  
actief zoeken en in pilots  
mee experimenteren*

natuurlijk wel of je lokale ongelijkheid mag stimuleren: in sommige gebieden mag iets wel, in andere gebieden niet. In het kader van de freezone wel zolang er géén wettelijk geregeld veiligheid en gezondheidsaspecten in het geding zijn hetgeen een ontheffing van het wettelijk stelsel vereist.

Er is behoefte aan ruimte in de regelgeving, maar die is er eigenlijk niet. Op dit moment in uitvoeringsstrategieën zoveel mogelijk de grenzen zoeken en in freezones buitenwerking zetten. Op afzienbare termijn zal de nieuwe omgevingswet gaan gelden en die omgevingswet wordt ook minder gedetailleerd als het gaat om regeltjes.

**VERLICHTE REGELGEVING**

Mogelijkheden voor verlichting van regelgeving, gebaseerd op hoe de gemeenten in de pilot Verlichte regels winkelgebieden te werk gaan:

- Actief dereguleren: bijvoorbeeld proactief een proces in gang zetten om een nieuwe APV vorm te geven met minder/betere regels.
- Reactief dereguleren: bijvoorbeeld aanpassen van beleid n.a.v. concrete verzoeken van horeca- of detailhandelsondernemers die vastlopen in het huidige beleid.
- Experimenteren met minder/andere handhaving: bijvoorbeeld: Handhaving uitsluitend nog volgens zogenaamd 'piep-systeem'. Of: handhavers en/of vergunningsverleners actief laten meedenken hoe bepaalde activiteiten die op één manier niet mogen, op een andere manier wel te regelen zijn.

Daarnaast is het mogelijk om in bestemmingsplannen bestemmingen ruimer te formuleren, negatief te bestemmen of ruimere mogelijkheden creëren voor binnenplanse afwijkingen. Deelnemers zijn het er niet over eens of freezones nu wel of niet bijdragen aan het tegengaan van leegstand?

**CONCLUSIES**

Algemene conclusie van de RondeT@fel 2015 is dat voor toepassing van de drie behandelde instrumenten duidelijkheid en overleg tussen betrokken partijen van het grootste belang is in het terugdringen van de huidige winkelleegstand. Er zal door alle partijen nagedacht en gewerkt moeten worden aan gewenste veranderingen, waarbij iedereen elkaars inzet en verantwoordelijkheid leert kennen en verschillende partijen met verschillende petten toch gezamenlijk door één deur kunnen.

Winkelleegstand is dus een zaak van eigenaren, gebruikers en gemeenten samen. Eigenaren zijn als eersten verantwoordelijk voor het oplossen van winkelleegstand en (potentiële) gebruikers zijn gebaat bij goede oplossingen. In het realiseren van oplossingen is het eigen initiatief van deze marktpartijen van groot belang.

Daarbij kunnen gemeenten faciliterend, ondersteunend en toetsend optreden en daarvoor diverse juridische instrumenten inzetten. Naast de al bekende, traditionele aanpak via het grondbeleid (zoals onteigening, voorkeursrecht gemeenten), leegstandbeheer, transformatie, herbestemming en regionale afstemming zijn vrijwillige stedelijke herverkaveling, de leegstandverordening en freezones instrumenten die in een goede afstemming en samenwerking van gemeente, eigenaren en ondernemers naar verwachting succesvol kunnen worden ingezet. ←

Paul Rodenburg is met B@S Consultants | Brood@Spelen [www.broodenspelen.nl](http://www.broodenspelen.nl) actief in onderzoek, ontwikkeling en organisatie van winkels, horeca en vermaak in winkelcentra en binnensteden. Twitter @Paul\_Rodenburg