

Memo voor- en nadelen leegstandverordening

Inleiding

De leegstand in het centrum van Oss is momenteel hoog. We proberen deze leegstand terug te dringen. Dit doen we in eerste instantie door in te zetten op verschillende organisatiestructuren die de samenwerking tussen overheid, ondernemers en eigenaren moeten versterken. Het makelpunt, waarin we vraag en aanbod bij elkaar brengen, is een voorbeeld van zo'n samenwerking. We beschikken als gemeente echter over een beperkt instrumentarium dat we kunnen inzetten om leegstand tegen te gaan. De leegstandverordening kan een geschikt instrument zijn. In dit memo staan de voor- en nadelen op een rij.

Wat is een leegstandverordening?

De leegstandverordening is een instrument dat voortkomt uit de Wet kraken & leegstand, die in 2010 is vastgesteld. Deze wet stelt gemeenten in staat een leegstandverordening vast te stellen. Een leegstandsverordening bestaat doorgaans uit de volgende processtappen:

- Meldingsplicht: een pandeigenaar moet leegstand melden binnen 6 maanden. Dit biedt de betreffende gemeente een duidelijker beeld van de leegstandsomvang. Wanneer de eigenaar niet voldoet aan de meldingsplicht, kan een bestuurlijke boete van maximaal €7.500,- worden opgelegd.
- Leegstandoverleg: de gemeente gaat na melding van de leegstand met de pandeigenaar in gesprek. Het doel van het gesprek is kennis te maken met de pandeigenaar en de mogelijkheden van het pand te verkennen. Er kunnen mogelijkheden bestaan op het gebied van functiewijziging, maar ook wat betreft uitstraling of gebiedsontwikkeling.
- Verplichtende voordracht: als overleg tussen gemeente en pandeigenaar niets oplevert, kan de gemeente een potentiële gebruiker van het leegstaande pand voordragen. De pandeigenaar kan worden verplicht om de voorgedragen gebruiker een overeenkomst aan te bieden binnen een termijn van 3 maanden. Gedurende deze periode krijgt de pandeigenaar nog wel de tijd om in een andere huurder te voorzien.

Hoe ervaren andere gemeenten het gebruik van een leegstandsverordening?

Slechts een beperkt aantal gemeenten maakt gebruik van een leegstandverordening. De evaluatie van de Wet kraken & leegstand wijst uit dat de meeste gemeenten die een leegstandverordening hanteren, deze vooral zien als een ondersteunend instrument bij algemeen beleid. Het merendeel van de gemeenten die geen gebruik maken van een leegstandverordening, geven aan dit instrument te streng en te dwingend vinden. De voorkeur van deze gemeenten gaat uit naar het voeren van overleg met de eigenaren. Het bij elkaar brengen van pandeigenaren om gezamenlijk een oplossing te vinden levert wat hen betreft meer op dan afdwingen. Bij een lage marktdruk vinden deze gemeenten het daarnaast een minder geschikt instrument, aangezien het vanuit een leegstandverordening de taak van gemeenten is om geschikte partijen voor te dragen.

Wat zijn de voordelen van een leegstandverordening?

- Beter inzicht in leegstand

- De gemeente moet contact opnemen met een pandeigenaar na melding van leegstand
- Actievere houding van gemeente tegenover pandeigenaren
- Verordening kan dienen als stok achter de deur bij onderhandelingen

Wat zijn de nadelen van een leegstandverordening?

- Benodigde ambtelijke capaciteit
- Weinig potentiële huurders voorhanden
- Geen instrument om lagere huren af te dwingen
- Gebrek aan flankerend beleid en stimuleringsregelingen

Wat is de ervaring van andere gemeenten?

Om de werking van een leegstandverordening in de praktijk te peilen, hebben we de gemeenten Tilburg en Schiedam gevraagd hun ervaringen te delen.

Tilburg

De gemeente Tilburg heeft in februari 2012 een leegstandverordening vastgesteld voor zes aangewezen gebieden. Na drie jaar is de effectiviteit van de verordening geëvalueerd. De evaluatie heeft eind 2016 geleid tot het voorstel "de leegstandverordening uitsluitend in te zetten wanneer andere oplossingen geen resultaat opleveren en de leegstand niet langer actief in kaart te brengen". De argumenten hiervoor zijn:

- Accountmanagement, lintenmanagement (linten = verbindingswegen waar van oudsher functies zijn gevestigd) en Ondernemersfonds zijn al actief bezig om samen met vastgoedeigenaren te komen tot oplossingen. In Tilburg maken ze ook gebruik van onder meer 2 acquireurs en twee ondersteuners, die (inter-)nationaal contact zoeken met bedrijven en investeerders.
- Het traject van de leegstandverordening vraagt veel van de ambtelijke capaciteit, terwijl er geen indicatie is dat de verordening heeft geleid tot snellere verhuur van panden. De kosten wegen niet op tegen de baten.
- Met het in stand houden van de verordening heeft de gemeente een stok achter de deur bij problematische leegstand. Het sanctie-instrument komt in deze gevallen van pas.

Voor de instandhouding van de verordening is jaarlijks €44.000,- gereserveerd, met name om de administratieve lasten te bekostigen. Deze kosten komen te vervallen, doordat de leegstand niet langer actief in kaart hoeft worden gebracht.

Als voordeel geeft de accountmanager van de gemeente Tilburg aan dat leegstand dankzij de verordening onder de aandacht is gebracht. Het nadeel is dat het vastleggen en monitoren van leegstand een tijdrovend administratief proces is. Daarnaast heeft de verordening geen concrete resultaten opgeleverd. Dit is ook de reden waarom gestopt is met de monitoring van leegstand, en slechts het juridische instrument achter de hand wordt gehouden. Het is wat Tilburg betreft beter om in gesprek te blijven met investeerders en eigenaren, en samen in te zetten op de vitaliteit van de binnenstad.

Schiedam

De binnenstad van Schiedam kampte met een enorme leegstand. Om dit tegen te gaan is in 2017 besloten een leegstandverordening op te stellen. De verordening verplicht de eigenaren tot een gesprek met de gemeente. Het vastgoed in de binnenstad is echter in eigendom van een groot aantal eigenaren. Dit blijkt ook uit het aantal gesprekken dat is gevoerd na inwerkingtreding van de verordening: 134 gesprekken met 94 eigenaren. Slechts in één geval is de verplichting vanuit de verordening in werking gesteld om een gesprek aan te gaan. Hiervoor loopt momenteel nog een procedure.

Het vaststellen van de leegstandverordening leidde tot veel reuring in Schiedam. Enerzijds waren pandeigenaren bang voor de gevolgen van het instrument, anderzijds was men positief over het feit dat de gemeente de regierol in het centrum op zich nam. Inmiddels is de toepassing van de verordening geëvalueerd en is geconstateerd dat de leegstand aanzienlijk is afgenomen. Dit succes is niet volledig toe te schrijven aan de verordening, maar het vormt wel een belangrijk onderdeel.

Kanttekening bij het verhaal van Schiedam is dat zij veel capaciteit ter beschikking hadden om de leegstandverordening na te leven. Vanuit de provincie Zuid-Holland kregen zij een vastgoedexpert toegewezen, die anderhalve dag in de week besteedde aan het uitvoeren van taken in het kader van de leegstandverordening. Daarnaast heeft de gemeente Schiedam meerdere ambtenaren ingezet op de leegstandverordening. Eén ambtenaar is fulltime bezig geweest met de leegstandverordening. Een andere ambtenaar heeft alle gesprekken gevoerd met de eigenaren. Een laatste ambtenaar was één dag in de week beschikbaar voor de verordening. Dit betekent dat ongeveer 2 à 3 fte bezig is geweest met de verordening. Inmiddels zijn alle gesprekken gevoerd. Nu moet het vervolgtraject starten in de vorm van leegstandbeschikkingen. Ook hiervoor is aanzienlijke capaciteit nodig.

Naast de steun van de provincie en de mogelijkheid tot inhuur van capaciteit, heeft de gemeente Schiedam ook de beschikking over meerdere stimuleringsregelingen en een duidelijke visie op het stadshart. Zo is in de periode 2008-2018 een projectleider fulltime bezig geweest met het uitvoeren van de projecten wonen boven winkels en gevelverbetering. Ook is voorafgaand aan vaststelling van de verordening een uitgebreide vastgoedanalyse uitgevoerd. Dit is volgens Schiedam noodzakelijk om in beeld te brengen wat een leegstandverordening kan opleveren.

Uiteindelijk is de belangrijkste pijler onder de succesvolle strijd tegen leegstand de aandacht voor het centrum geweest. Door leegstand te agenderen en urgentie te benadrukken, zijn partijen in beweging gebracht. De berichtgeving rond de leegstandverordening heeft hier in grote mate aan bijgedragen. Het uitvoeren van een vastgoedanalyse en het opzetten van stimuleringsregelingen zijn voor Oss interessante opties om uitbreider te onderzoeken.

Wat is er voor nodig (capaciteit, fondsen, koppeling andere regelingen)?

Het uitvoeren en naleven van een verordening vraagt veel capaciteit van de ambtelijke organisatie. Er moet gecontroleerd worden op naleving van de meldingsplicht, afspraken worden gemaakt met pandeigenaren. Concreet omvat het de volgende stappen:

- meldingsloket voor leegstand
- inrichten en beheren leegstandregister

- controle op leegstand in de gebieden waarop de leegstandverordening van toepassing is
- gesprekken voeren met eigenaren
- onderzoeken gebruiksmogelijkheden
- eventuele voordracht van huurders/gebruikers
- om voordrachten te kunnen doen is het noodzakelijk potentiële vragers in beeld te hebben: vragerregister.
- beschikkingen, sancties, procedures beroep en bezwaar
- inrichten front office en back office: vragen van burgers, bedrijven moeten beantwoord worden.

Een evaluatierapportage van de provincie Zuid-Holland stelt: "om proactief met de verordening aan de slag te gaan is een uitvoeringsorganisatie van minimaal 1 fte nodig, afhankelijk van het aantal panden waarop de leegstandsverordening wordt toegepast".

Advies

Het advies is het opstellen van een leegstandverordening op dit moment geen prioriteit te geven. De administratieve lasten zijn hoog, terwijl het weinig concrete resultaten oplevert. De druk vanuit de markt is daarnaast laag, hetgeen het voor de gemeente lastig maakt geschikte huurders voor te dragen.

De focus vanuit de gemeente Oss moet liggen op het opbouwen van relaties met pandeigenaren. Een leegstandverordening kan hierbij op termijn een instrument zijn. Het heeft echter de voorkeur om de (on)mogelijkheden van andere instrumenten eerst in kaart te brengen. Voorbeelden zijn stimuleringsregelingen, een vastgoedanalyse en het optimaliseren van het makelpunt.