

Raadsfracties
PvdA Haarlem (M. Wiedemeijer)
Actiepartij (G. Hulster)
SP Haarlem (A.F. Bloem)
GroenLinks Haarlem (P. van den Doel)
CDA Haarlem (J. Visser)
D66 Haarlem (M. de Groot)
Jouw Haarlem (M. Aynan)
ChristenUnie Haarlem (F. Visser)

Ons kenmerk ECDW/2022/533567
Datum 22 maart 2022
Afdeling Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen
Contact B. Kessels
Telefoon 023-5114313
E-mail bkessels@haarlem.nl

Onderwerp: Reactie op initiatiefvoorstel
Leegstandsverordening

Geachte heren Wiedemeijer, Hulster, Bloem, van den Doel, Visser, de Groot, Aynan en Visser,

Op 17 februari 2022 heeft u het initiatiefvoorstel Leegstandsverordening ingediend. Met deze brief reageert het college op uw voorstel. Voor een compleet beeld van de context voegen wij uw brief bij deze antwoordbrief.

1. *Op 17 februari 2022 heeft u een initiatiefvoorstel ingediend om een leegstandsverordening voor Haarlem in te voeren. Doel van het initiatief is om de langdurige leegstand in de woningvoorraad, winkervoorraad en de kantorenvoorraad te reguleren. Bij het initiatiefvoorstel is de model-leegstandsverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeente gevoegd. U stelt voor om dit model in zijn geheel over te nemen en van toepassing te verklaren op de hele gemeente Haarlem. Ook vraagt u naar de te verwachte kosten voor de uitvoering van de leegstandsverordening.*

Antwoord:

Het college deelt uw mening dat leegstand moet worden voorkomen en bestreden. Sinds enkele jaren monitoren wij de leegstand van woningen, kantoren en winkels. Daaruit blijkt dat de leegstandpercentages in Haarlem niet afwijken van die van andere grote steden in Nederland. De huidige situatie op de woningmarkt vraagt een afweging van elk mogelijk instrument of dat leidt tot meer woningen. Volgens de Leegstandwet kunnen gemeenten in een Leegstandsverordening een meldingsplicht, een leegstandoverleg en een leegstandbeschikking vastleggen.

In deze reactie schetsen wij eerst een beeld van de leegstandsverordening en de werking in de praktijk. Vervolgens geven wij u een beeld van de huidige situatie van de leegstand van woningen, winkels en kantoren in Haarlem. Tot slot gaan wij in op drie mogelijke varianten om de leegstandsverordening in Haarlem in te voeren.

De leegstandsverordening in de praktijk

Gemeenten kunnen sinds 2010 een leegstandsverordening invoeren. Slechts een beperkt aantal heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Een rondgang langs gemeenten heeft ons inzicht gegeven in de kracht en ook in de beperkingen van de leegstandsverordening.

Samengevat kent de leegstandsverordening drie stappen:

1. Verplichte melding en registratie van leegstand na 6 maanden van leegstand;
2. Leegstandsoverleg tussen eigenaar en gemeente om woning, winkel of kantoor zo snel mogelijk weer in gebruik te nemen;
3. Leegstandsbeschikking met daarin voordracht van gemeente voor nieuwe gebruiker van het pand.

Alle gemeenten met een leegstandsverordening hebben aangegeven dat het uitvoeren van deze verordening wordt ervaren als een intensief traject dat veel capaciteit vraagt. Gemeenten die geen extra capaciteit beschikbaar hebben gesteld na invoering van de verordening, gebruiken de verordening als stok achter de deur. De gemeenten die wel extra capaciteit beschikbaar hebben gesteld, beperken zich in de meeste gevallen tot de uitvoering van de eerste twee stappen. Daarmee ontstaat zicht op de feitelijke leegstand en komt een deel van de eigenaren met een leegstaand pand, in actie. De ervaring leert dat voor het bestrijden van leegstand meer nodig is dan alleen een leegstandsverordening. Met de verordening is het mogelijk een gesprek af te dwingen met onwillige eigenaren.

Bij hoge uitzondering wordt daadwerkelijk overgegaan tot het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Deze trajecten vragen een grote ambtelijke inzet, kennen een lange doorlooptijd en blijken weinig succesvol. De gemeente Amsterdam heeft daarom gepleit voor een aanscherping van de leegstandswet. Dit verzoek is niet gehonoreerd. In plaats daarvan start Amsterdam binnen de kaders van de Crisis- en Herstelwet met een experiment waarin strengere sancties kunnen worden opgelegd.

Gemeenten met een leegstandsverordening geven aan dat het invoeren ervan de bestaande samenwerkingsrelaties onder druk kan zetten. De leegstandsverordening heeft een dwingend karakter en maakt inbreuk op het eigendomsrecht. Dat schrikt de samenwerkingspartners af.

Leegstand van woningen, winkels en kantoren in 2021

In 2017 is de gemeente Haarlem gestart met het monitoren en bestrijden van leegstand. Op basis daarvan hebben we ons in de Woonvisie en in de uitvoeringsagenda Haarlem 2021-2025 beperkt tot het *monitoren* van de woningleegstand. Al eerder zijn maatregelen genomen om woningonttrekking door particuliere toeristische verhuur aan banden te leggen.

De huidige voorraad aan kantoren houdt het college graag beschikbaar voor kennisintensieve werkgelegenheid. In de afgelopen periode zijn al diverse kantoren getransformeerd tot woningen. Er is kantoorruimte nodig om onze ambitie met betrekking tot werkgelegenheid waar te maken. Hieronder is de huidige situatie rond leegstand van woningen, kantoren en winkels op een rij gezet.



Leegstand woningen

De gemeente monitort de administratieve leegstand van woningen op basis van de CBS Leegstandmonitor. Er is sprake van administratieve leegstand als op een verblijfsobject uit de Basis Administratie Gebouwen (BAG) geen persoon staat ingeschreven volgens de Basis Registratie Personen (BRP) én er volgens de Wet Onroerende Zaken (WOZ) geen gebruiker is én er volgens het Handelsregister geen bedrijf staat ingeschreven. De administratieve leegstand bedroeg op 1 januari 2021 3% (2.400 woningen, waarvan 630 langer dan één jaar). Dat komt overeen met de frictieleegstand die nodig is om doorstroming op de woningmarkt mogelijk te maken. Het landelijke gemiddelde voor administratieve leegstand lag op 1 januari 2021 op 2%. Ten opzichte van andere grote steden heeft Haarlem geen afwijkende administratieve leegstand. Mogelijke redenen voor leegstand van woningen kunnen zijn:

- Verhuizing: periode tussen het vertrek van de oude bewoner en de komst van de nieuwe bewoner. Regelmatig wordt in deze periode de woning verbeterd;
- Tweede woning: de bewoner heeft meerdere woningen voor eigen gebruik en staat ingeschreven op een ander adres
- Renovatie en verbouwing: de woning is tijdelijk niet bewoonbaar;
- Overlijden: de bewoner is overleden en er is nog geen nieuwe bewoner gevonden;
- Wisselwoning: woning wordt ingezet als tijdelijk onderkomen voor bewoners die te maken hebben met een grootschalige renovatie of herstructurering. De Haarlemse corporaties houden hiervoor ongeveer 25 tot 30 woningen beschikbaar;
- Toeristische verhuur;
- Woningen als opslag: woonruimte boven winkels kan in gebruik zijn als opslagruimte.

De bestrijding van leegstand zal zich in eerste instantie richten op de woningen die langer dan één jaar leegstaan.

Leegstand en leegstandbestrijding winkels

De winkelleegstand in Haarlem bedroeg in 2020 en 2021 ongeveer 5% (bron: Leegstandsmonitor CBS). Dat is gelijk aan het gezonde frictieniveau en onder het landelijk gemiddelde van 8%. In de zes winkelgebieden van Haarlem is leegstand geteld van 73 van de 1.371 winkels, gemeten in de periode november 2021 – januari 2022 (bron: Locatus).

Op basis van de Detailhandelsvisie 2016-2020 is in 2019 gestart met een samenwerkingstraject om bovenmatige leegstand tegen te gaan. In het actieplan Detailhandel & Horeca 2020 – 2022 heeft deze aanpak een vervolg gekregen. Recent is het plan van aanpak 'Vitaliteitsplan binnenstad Haarlem' vastgesteld. Bureau STEC heeft een onderzoek gedaan naar de winkelleegstand en het functioneren van de hoofdwinkelstraten in Haarlem. Daaruit kwam naar voren dat een deel van de Grote Houtstraat en de Barteljorisstraat de meeste aandacht behoeven. In die lijn is een pilot gestart waarbij ruimte wordt geboden aan tijdelijke bestemmingen die een positieve bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van deze straten.

Samen met eigenaren van winkelpanden wordt leegstand tegengegaan. De inzet is gericht op het werven van nieuwe winkels, transformatie naar andere bestemmingen en naar het benutten van de woningen boven winkels (project Wonen boven Winkels). De samenwerking is gebaseerd op stimuleren en vertrouwen. Het dwingende karakter van de leegstandsverordening staat haaks op de tot dusver gevoerde aanpak.

Leegstand en leegstandbestrijding kantoren

De kantorenleegstand in Haarlem is 9,6% (peildatum 1/1/2021). Dat is net boven de frictieleegstand van 8% voor een gezonde kantorenmarkt (MRA). De gemiddelde kantorenleegstand in de MRA is 13% (Plabeka monitor 2020-2021). De kantorenleegstand in Haarlem is daarmee lager. In de acht ontwikkelzones waar nu circa 12.500 banen zijn, is het voornemen om 10.000 woningen te bouwen. Deels gaat de komst van deze woningen ten koste van kantoren. Ondanks dat daardoor de kantorenleegstand afneemt, bijvoorbeeld aan de Schipholweg en in Schalkwijk, blijft de behoefte aan nieuwe kantoren. Enerzijds als vervangingsvraag: de banen moeten worden opgevangen. Anderzijds om de kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt (hoog aandeel theoretisch geschoolde beroepsbevolking vs. hoog aandeel banenaanbod praktisch geschoolden) te verkleinen door inzet op meer (kennis)intensieve werkgelegenheid.

Kortom: in Haarlem is wel sprake van leegstand, maar deze is niet bovengemiddeld.

Mogelijke varianten leegstandsverordening Haarlem

Het college heeft drie varianten voor invoering van de leegstandsverordening op een rij gezet.

1 Variant 'integrale invoering VNG-modelverordening'

De integrale invoering van de VNG-modelverordening betekent dat de leegstandsverordening geldt voor zowel wonen, winkels als kantoren in de hele gemeente Haarlem. Ook wordt ingezet op de uitvoering van de drie stappen die de leegstandsverordening biedt:

1. Verplichte melding en registratie van leegstand na 6 maanden van leegstand;
2. Leegstandsoverleg tussen eigenaar en gemeente om woning, winkel of kantoor zo snel mogelijk weer in gebruik te nemen;
3. Leegstandsbeschikking met daarin voordracht van gemeente voor nieuwe gebruiker van het pand.

Met het vaststellen van de VNG-modelverordening zet Haarlem vol in op de leegstandsverordening als instrument om de leegstand te bestrijden. De volgende werkzaamheden zijn nodig (niet uitputtend):

1. Voorbereiden en vaststellen verordening inclusief participatietraject;
2. Implementatie verordening
 - a. Meldingen en registratie
 - Inrichting registratiesysteem
 - Inrichting meldpunt
 - Inrichting systeem handhaving & boetes
 - Opleiding medewerkers



- b. Leegstandsoverleg
 - Ontwerpen werkwijze leegstandsoverleg
 - Opleiden medewerkers
 - c. Voordragen van nieuwe gebruikers
 - Inrichting databank potentiële kandidaten
 - Opleiden medewerkers
3. Uitvoering
- a. Registreren
 - b. Voeren van leegstandsgesprekken
 - c. Voordragen van nieuwe gebruikers
 - d. Afgeven van leegstandsbeschikking
 - e. Afhandelen van bezwaarschriften

De kosten voor de implementatiefase van deze variant schatten wij op 0,5 fte (€ 55.000). Een eerste schatting van de kosten voor implementatie en uitvoering bedraagt ongeveer 5 fte per jaar (€ 550.000). De middelen worden aangevraagd bij de Kadernota 2023.

Voordelen:

- Haarlem laat zien de aanpak van leegstand serieus op te pakken;
- Er ontstaat zicht op de werkelijk leegstand van woningen, winkels en kantoren;
- De verordening is in relatief korte tijd in te voeren;
- Goedwillende pandeigenaren zullen in actie komen waardoor leegstaande woningen, winkels en kantoren mogelijk eerder in gebruik worden genomen.

Aandachtspunten:

- Er is sprake van een nieuwe activiteit. Daarbij dient rekening te worden gehouden met tegenvallers in de kosten;
- Onwelwillende eigenaren zijn moeilijk tot niet te dwingen tot actie. Hoe ver wil de gemeente hierin gaan?;
- De regulerende aanpak van de verordening past niet in de samenwerking die is gestart om winkelleegstand te bestrijden;
- Haarlem profileert zich als woon-werkstad, een verdere afname van het oppervlak aan kantoorruimte door transformatie naar woningen, zet deze ambitie onder druk;
- De leegstandsverordening is een instrument met een dwingend karakter en tornt aan het eigendomsrecht. De impact voor de belanghouders kan groot zijn. Daarbij past een zorgvuldig participatietraject;
- De periode voordat de eerste beschikkingen kunnen worden afgegeven is minimaal een jaar na inwerkingtreding van de verordening.

2 Variant 'leegstandsverordening voor Haarlemse situatie'

Een alternatief is om voor de thema's wonen, kantoren en winkels afzonderlijk in beeld te brengen op welke manier leegstand bestreden kan worden met de leegstandsverordening. Per thema wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welke onderdelen van de leegstandsverordening leiden op een efficiënte en effectieve wijze tot meer beschikbare woningen?
- Hoe verhoudt de leegstandsverordening zich tot de huidige aanpak van leegstandsbestrijding?
- Voor welke delen van Haarlem is een leegstandsverordening een mogelijk efficiënt en effectief instrument?
- Welke instrumenten zijn nog meer beschikbaar voor een efficiënte en effectieve leegstandsbestrijding?
- Welke kosten zijn gemoeid bij het beschikbaar krijgen van woningen door het voeren van een actief leegstandsbeleid, inclusief het gebruik van de leegstandsverordening?

Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt een voorstel opgesteld voor gebruik van de leegstandsverordening, aangepast aan de Haarlemse context.

Voor de implementatie en uitvoering van deze variant wordt vooralsnog uitgegaan van een investering van maximaal 1 fte (€ 110.000). Daarmee zijn ook het ambitieniveau en de verwachtingen bepaald. Het betreft een nieuwe activiteit. De financiële middelen worden aangevraagd in de Kadernota 2023.

Voordelen:

- Haarlem breidt het instrumentarium uit om leegstand te bestrijden op thema's en in gebieden waar dit kansrijk is;
- Er ontstaat zicht op de werkelijk leegstand van woningen, winkels en kantoren;
- De verordening is in relatief korte tijd in te voeren. Er is meer tijd nodig dan voor invoering van variant 1.

Aandachtspunten:

- De leegstandsverordening dient meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige aanpak. Uit onderzoek kan dus ook blijken dat invoeren van een leegstandsverordening niet doeltreffend of efficiënt is;
- De leegstandsverordening is een instrument met een dwingend karakter en tornt aan het eigendomsrecht. De impact voor de belanghouders kan groot zijn. Daarbij past een zorgvuldig participatietraject.



3 Variant 'wachten op uitkomsten Amsterdams experiment'

In deze variant wordt gewacht op de ervaringen van de gemeente Amsterdam met het experiment om strengere regels op te nemen in de leegstandsverordening.

De gemeente Amsterdam heeft in 2016 een leegstandsverordening vastgesteld. De afgelopen jaren heeft de gemeente ervaring opgedaan met dit instrument. Samengevat is de conclusie dat leegstandsverordening in de huidige vorm zicht geeft op de werkelijke leegstand en dat welwillende eigenaren in beweging komen nadat contact is gelegd. Voor onwelwillende eigenaren geeft de leegstandswet te weinig middelen om via een verordening eigenaren te dwingen tot actie over te gaan. Binnen de kaders van de Crisis- en Herstelwet voert Amsterdam de komende jaren een experiment uit waarin de reactietermijn korter zijn, de boetes hoger en de eigenaren gedwongen kunnen worden tot huurverlaging of acceptatie van een, door de gemeente voorgedragen, huurder. Het experiment loopt tot 2025.

Voordelen:

- Te zijner tijd wordt gebruik gemaakt van een verordening die zich in de praktijk heeft bewezen.

Aandachtspunt:

- Op korte termijn is geen resultaat te verwachten van leegstandsbestrijding met een verordening. Het experiment is gestart in 2022 en loopt tot 2025.

Bovenstaande in acht genomen spreekt het college een voorkeur uit voor variant twee. Het college gaat graag met de raad het gesprek aan om te komen tot een gewogen en breed gedragen keuze.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. C.M. Lenstra

drs. J. Wienen

