

Bijlage 4. Analyse en conclusies

Leegstand binnensteden

Er zijn allerlei factoren die bepalen waarom er leegstand is ontstaan in de binnenstad. Deze leegstand heeft ook verschillende kenmerken die bepaald worden door algemene economische- en maatschappelijke ontwikkelingen, daarop reagerend veranderend gedrag van consumenten en aanbieders van voorzieningen (zoals winkels, horeca, dienstverlening) en locatie specifieke oorzaken.

Belangrijke oorzaken leegstand landelijk

- Veranderend consumentengedrag in de zin van meer aankopen via internet (non-food ca. 25%, food ca. 5-6%), doelgerichter aankoopgedrag.
- Toename bestedingen aan andere sectoren (energie, wonen, onderwijs, uitgaan etc.), al dan niet gedwongen en als gevolg daarvan afname bestedingen in de retailsector op het vlak van mode, schoenen, huishoudelijke artikelen, juist die branches die tot op heden ruim vertegenwoordigd waren in de binnenstad.
- Afname aantal m2 fysiek winkeloppervlak in binnensteden door het terugtrekken van ketens.

Kortom: er is structureel minder behoefte aan m2 winkelruimte.

Leegstand in Weert

De leegstand in de Weerter binnenstad heeft zich in de periode 2015-2023 negatief ontwikkeld. Het leegstandspercentage van het aantal verkooppunten is gestegen van 16% in 2015 naar 20% in 2023. Deze ontwikkeling is niet specifiek voor Weert. We zien landelijk dezelfde trend. Wel valt op dat de leegstand in de binnenstad van Weert relatief hoog is ten opzichte van vergelijkbare middelgrote centra, waar de leegstand gemiddeld circa 15% bedraagt.

Van welke instrumenten maakt de gemeente Weert gebruik bij het bestrijden van de leegstand?

- Visie/beleid: De gemeente heeft in de Visie op het stadshart (2017) het ruimtelijk detailhandelsbeleid verankerd voor leegstand in de binnenstad. Voor de binnenstad is een kernwinkelgebied afgebakend. Winkel- en horecafuncties dienen zich zoveel mogelijk te concentreren binnen dit gebied. In de vast te stellen omgevingsvisie worden hier nadere voorstellen voor gedaan. Op regionaal niveau geldt het beleidskader werklocaties met beleidsuitgangspunten voor o.a. winkels. Op provinciaal niveau is dit de Provinciale Omgevings Visie (POVI).
- Planologisch-juridische instrumenten: De uitgangspunten van de Visie op het stadshart zijn vertaald in het bestemmingsplan 'Binnenstad 2017'.
 - De bestemming 'Centrum' is gewijzigd in de bestemming 'Gemengd' als er al geruime tijd een andere functie aanwezig was dan detailhandel, of als sprake was van een (langdurig) leegstaand pand. Dit geldt voor panden buiten het kernwinkelgebied waar geen winkel meer aanwezig was, met uitzondering van de Maaspoort. Eventuele winkelvestiging was nog mogelijk via een omgevingsvergunning, binnen drie jaar na inwerkingtreding van dit bestemmingsplan.
 - Waar sprake was van uitsluitend een woonfunctie is de bestemming gewijzigd naar wonen.
 - Er is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om de bestemming Centrum (winkels toegestaan) te kunnen wijzigen in Gemengd (winkels niet toegestaan) bij panden die langer dan drie jaar leeg staan (buiten het kernwinkelgebied en met uitzondering van de Maaspoort).
 - In de bestemming 'Gemengd' is horeca van categorie 1 en detailhandel alleen toegestaan ter plaatse van de aanduiding.
 - Met een omgevingsvergunning is een verruiming van overige functies toegestaan (onder meer kantoren zonder baliefunctie, onder voorwaarden ambachtelijke bedrijven, functies ten behoeve van cultuur en ontspanning, maatschappelijke functies en functies op verdiepingen).

In de periode 2017 tot en met mei 2023 zijn 308 woningen gerealiseerd door transformatie van 23.167 m² commercieel en zijn 78 woningen in voorbereiding/aanbouw door transformatie

van 4.695 m² commercieel.

- Financieel en overige stimulerende instrumenten:
 - Geld beschikbaar gesteld voor inzet Streetwise (2020 tot en met 2024).
 - Door Stichting Streetwise is in 2020 in samenwerking met de toen nog bestaande BIZ-V een stimuleringsregeling binnenstad Weert opgesteld. Door het verstrekken van subsidie voor het vestigen van detailhandel, dienstverlening of horeca in leegstaand commercieel vastgoed werd ondernemerschap gestimuleerd zich in de binnenstad te vestigen. De stimuleringsregeling was een maatregel om leegstand in de winkelplint aan te pakken. De afgelopen drie jaar (2020 t/m 2022) hebben 29 ondernemers gebruik kunnen maken van de stimuleringsregeling. Dit jaar is een einde gekomen aan deze stimuleringsregeling omdat er vanuit de BIZ-V geen middelen meer voorhanden zijn.
 - Daarnaast heeft de gemeente in 2018 en 2019 een ander financieel instrument ingezet in de vorm van een gevelfonds, als onderdeel van de bijdrage van de provincie voor stedelijke vernieuwing. De provincie heeft hiervoor € 300.000,- ter beschikking gesteld. Dit heeft geleid tot het verbeteren van 25 gevels. Het gevelfonds heeft gezorgd voor verfraaiing van de gevels in de winkelstraten, maar heeft geen directe link met het tegengaan van leegstand.
 - Naast subsidies heeft de gemeente voor 2023 en 2024 middelen vrijgemaakt voor een "aanjager binnenstad" hetgeen een grote bijdrage heeft gehad in het doen slagen van de BIZ-O.
 - Inzet gemeentelijke accountmanager binnenstad.
 - In de periode 2017 -2022 heeft de gemeente fors geïnvesteerd in de binnenstad met behulp van provinciale cofinanciering (programma stedelijke ontwikkeling). In totaal gaat het om een bedrag van € 1.300.000,-. De gelden zijn besteed aan de realisering van de opgaven uit de Visie op het Stadshart, waaronder bovengenoemde stimuleringsgelden. Ook is geïnvesteerd in maatregelen die indirect met de leegstand verband houden zoals verfraaiing (vergroening, herinrichting diverse straten en pleinen) en investeringen in fietsenstallingen en parkeergarages, opwaardering Muntpassage etc..

In te zetten leegstandinstrumenten

Bijlage 2 bevat het totaal overzicht aan leegstandinstrumenten.

Leegstandsverordening

In de Motie aanpak leegstand binnenstad wordt gerefereerd aan een juridisch drukmiddel, bijvoorbeeld wanneer panden langer dan 6 maanden leeg staan. Zo'n instrument is de leegstandsverordening.

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

1. 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.
2. 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.
3. 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.

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
- beschikkingen, sancties, procedures beroep en bezwaar
- inrichten front office en back office: vragen van burgers, bedrijven moeten beantwoord worden.

Sinds de invoering van de leegstandsverordening hebben 16 gemeenten er gebruik van gemaakt (bron: VNG 2020). In enkele gemeenten is de verordening weer ingetrokken. 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 dwingend te 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.

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.

Nadelen van een leegstandverordening:

- Er is geen of onvoldoende marktvrage en aanbod, dus de eigenaar kan niet veel;
- Levert vooral veel werk op voor gemeente (controle en handhaven) in zin van tijd en geld;
- Praktijk is dat eigenaren zodra het einde van de termijn nadert eenvoudig een tijdelijke actie of invulling doen en daarna treedt weer nieuwe periode in;
- Er zijn weinig referenties van succesvolle inzet van dit instrument;
- Klinkt aannemelijk als 'stok achter de deur' maar tactiek van verleiden en andere instrumenten zijn effectiever;
- Geen instrument om lagere huren af te dwingen.

Het bovenstaande afwegend raden wij de inzet van dit instrument af.

Schrappen gebruikersheffing niet-woningen (amendement)

In het amendement 'OZB leegstandsbelasting' wordt voorgesteld om het tarief OZB niet-woningen gebruikersdeel te schrappen en het tarief OZB niet-woningen eigenaarsdeel te verhogen tot het percentage wat benodigd is om de geraamde inkomsten OZB gebruikersdeel te compenseren. Wij adviseren om dit instrument niet in te zetten als instrument tegen de leegstand:

- Er is momenteel al sprake van een heffingsverlies bij OZB gebruikers niet-woningen, door het hanteren van een laag rekentarief. Dit is reeds verdisconteerd in een verhoging van het OZB tarief niet-woningen eigenaren.
- Ondanks dat de eigenaren ook opdraaien voor de OZB gebruikersheffing kan dit niet altijd als lastenverschuiving worden gezien. De eigenaren zullen de toegenomen kosten vaak verrekenen in de huurprijs. Dit is afhankelijk van de wijze waarop eventuele verrekening van de OZB in het huurcontract is geregeld. In veel huurcontracten is geregeld dat de OZB voor rekening komt van de huurder, ook als de aanslag aan de eigenaar is gericht. Daarmee komt de onroerende zaakbelasting voor de eigenaar bij verhuurde niet-woningen indirect vaak dus ook ten laste van de huurder.
- Het geven van een objectieve rechtlijnige verklaring voor het overhevelen van de opbrengsten OZB gebruikers niet-woningen naar OZB eigenaren niet-woningen is arbitrair en daarmee

riskant. De gemeente kan door de belastingrechter vanwege een onredelijke belastingheffing bij de eigenaren van niet-woningen teruggefloten worden.

- De geraamde OZB-opbrengsten niet-woningen gebruikers voor 2023 bedragen € 1.516.000,-. Indien het tarief voor OZB eigenaren niet-woningen verder verhoogd wordt, waardoor deze OZB opbrengsten met een gelijk bedrag toenemen, dan worden de eigenaren extra benadeeld. Het is dan maar de vraag of dit tot minder leegstand zal leiden.

Conclusies

- De afgelopen jaren is geïnvesteerd in een mix van leegstandsinstrumenten op het vlak van visie, bestemmingsplan, stimuleringsubsidies, acquisitie, bemensing en overige investeringen.
- Ondanks de goede resultaten van de verschillende investeringen is de leegstand met 20% nog hoog. Aannemelijk is dat deze zonder inzet van instrumenten en investeringen nog hoger zou zijn geweest. Dit betekent dat we onverminderd moeten blijven inzetten op een goede mix hiervan.
- Een van de instrumenten is het continueren van stimuleringsubsidies. De focus ligt op het opbouwen en in stand houden van relaties met pandeigenaren wat op dit moment intensief gebeurt door Stichting Streetwise, de BIZ-O en accountmanagement. Gezien de effectiviteit van het instrument stellen wij voor om een nieuw stimuleringsfonds in het leven te roepen.
- Na de BIZ-O is het ook belangrijk dat de vastgoedeigenaren zich weer organiseren in een BIZ. De eerste verkenning naar de behoefte en bereidheid is gestart.
- Het opstellen en het inwerking stellen van een leegstandverordening wordt afgeraden. 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.
- Ook het 'schrappen gebruikersheffing niet-woningen' wordt niet geadviseerd vanwege effectiviteit, financiële en juridische redenen.
- Door de omgevingsvisie kan de markt worden verleid door de marktpartijen een duidelijke visie voor te leggen, hen uit te nodigen hierop initiatieven te ontwikkelen en deze dan ook mogelijk te maken. De visie is bovendien een belangrijke kapstok voor het verder aanpakken van de leegstand. Op de Omgevingsvisie volgt onder andere de uitwerking in een aantal programma's waarin de 'hoe-vraag' wordt uitgewerkt. Daarbij wordt gestuurd op het bereiken van de doelen uit de Omgevingsvisie. De binnenstad is een van de gebieden waarvoor een programma wordt opgesteld. In dit gebied komen veel opgaven bij elkaar waardoor een integrale aanpak wenselijk is.
- Het gaat om gezamenlijke keuzes, visie en inzet op investeringen in de stad.