

Voortgangsrapportage



Leegstand en herbestemming publieksversie

gemeente [gD] Doetinchem

Colofon

| | |
|-----------|---|
| Productie | : afdeling Fysieke Ontwikkeling, team beleid |
| Opsteller | : Yana van Tienen, beleidsmedewerker stedelijke ontwikkeling In samenwerking met: team accommodaties, team grondzaken, team economie, team maatschappelijke ontwikkeling, team financieel beleid, team regiekamer, team vergunningverlening, team toezicht en handhaving. |
| Foto's | : Thea van den Heuvel, Yana van Tienen |
| Drukwerk | : Repro Doetinchem |
| Datum | : november 2014 |

Voortgangsrapportage

Leegstand en herbestemming

publieksversie

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| 1. | Leeswijzer | 5 |
| 2. | Inleiding | 6 |
| 3. | Team Leegstand | 8 |
| 4. | Rol van de gemeente | 10 |
| 5. | Instrumenten | 13 |
| 6. | Categorieën | 26 |
| 7. | Communicatie en netwerk | 30 |
| 8. | Conclusies | 33 |
| 9. | Adviezen | 34 |
| 10. | Bijlage | 35 |

1 - Leeswijzer

Waar gaat het over

Voor u ligt de publieksversie van het voortgangsrapportage leegstand 2014. Het rapport beschrijft de activiteiten die zijn ondernomen sinds het besluit door B&W (februari 2014) om de aanpak leegstand te starten. De aanpak is gestart op de *onderdelen proces, kennis, regelgeving en het stimuleren en verbinden van partijen*. De evaluatie geeft aan welke onderwerpen zijn onderzocht, waar nog informatie over ontbreekt en wat de uitkomsten zijn van het onderzoek. Ook worden er concrete voorstellen voor een vervolg gedaan. Het zou ondoenlijk zijn om alle voorstellen direct op te volgen, plannen te effectueren en instrumenten vast te stellen. Daarom is aan burgemeester en wethouders een keuze voorgelegd. Afhankelijk van de resultaten zal daar weer een vervolg op komen en kan weer geput worden uit de informatie in dit document.

Op 2 december 2014 hebben burgemeester en wethouders een besluit genomen over de vervolgaanpak in het jaar 2015. De beslispunten zijn te vinden in hoofdstuk 9.

Hoofdstukindeling

In hoofdstuk 2 (inleiding) is beschreven wat de aanleiding is voor deze evaluatie. Hier wordt ook het b&w besluit van februari 2014 toegelicht. Het proces en de organisatie van de aanpak leegstand is van het begin af aan heel belangrijk geweest. De informatie hierover is terug te vinden in de hoofdstukken 3 (team leegstand) en 4 (rol van de overheid).

Februari 2014 is een elftal instrumenten gepresenteerd aan b&w als hulpmiddel bij de aanpak leegstand. Wat daarmee is gebeurd, is te lezen in hoofdstuk 5 (instrumenten). Het hoofdstuk behandelt onder andere de *beslisboom*, diverse voorstellen als het gaat om regelgeving zoals de *leegstandsverordening*, maar ook het *makelpunt* en de *vertrekcompensatie*.

In hoofdstuk 6 (categorieën) wordt ingegaan op de verschillende categorieën vastgoed en wat daar de relevantie van is als het gaat om leegstand. Hoofdstuk 7 (communicatie) gaat in op de contacten die het afgelopen jaar zijn gelegd om in- en externe partijen te informeren.

In hoofdstuk 8 (conclusies) worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet die voortkomen uit de totaalevaluatie. Deze leiden tot een advies aan b&w waarvan de beslispunten zijn weergegeven in hoofdstuk 9 (adviezen). Zoals gezegd is er een keuze gemaakt voor dit advies en zijn er meer levensvatbare voorstellen terug te vinden in deze evaluatie.

Bijlagen

Als bijlage vindt u een gedetailleerde beschrijving terug over de werkwijze van de beslisboom.

2 - Inleiding

Achtergrond

In de structuurvisie Doetinchem 2035 (raadsbesluit september 2013) is leegstand benoemd als belangrijk item. Uitwerking van het onderwerp is bij die gelegenheid vastgelegd in de uitvoeringsagenda. Voorstellen voor de aanpak leegstand zijn februari 2014 aan burgemeester en wethouders gepresenteerd. Toen is ook afgesproken hetzelfde jaar nog een rapportage uit te brengen over de voortgang van de aanpak.

Motivatie

Begin 2014 waren er redenen genoeg om het onderwerp leegstand op te pakken. De landelijke trend gaf een snel stijgende leegstand aan. Of het nu om detailhandel, kantoren of andere bedrijfsgebouwen ging. Daar kwam bij dat voor de Achterhoek met een steeds grotere zekerheid uitgegaan werd van krimp en daarmee met het teruglopen van ruimtebehoefte. Tegelijkertijd waren er ook positieve redenen om de aandacht te vestigen op het onderwerp leegstand. Doetinchem hecht er veel waarde aan om de centrumfunctie binnen de Achterhoek de komende jaren te handhaven en bijbehorende kwaliteit te leveren als het gaat om voorzieningen en belevingskwaliteit. Daar past het beeld van leegstand en verloedering niet bij.

Rol gemeente

Enige aarzeling bij het formuleren van een aanpak was er wel. Het was nog onvoldoende bekend hoezeer de gemeente Doetinchem te maken had en zou krijgen met het fenomeen leegstand. Ook was er onzekerheid over de invulling van de rol van de gemeente ten opzichte van die van eigenaren en gebruikers. Die moest in elk geval aansluiten bij de ontwikkelingen in deze tijd zoals het stimuleren van meer eigen initiatief, verantwoordelijkheid en participatie. Tenslotte was de voorgestelde aanpak innovatief. Er was nog weinig tot geen ervaring mee opgedaan in andere delen van het land. Doetinchem stelde zich op als pionier.

Huidige stand van zaken

Nog maar een half jaar later, lijkt het er op dat de aarzelingen zijn verdwenen. De oprichting van het team leegstand heeft er voor gezorgd dat er binnen korte tijd veel draagvlak is ontstaan voor de aanpak van leegstand. De korte lijnen binnen en buiten de organisatie en integrale benadering van de problematiek spreekt aan. Er wordt daardoor ook tijdswinst geboekt en efficiëntie vergroot in het handelen. Er is gewerkt aan de ontwikkeling van instrumenten om de leegstand aan te kunnen pakken en een aantal zijn al volledig in gebruik. Voor andere instrumenten liggen concrete voorstellen hoe hier mee verder te gaan. De werkwijze richt zich erop bestaande (storende) leegstand op te lossen, negatieve effecten in de omgeving van leegstaande panden te voorkomen en te bestrijden en een strategie te ontwikkelen om leegstand en of de negatieve effecten in de toekomst in te perken.

Besluitvorming februari 2014

Deze evaluatie brengt in beeld wat er in 2014 is gedaan op het gebied van de aanpak van leegstand. De belangrijkste doelstelling was tot op heden uitvoering te geven aan de besluitvorming van het college met betrekking tot leegstand en herbestemming (besluit d.d. 04-02-2014). De beslispunten in dat besluit waren:

1. Vast te stellen dat op basis van referentiestudies blijkt dat
 - a. Doetinchem, net als andere Nederlandse gemeente, kampt met een toename aan leegstaande panden.
 - b. Een onacceptabele onderhoudstoestand van leegstaande panden voorkomen moet worden.
 - c. De negatieve effecten van leegstand op z'n directe omgeving (straat, buurt, wijk) zoveel mogelijk voorkomen of bestreden moet worden.
 - d. Dit moet leiden tot beleidskeuzes tussen herbestemming, transformatie, en/of sloop.
2. Vastgesteld dat het voorkomen van leegstand allereerst een verantwoordelijkheid is van de eigenaar van een pand.
3. Onderzoeken hoe eigenaren ondersteund kunnen worden in hun verantwoordelijkheid om leegstand te voorkomen en welke mogelijkheden de gemeente heeft om eigenaren aan te spreken en te handhaven.
4. Binnen bestaande wetgeving kaders en regels zo efficiënt mogelijk te benutten en interne werkprocessen op elkaar af te stemmen om herbestemming mogelijk te maken.
5. Te onderzoeken of aanvullende beleidsmaatregelen zoals een *leegstandsregeling*, *vertreklust*, *transitiefonds* en *tijdelijke stop handhaving* het maken van keuzes vereenvoudigen en of ze haalbaar zijn. Dit op basis van een aanvullende analyse. De resultaten van dit onderzoek met bijbehorend beleidsvoorstel aan de raad voorleggen.
6. De instrumenten *inventarisatie en monitoring*, *beslisboom*, *gebiedskaart* en *programma-verkenning* in te zetten.
7. Gelijktijdig met de jaarlijks terugkerende evaluatie van de structuurvisie Doetinchem 2035, te rapporteren aan de raad over de voortgang aanpak leegstand.
8. Met de Achterhoekse gemeenten samen te bekijken wat een gezamenlijke aanpak kan zijn en lobby richting rijk versterken.

3 - Team Leegstand

Centrale

Direct na de totstandkoming van het besluit om te starten met aanpak van de leegstand is het team leegstand opgericht. Het team richt zich op de coördinatie van de aanpak en het voorkomen van leegstand en het maken van goed onderbouwde keuzes en prioritering. Het team bestaat uit een zestal personen met zoveel mogelijk vaste vervangers, afkomstig uit de zes teams en afdelingen die het meest betrokken zijn bij het onderwerp. Binnen het team wordt voortdurend getracht een match te maken tussen de leegstandskwestie en de collega('s) die deze op dat moment het beste kan aanpakken.

Instrumentgroepen

Er is een structurele relatie tussen het team leegstand en de instrumentgroepen. Deze kleine werkgroepjes bestaan uit een aantal specialisten die zich met specifieke uitvoeringstaken bezig houden, gekoppeld aan de verschillende beleidsinstrumenten. Ze zorgen ervoor dat hun kennis beschikbaar komt voor de hele organisatie. Waar nodig wordt deze ook naar buiten gebracht. Als eerste is de instrumentgroep *inventarisatie en monitoring* opgericht. Deze heeft al uitstekend werk gedaan. De instrumentgroepen *handhaving en vergunningen* en *maatwerk in regelgeving* zijn nu ook actief. De oprichting van de instrumentgroep *programmaverkenning* zal in 2015 aan de orde komen.

Bestuur en management

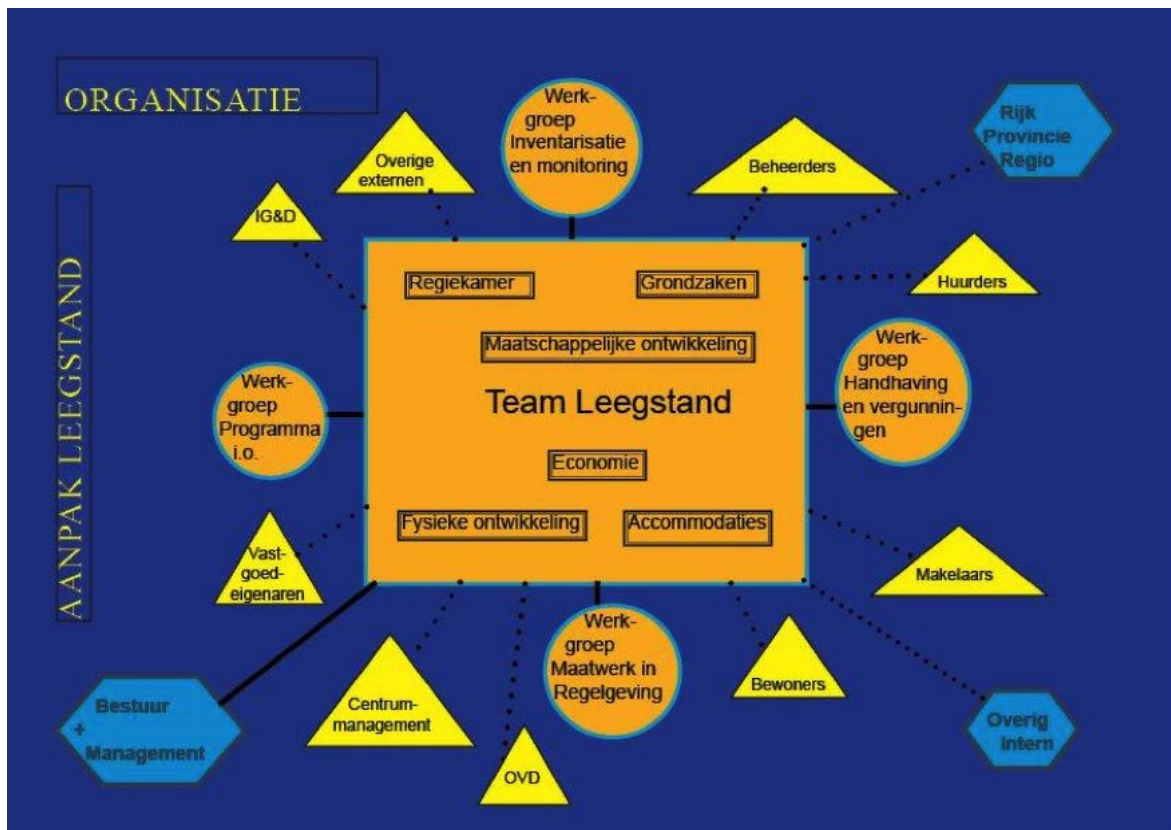
Er is een structurele relatie tussen het team leegstand en diverse bestuurders en managementleden. Afhankelijk van hun positie wordt op vaste momenten of incidenteel overlegd of teruggekoppeld. In het kader van deze evaluatie is de aanpak van de leegstand besproken in een strategisch uurtje met burgemeester en wethouders, in een informatieve raadsbijeenkomst en met alle individuele wethouders. Het team leegstand streeft er naar met enige regelmaat een tussenrapportage te verspreiden. De eerste is mei 2014 verspreid. De tweede verschijnt na besluitvorming over het vervolg van de aanpak leegstand.

Externe partijen

Er zijn zeer frequent contacten tussen het team leegstand en diverse externe partijen. Het verschilt per partij hoe vaak en van wie dit uitgaat en welk project of proces aan de orde is. Er is geen vergaderstructuur aan deze samenwerking gekoppeld. Pragmatisch handelen is de basis bij deze contacten. Bij specifieke onderwerpen wordt er kennis gehaald bij collega's van provincie en rijk.

Overig intern

Veel interne medewerkers zijn al vertegenwoordigd in het team leegstand en/of de instrumentgroepen. Op incidentele basis is er nog een leemte aan kennis en wordt deze door het team leegstand bij andere interne medewerkers gehaald. Terugkerende onderwerpen zijn in dat kader volkshuisvesting en zorg.



4 - Rol van de gemeente

Nieuwe rol

Vanaf de start van de aanpak leegstand, is de zogenaamde nieuwe rol van de overheid uitgangspunt geweest. Dit betekent dat er meer verantwoordelijkheid bij de eigenaar van panden wordt gelegd, meer initiatief van de eigenaar wordt verwacht om problemen op te lossen, meer zelfredzaamheid wordt gevraagd als het om financiële zaken gaat en meer samenwerking tussen partijen wordt gestimuleerd. Om die nieuwe rol op een goede manier te kunnen invullen, is er een analysemodel gemaakt waaruit blijkt met welke taken de overheid zich in dit kader moet bezig houden en wat er van de externe partijen verwacht kan worden. Uit de analyse blijkt dat de wisselwerking groot is tussen overheid en externen. Zelfs als de overheid een tijdje niets doet, krijgen de partijen na verloop van tijd toch weer met elkaar te maken. Hetzij omdat de zaken uit de hand zijn gelopen, hetzij omdat externe partijen met initiatieven komen. Een tweede conclusie is, dat de overheid een dubbele rol heeft in deze problematiek. De overheid is zelf namelijk ook eigenaar en krijgt in die rol te maken met de regelgeving van het eigen orgaan.

Wisselwerking:

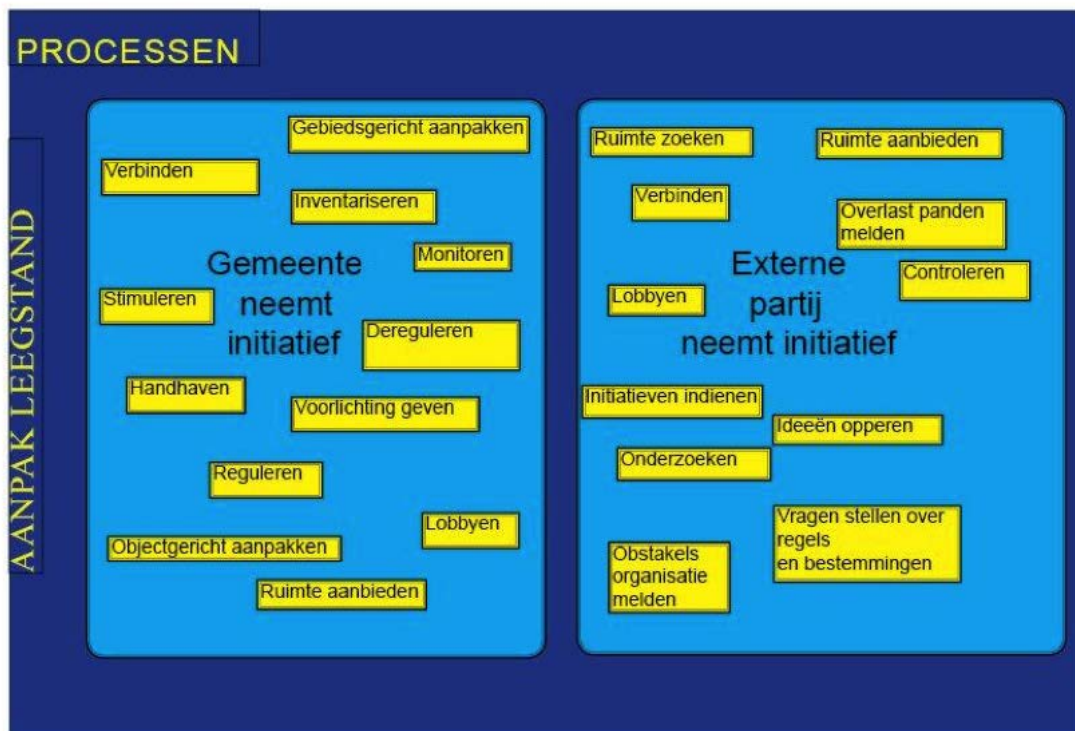
Het procesmodel (zie onder) brengt in beeld wat overheid en externe partijen in dit kader letterlijk doen. Twee voorbeelden moeten duidelijk maken dat er sprake is van wisselwerking.

- Als een externe partij een (goed) initiatief neemt, moet dit veelal gefaciliteerd worden door de overheid. Het kan dan gaan om besluitvorming, aanpassing bestemmingsplan of een variant daarop, informatieverstrekking, communicatie, ondersteuning bij subsidieaanvraag etc.
- Als de overheid regelgeving introduceert of al bestaande regelgeving gaat toepassen, betekent dit dat de externe partij daarop moet gaan reageren en maatregelen moet nemen. In veel gevallen ontstaan er dan initiatieven, komen er informatievragen richting overheid etc.

Hier valt uit op te maken dat het stimuleren door de gemeente van meer zelfredzaamheid, initiatiefvorming en verantwoordelijkheidsgevoel bij externen niet betekent dat het werk voor de overheid afneemt. De taken veranderen wel en dit vergt van het ambtenarenapparaat op sommige onderdelen een andere opstelling en werkwijze.

Precedentwerking

De overheid krijgt als eigenaar met precies dezelfde problematiek te maken als de externe partijen. Denk aan: vandalisme (ingegooide ruiten, koperdiefstal), bezetting van het pand door krakers, daklozen, jongeren en andere individuen, bestemmingsplan als hinder voor tijdelijke invulling, prijsdaling als gevolg van onzekerheid over definitieve invulling e.d. Er wordt creatief en in samenwerking met andere partijen binnen de gemeente gezocht naar (tijdelijke) oplossingen zoals anti-kraak, leegstandsbeheer en dergelijke, maar de voorbeeldfunctie van de gemeente en het risico op precedentschepping zijn factoren van belang.



Juist daarom wordt nu gebruik gemaakt van de ervaringen van de overheid in de rol van eigenaar om te kijken waar een flexibilisering van regelgeving of een meer accuraat gebruik van bestaande regelgeving mogelijk is. Uitgangspunt daarbij is dat iedere eigenaar (overheid of externe partij) dezelfde mogelijkheden heeft om zaken als vandalisme en oneigenlijk gebruik van de panden te voorkomen en tijdelijk (wenselijk) gebruik mogelijk te maken. In de praktijk zal deze werkwijze om maatwerk vragen. Op dit aspect wordt verder ingegaan bij de behandeling van *maatwerk in regelgeving*.

5 - De instrumenten

11 instrumenten

Februari 2014 is een beschrijving opgesteld van de volgende instrumenten:

1. Intern protocol
2. De beslisboom
3. Inventarisatie en monitoring
4. Gebiedskaart
5. Vaststellen functioneelijst en richtafstanden
6. Makelpunt
7. Programmaverkenning
8. Leegstandsregeling
9. Transitiefonds
10. Vertreklust
11. Tijdelijke stop handhaving

Voor een deel van die instrumenten was al een opzet gemaakt en een deel moest nog volledig opgezet worden. Februari 2014 werd nog een verschil gemaakt tussen de instrumenten *direct doen* en de instrumenten *nader uitwerken*. In de praktijk is gebleken dat een aantal instrumenten sterk met elkaar verband houdt en dat het direct handelen en nader uitwerken soms door elkaar loopt en moet lopen om goede resultaten te behalen. Om die reden worden ze verder besproken onder de kopjes *proces*, *kennis*, *regelgeving* en *stimuleren en verbinden*.

Proces

Intern protocol

Onder proces vallen het organisatie- en procesmodel (zie boven), het interne protocol en de beslisboom. Het vervaardigen van interne protocollen wordt binnen de verschillende instrumentgroepen opgepakt. De protocollen zijn gekoppeld aan de taken van de gemeente als weergegeven in het procesmodel. Daarnaast is het mogelijk dat de toepassing van specifieke regelgeving vraagt om een aparte protocolbeschrijving. Doelstelling van de interne protocollen is een helder en efficiënt proces waarbij de juiste stappen worden genomen en tijdig de juiste mensen worden betrokken.

Proces Gebiedsgericht aanpakken

1. Startpunt

| | | | | |
|---|--|---|--|---------------------------------------|
| A Signalen uit sociaal domein leggen link met gebied | B Gebied wordt voorgedragen door betrokken externen | C Gebied is deels een/ onderdeel van RK-initiatief | D Gebied is een/ onderdeel van een gemeentelijk project | E Team Leegstand selecteert gebied |
|---|--|---|--|---------------------------------------|

2. Team Leegstand doet quickscan op de volgende onderdelen

| | | | | | | |
|------------------|------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|---------------------|
| Reden aanmelding | Beslisboom | Gegevens en achtergrond eigenaren | Gegevens en achtergrond gebruikers | Tot nu toe geleverde inspanningen gemeente en externen | Belanghebbenden en belangen | Overige betrokkenen |
|------------------|------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|---------------------|

3. Mogelijke uitkomsten

| | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------------|--|
| Optreden nodig ivm beheertoestand | Herbestemming wenselijk | Meer onderzoek nodig | Prioriteit naar andere gebieden | Nieuwe rolverdeling/ aanpak formuleren |
|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------------|--|

4. Team Leegstand zoekt juiste behandelaar(s) / aanvullende behandelaars
5. Team Leegstand koppelt uitkomst terug bij indiener
6. Team Leegstand monitort verdere aanpak

Beslisboom

De beslisboom is een instrument waarmee op redelijk eenvoudige manier bepaald kan worden of in eerste instantie moet worden ingezet op behoud van een leegstaand pand. Het oordeel wordt geveld op basis van waarderingen op vier onderdelen: *omgevingswaarde*, *maatschappelijke waarde*, *cultuurhistorische waarde* en *bouwtechnische waarde*. De waardering kan positief zijn, twijfelachtig of negatief.

De waarde-oordelen bepalen vervolgens de te volgen strategie. Die kan variëren van *inzetten op behoud*, *nader onderzoek*, tot *niet inzetten op behoud*. Alvorens de definitieve keuze voor behoud wordt gemaakt, moet er naar andere aspecten gekeken worden zoals de eigendomssituatie, de boekwaarde, de functiegeschiktheid in combinatie met exploitatielasten, duurzaamheidsaspecten

en het bestemmingsplan. Het kan zijn dat bij de daarop volgende afweging alsnog de beslissing volgt om niet langer in te zetten op behoud, maar er moet dan wel sprake zijn van zwaarwegende argumenten. De keuze voor behoud kan ook gevolgen hebben voor bovenstaande aspecten. Het kan van belang zijn voor het pand om het te verkopen, in bruikleen te geven, boekwaarde af te schrijven, bouwtechnische aanpassingen te doen en/of het bestemmingsplan te wijzigen. Als op basis van de waardecriteria van de beslisboom komt vast te staan dat behoud van het betreffende gebouw meerwaarde heeft als algemeen belang van Doetinchem, dan komt het er op aan de rol van de gemeente te bepalen. De formele rol van de gemeente bij herbestemming is altijd die van vergunningverlener en toezichthouder. Soms moet ook besloten worden dat het daar bij blijft. Dat kan zijn omdat de verantwoordelijkheid voor de herbestemming bij een andere partij ligt, omdat dit in gezamenlijkheid wordt overeengekomen of omdat de gemeente niet in de positie is om effectief aan de herbestemming te werken. De systematiek van de beslisboom wordt verder toegelicht in de bijlage Beslisboom.



Kennis

Cijfermatige inventarisatie

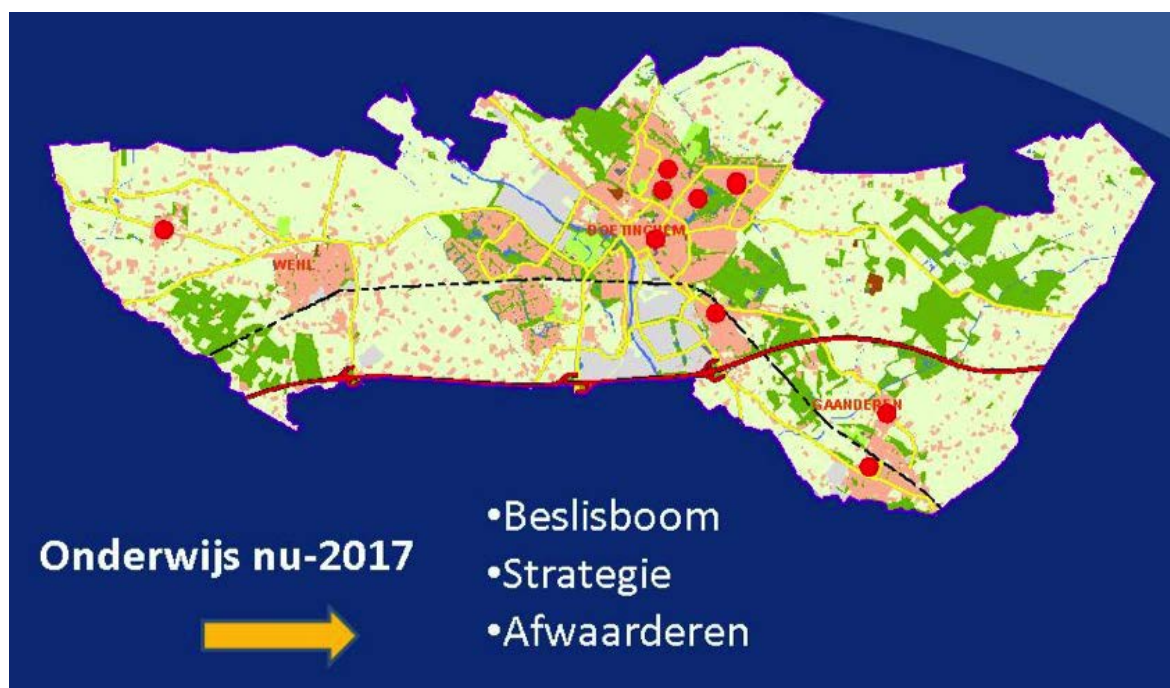
De eerste stap in de aanpak van leegstand, is de opzet geweest van een degelijke inventarisatie. De instrumentgroep *inventarisatie en monitoring* heeft zich hiermee bezig gehouden. De eerste doelstelling was een overzicht te krijgen van de leegstand van het commercieel vastgoed op cijfermatige basis. Er is gekeken naar de categorieën *bedrijven, kantoren, detailhandel, horeca en laboratoria*. De basisinformatie komt van de Kamer van Koophandel. Deze gegevens zijn binnen de gemeente verwerkt en gecontroleerd in het veld. Er vindt driemaandelijks een actualisatie plaats.

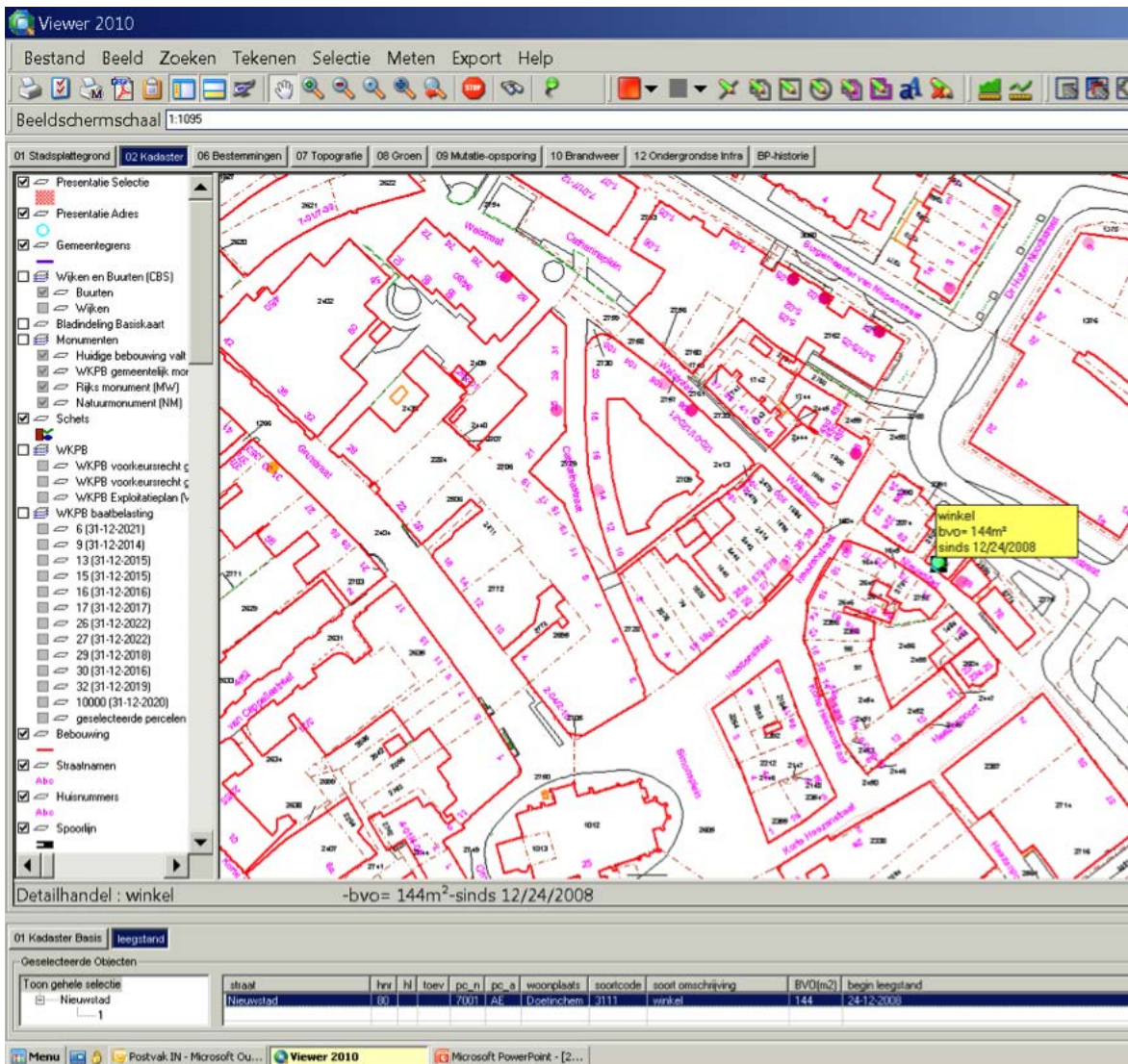
Vergelijkingen met onderzoeken naar leegstand van andere instanties gaan per definitie mank omdat er verschillende uitgangspunten worden gehanteerd en de actualisatie bij andere instituten dan de gemeente minder vaak plaats vindt. In sommige gevallen wordt door anderen ook gebruik gemaakt van schattingen in plaats van feitelijke metingen.

De gegevens die door de instrumentgroep zijn verzameld en gecontroleerd, zijn het afgelopen jaar verwerkt als kaartbeeld in het gemeentelijke programma GiDs. Voor alle gemeenteambtenaren is nu inzichtelijk waar de leegstand zit, hoe lang betrokken panden al leeg staan, om hoeveel *bruto vloer oppervlakte* (bvo) het gaat en welke functie het object had voordat het leeg kwam te staan.

Er wordt gewerkt aan een trendbeeld op basis van de vastgelegde cijfers zodat duidelijk wordt of er sprake is van een stijging of daling aan leegstand voor de verschillende categorieën. Inmiddels is aan de inventarisatiebestanden ook informatie toegevoegd over maatschappelijk vastgoed. Zo is bijvoorbeeld bekend welke scholen tussen nu en 2017 leeg komen te staan.

Kleine afwijkingen blijven altijd bestaan. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een pand slechts gedeeltelijk leeg staat of als er sprake is van snel wisselende situaties. Het is de bedoeling dat de inventarisatieresultaten op korte termijn ook via de gemeentelijke website worden gepubliceerd.





Vraag en aanbod

Team leegstand heeft met behulp van de excelbestanden van de cijfermatige inventarisatie, gegevens die binnenkomen via het *makelpunt* (zie stimuleren en verbinden) en vragen die bij de *regiekamer* binnen komen in beeld gebracht hoe vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden. Dit bestand vormt een dynamische database waaruit geput kan worden bij aanvragen door maatschappelijke partijen, particuliere initiatiefnemers en als het gemeentelijk team accommodaties op zoek is naar een geschikte invulling voor gemeentelijk vastgoed.

Inhoudelijke inventarisatie

De cijfermatige inventarisatie is van belang om iets te kunnen zeggen over kwantiteit van de leegstand binnen de gemeente, maar dat alleen is niet genoeg. Team leegstand doet ook onderzoek naar de aard van de leegstand. Startpunt daarbij is een kaart met prioriteitsgebieden waarvoor de cijfermatige informatie de basis vormt.

Het kaartbeeld met prioriteitsgebieden zegt niets over de ernst van de leegstandsproblematiek -anders dan dat er veel leeg staat- maar geeft aan dat op die plekken onderzocht moet worden wat er aan de hand is. Per gebied wordt een quickscan gedaan waarbij gekeken wordt naar pluspunten (waarden), minpunten (verrommeling e.d.), actuele ontwikkelingen, bezitsverhoudingen en maatschappelijke situatie. Dit gebeurt onder andere met behulp van veldwerk. Intern wordt verkend welke acties er al lopen (projecten, regiekamerinitiatieven, juridische maatregelen etc.) en wat de huidige planologische mogelijkheden zijn. Ook wordt er contact gezocht met eigenaren, makelaars en andere betrokkenen.

Op basis van het onderzoek naar de aard van de leegstand, kan pas bepaald worden of aanpak inderdaad noodzakelijk is. De informatie biedt alle ingrediënten om de te volgen strategie te bepalen, (zie ook protocolbeschrijving gebiedsgericht aanpakken).

Mei 2014 jaar zijn de volgende prioriteitsgebieden op de kaart gezet:



Jaarlijks of zo nodig eerder wordt de kaart met prioriteitsgebieden geëvalueerd. Dit gebeurt naar verwachting nog aan het einde van 2014. Gebieden waarvan gebleken is dat op kwalitatief vlak nog geen grote problemen (te verwachten) zijn en of waar een aanpak voor is gestart, kunnen dan een andere status krijgen.

Regelgeving

Maatwerk

Het afgelopen jaar is getracht alle mogelijkheden om te reguleren en te dereguleren ten behoeve van de aanpak leegstand of de negatieve gevolgen daarvan, op een rij te zetten. Uit dat onderzoek komt naar voren dat een aantal van de huidige te doorlopen procedures relatief veel tijd kosten en altijd voor rekening komen van de initiatiefnemer. Dat is niet zo erg als men ruim van tevoren weet dat er sprake zal zijn van leegstand en als er ook bekend is welke functie het leegstaande pand zal krijgen, maar dat is lang niet altijd het geval met als gevolg het stagneren van deze procedures.

De tweede conclusie luidt dat er met de huidige wetgeving meer mogelijkheden voor de aanpak van leegstand zijn dan aanvankelijk werd gedacht. De regelgeving is echter niet altijd even duidelijk voor de ambtenaren die er mee moeten werken. Er is bij hen behoefte aan het vastleggen van duidelijke processen met aandacht voor de rol van ambtenaren en bestuurders. De komende tijd zal dit gebeuren in de instrumentgroepen *maatwerk in regelgeving en handhaven en vergunningen*.

Excessenregeling

Een voorbeeld van een regeling die wel bestaat, maar tot nog toe in Doetinchem niet is toegepast ten behoeve van de aanpak van leegstandsproblematiek, is de excessenregeling. Deze regeling maakt deel uit van het welstandsbeleid. Met behulp van deze regeling kan onder andere achterstallig onderhoud en verwaarlozing van het uiterlijk van leegstaande panden worden aangepakt. Naar verwachting wordt de welstandsnota uit 2011 op korte termijn geëvalueerd. Eén aandachtspunt daarbij is de verduidelijking van de relatie leegstand/ excessenregeling.

De instrumentgroep *handhaven en vergunningen* werkt momenteel aan een lijst met leegstaande panden waarbij het achterstallig onderhoud negatief opvalt. Na interne screening, zal de lijst aan burgemeester en wethouders worden voorgelegd met een voorstel voor de te volgen procedure van aanpak. Er zal dan ook aandacht zijn voor de aanpak van toekomstige gevallen.



Tijdelijke vergunningen, tijdelijk herbestemmen

De mogelijkheid van tijdelijk gebruik is wettelijk geregeld en sinds kort ook verruimd. Om een vergunning te krijgen voor het vestigen van een tijdelijke functie in bestaande bebouwing was het tot voor kort nog noodzakelijk om de behoefte aan tijdelijke ruimte aan te tonen. Als dat

lukte kon voor een termijn van vijf jaar gebruik worden gemaakt van de betreffende ruimte. De oppervlakte van de ruimte mocht niet meer bedragen dan 1500 m².

Sinds 1 november 2014 is Artikel 4, onderdeel 9 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) gewijzigd. Het tijdelijk herbestemmen is daarmee eenvoudiger geworden. De termijn van vijf jaar waarbinnen de functie in strijd met het bestemmingsplan getolereerd kan worden, is verhoogd naar tien jaar. De tijdelijkheid hoeft in tegenstelling tot voorheen niet meer objectief te worden aangetoond. De beperking dat de oppervlakte niet meer dan 1.500 m² mag bedragen, is komen te vervallen. De beperking dat het aantal woningen niet mag toenemen is geschrapt, zodat op deze wijze onder meer voorzien is in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen, bijvoorbeeld met het oog op het tegengaan van kraken. Voor gebouwen die gelegen zijn buiten de bebouwde kom zijn de mogelijkheden om een ander gebruik toe te staan beperkt tot een logiesfunctie voor werknemers.

Flexibel omgaan met regulering

Op verschillende plekken in het land wordt flexibel omgegaan met bestaande regels. Ook wordt er geanticipeerd op nieuwe regels. Doelstelling daarbij is bijvoorbeeld het leveren van een positieve bijdrage aan organische gebiedsontwikkeling, het mogelijk maken van tijdelijk gebruik van leegstaande panden en het experimenteren met *nieuwe* functies. Team leegstand heeft een werkbezoek afgelegd in Nijmegen om kennis te nemen van ervaringen met deze flexibele regelgeving. Er is geconcludeerd dat het toestaan van tijdelijke functies onder specifieke condities ook voor Doetinchem uitkomst kan bieden in bepaalde situaties.

Met de voorbeelden op het netvlies, wordt bekeken of er prioriteitsgebieden zijn die zich lenen voor een dergelijk experiment. Ook wordt de optie bekeken om specifieke pandafspraken te maken naar voorbeeld van het Nijmeegse. Vaak zal het dan gaan om panden waarvan men weet dat ze op termijn gesloopt worden of die in elk geval anders bestemd moeten worden dan voorheen. Door flexibel om te gaan met de regulering binnen afgesproken kaders, wordt het eenvoudiger om het leegstandsbeheer voor deze panden te regelen. Of het nu om prioriteitsgebieden of specifieke panden gaat. In beide gevallen zullen dergelijke procedures aan het bestuur worden voorgelegd.

Afwijken van het bestemmingsplan

Als er een verzoek ligt om af te wijken van het bestemmingsplan dan wordt in de huidige werkwijze afstemming gezocht over de te verlenen vergunning tussen een vergunningverlener en een planoloog. Er wordt gekeken naar de haalbaarheid van het initiatief, naar te voorziene problemen, naar strijdigheid met diverse beleidsterreinen en naar strijdigheid met de Task Force Wonen. Als het toestaan van de afwijking van het bestemmingsplan om één of meer van bovenstaande redenen op bezwaren stuit òf als het nog onduidelijk is welke functie uiteindelijk in het leegstaande pand zal komen, dan zal de initiatiefnemer in veel gevallen te horen krijgen dat er geen medewerking kan en zal worden verleend. De vergunningaanvraag wordt ingetrokken of de

procedure wordt afgebroken.

Een mogelijke oplossing om stagnering van een initiatief te voorkomen en de slagingskans voor het initiatief te vergroten is de opstelling van een lijst met functies die gekoppeld aan een nieuwbouwproject als niet-wenselijk worden beschouwd, wel toelaatbaar worden bij herbestemming van bestaande gebouwen. Per gebied kan een andere lijst van toepassing zijn. Het is zinvol om de lijst samen met bewoners en gebruikers van het gebied op te stellen. Hierdoor zal niet langer per initiatief een afweging gemaakt hoeven te worden met intern beleid, anders dan het beleid voor leegstand en herbestemming en ontstaat er draagvlak voor de wijzigingen. De lijst komt tot stand met behulp van de lijst met SBI-codes, onder andere beschikbaar via de VNG handreiking “Bedrijven en milieuzonering”.

Er wordt een besluit genomen over het mogelijk maken van functies onder het motto ja/tenzij. Dit kan met behulp van de richtafstandenlijst die behoort bij de VNG handreiking “Bedrijven en milieuzonering”. Als de afstandsnormen niet worden overschreden, dan kan de nieuwe functie worden toegestaan.

Op dit moment zal die nieuwe functie slechts bij uitzondering een woning kunnen zijn, gezien de regionale afspraken over de toevoeging van woningen en de geplande woningbouw.

Anti-kraak en leegstandsbeheer

Steeds vaker schakelen vastgoedeigenaren bij leegstand het anti-kraak instrument in, al dan niet gecombineerd met leegstandsbeheer. Anti-kraak is wettelijk toegestaan en valt onder het privaatrecht. De vastgoedeigenaar wordt geacht een bruikleenovereenkomst te sluiten met de partij die zijn pand betreft. Voor de gemeente rest de rol van voorlichter. Het is aan te bevelen om over dit onderwerp te communiceren via de gemeentelijke website. In dat kader past ook een aanbeveling voor de inzet van leegstandsbeheerders met het Keurmerk Leegstand.

Leegstandsverordening

De afgelopen maanden zijn de voor- en nadelen van een leegstandsverordening nagegaan. Daarbij is onder andere informatie ingewonnen bij de gemeente Amsterdam waar deze verordening als eerste werd ingesteld. Het principe van de leegstandsverordening introduceert een meldingsplicht bij leegstand en bevordert het overleg tussen eigenaar en gemeente. Eigenaar en gemeente bekijken (bij voorkeur samen) de herbestemmingmogelijkheden van het bewuste pand. Als de eigenaar er niet in slaagt om een gebruiker te vinden of zich hier niet voor inspant, dan kan de gemeente een gebruiker aandragen. De belangrijkste reden om een leegstandsverordening in te willen stellen, is het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van de leegstand van één of meer leegstaande gebouwen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het onaantrekkelijker worden van een winkelstraat, het verloederen van een bedrijventerrein of het ontstaan van onveilige gevoelens in bepaalde delen van de dorpen of de stad.

Het is de bedoeling dat de eigenaar de leegstand meldt binnen zes maanden. Als de eigenaar zich niet houdt aan de meldingsplicht, dan kan hij worden beboet. Het onderzoek naar de toekomstige invulling van het gebouw, kan bijvoorbeeld leiden tot het geschikt maken van het pand voor

een nieuwe functie door de eigenaar. Het onderzoek kan er ook toe leiden dat de gemeente meewerkt aan een bestemming die nog niet in het bestemmingsplan paste. Een andere optie is, dat geconcludeerd wordt dat het bewuste pand geen toekomst meer heeft. Het is dan aan de eigenaar om een strategie te ontwikkelen die leidt tot sloop van het pand. Als de eigenaar er na twaalf maanden niet in is geslaagd om een gebruiker te vinden of zich hier niet voor inspant, dan kan de gemeente een gebruiker aandragen. Het kan dan ook gaan om tijdelijk beheer, waarbij in ieder geval de bijkomende kosten (zoals energiegebruik) ten laste van de gebruiker zijn. Bij het niet meewerken aan de invulling van zijn of haar pand, kan de gemeente een publiekrechtelijke zaak starten om medewerking af te dwingen.

Stimuleren en verbinden

Programmaverkenning

De instrumentgroep programmaverkenning is in oprichting. Hij wordt samengesteld uit interne en externe krachten. De taken die door deze groep moeten worden opgepakt komen steeds beter in beeld. Het is nodig om te onderzoeken of er in Doetinchem programma is waar de gemeente goed in is en wat nog versterkt kan worden. Een tweede vraag is of er nog programma ontbreekt in Doetinchem wat wel als een wenselijke toevoeging beschouwd kan worden. De vervolgvraag is dan hoe Doetinchem dat programma kan faciliteren. Een derde vraag is hoe we omgaan met de programma's wonen en zorg. Daarbij spelen verschillende zaken zoals de relatie nieuwbouwprojecten versus leegstand, maar ook de relatie zorg/voorzieningen/ maatschappelijke kosten. In de Veentjes + (Veentjes plus directe omgeving) is al een start gemaakt met de programmaverkenning. Dit gebeurt in een participatietraject en in het kader van de provinciale pilot stedelijke herverkaveling.

Makelpunt

Het instellen van een Doetinchems makelpunt is een initiatief van het team accommodaties. Eerder gingen al enkele andere gemeenten hier al mee aan de slag. Het makelpunt is het digitale verzamelpunt van aanbod en vraag naar ruimte voor activiteiten. Het hoofddoel van het Makelpunt Doetinchem is het beter benutten van beschikbaar vastgoed om maatschappelijke doelstellingen te (helpen) realiseren. Het gaat hier dus om maatschappelijk vastgoed en het gebruik ervan. Op 1 februari 2014 is de website online gegaan. www.makelpunt-doetinchem.nl. Om ervoor te zorgen dat organisaties en inwoners van Doetinchem het Makelpunt weten te vinden, is er een communicatieplan opgesteld. Ook wordt gebruikgemaakt van social media zoals Twitter en Facebook om het bereik te vergroten. Inmiddels is de werking van het makelpunt geëvalueerd en het evaluatierapport op een haar na afgerond. Een belangrijke conclusie is dat het makelpunt een grote meerwaarde heeft bij het oplossen van complexe maatschappelijke vragen. Een mooi voorbeeld daarvan is de huur door de Minimannamarkt van het gerenoveerde voormalige schoolgebouw aan de Tollensstraat 5, een gemeentelijk monument. De tijdelijke invulling van de voormalige brandweer/politielocatie door kunstenaars een paintballgroep en een vechtsportschool biedt perspectieven voor de uitbreiding van programma in Doetinchem. Voordat dit initiatief werd genomen, bestond er in Doetinchem nog geen paintballgroep.



Financiële impulsen

Team leegstand heeft een verkenning gedaan naar de mogelijkheden om aanpak van leegstand financieel te bekostigen. De gemeente heeft deze verkenning in eerste instantie gedaan om zelf betere en snellere beslissingen te kunnen nemen ten aanzien van het eigen vastgoed. Daarnaast is er het besef dat financiële prikkels mogelijk kunnen helpen bij het stimuleren van de aanpak van leegstand door externe partijen. Tegelijkertijd past het in deze tijd niet meer om uitsluitend naar de (gemeentelijke) overheden te kijken. Voor veel denkbare scenario's is co-financiering een structureel onderdeel. Een nevendoeel van de financiële verkenning is het beschikbaar stellen van de opgedane kennis aan particuliere vastgoedeigenaren om zo gezamenlijk op te kunnen trekken in het vinden van oplossingen.

Globaal zijn de verkende financieringsvormen onder te verdelen in financiering/ garantiestelling en het beschikbaar stellen van gemeentelijke middelen ten behoeve van de afwaardering van een onrendabele top of als stimuleringsprikkel. Dat laatste kan al dan niet in de vorm van een fonds. Sommige buurgemeenten zijn hier al mee bezig.

Meer diepgaande onderzoeken moeten uitwijzen welke opties haalbaar zijn.

Vertrekcompensatie

Februari 2014 is het instrument vertreklast geïntroduceerd als potentieel middel om eigenaren te verplichten verantwoordelijkheid te nemen voor de objecten die zij achter zich laten als zij nieuwbouw plegen op een andere plek. Deze gedachtegang sluit aan bij bestaande juridische instrumenten zoals de *ladder voor duurzame verstedelijking*.

Voortschrijdend inzicht maakt dat we niet langer willen spreken over vertreklast, maar over *vertrekcompensatie*. Er kan een voorbeeld genomen worden aan diverse regelingen voor het landelijk gebied die er voor hebben gezorgd dat ter compensatie van nieuwbouwiniciatieven elders werd gesloopt en/of natuurcompensatie plaats vond.

De ladder voor duurzame verstedelijking is een juridisch instrument dat wordt ingezet

ter stimulans van een zorgvuldig ruimtegebruik. De ladder schrijft bij de wijziging van een bestemmingsplan een motiveringsplicht voor ter onderbouwing van het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit kan als resultaat hebben dat er geen goedkeuring komt voor de nieuwbouwontwikkeling omdat er voldoende alternatieven zijn op bestaande locaties en/of de leegstand wordt bevorderd door het nieuwbouwiniatief.

Met behulp van anterieure overeenkomsten kunnen binnen het privaatrecht afspraken gemaakt worden over de voorwaarden waaronder een ontwikkelaar, vastgoedeigenaar of ondernemer zijn pand verlaat en op een andere plek iets betreft of gaat bouwen. Dit gebeurt al, maar de gang van zaken is nog niet verankerd in beleid of processen. Het is belangrijk om de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Ook zou het goed zijn om na te denken over mogelijke beloningen voor de initiatiefnemer als hij/zij de verantwoordelijkheid neemt voor de oude gebouwen door ze opnieuw in te vullen en/of te slopen. Dat is in deze tijd immers geen eenvoudige opgave.

Lobbyen

Tijden veranderen snel en veel processen blijven achter bij wat noodzakelijk is om problemen van nu te tackelen. Een voorbeeld is de belastingwetgeving. De huidige regelgeving zorgt ervoor dat een vastgoedeigenaar de kosten die hij maakt als eigenaar van een leegstaand gebouw, namelijk het gebrek aan inkomsten, als verlies in mindering mag brengen op zijn winst over het totaal van zijn eigendommen. Hij wordt op die manier dus niet gestimuleerd om geld uit te trekken voor hergebruik.

Onderhoud en beheer van een leegstaand pand worden fiscaal evenmin gestimuleerd. Dit speelt een rol als de eigenaar van plan is om zijn pand op termijn te slopen, maar hij nog niet weet wanneer. Hij betaalt belasting op het moment dat zijn pand wordt getaxeerd en kan uit fiscaal oogpunt dus beter wachten tot de sloop daadwerkelijk aan de orde is. Dat kan soms jaren duren en het pand is dan over het algemeen minder waard geworden.

Van verschillende kanten wordt momenteel gelobbyd om de bestaande regelgeving te veranderen zodat er een grotere prikkel is om invulling te zoeken voor een leegstaand pand, dit te slopen als invulling niet haalbaar is en het onderhouden tijdens de leegstand. In België is men al een stuk verder op dit punt. Eigenaren van bedrijven van een bepaalde omvang moeten na een jaar leegstand van hun pand boetes betalen die vervolgens weer worden ingezet voor kwaliteitsverbeteringen op terreinen met veel leegstand. In Duitsland zijn het de banken die een belangrijke –stimulerende– rol spelen in de opgave.

Een tweede voorbeeld betreft de hoge *boekwaardes* van gebouwen. Eigenaren houden vanwege die hoge boekwaardes vast aan te hoge huren, voelen er weinig voor om hun pand beschikbaar te stellen voor functies met minder rendement en kiezen al helemaal niet voor sloop. Ook al is dat soms de enige goede oplossing. Bij de herbestemming van monumenten is de boekwaarde helemaal een belangrijk gegeven. Vaak moeten er extra kosten gemaakt worden om karakteristieke eigenschappen te behouden en tegelijkertijd te kunnen transformeren. Dat is onmogelijk als gebouwen met een te hoge waarde in de boeken (blijven) staan.

Een derde onderwerp waarvoor een lobbytraject is gestart door de provincie Gelderland, is het

leveren van een bijdrage door het rijk aan de *sloopopgave*. Met name in het landelijk gebied, maar ook in de naoorlogse wijken en gebieden met gebouwen van een matige kwaliteit zal op den duur gesloopt moeten worden. Ten eerste vanwege de veranderende demografie (minder mensen in de Achterhoek in combinatie met vergrijzing). Ten tweede vanwege de grote veranderingen in de agrarische bedrijfsvoering. En ten derde omdat het kwaliteitsniveau van diverse gebouwen laag is en duurzaam renoveren niet in alle gevallen mogelijk is. In het bestrijden en voorkomen van leegstand wordt door verschillende gemeenten al stappen gemaakt. Doetinchem loopt in dat kader voorop als het gaat om beleidsontwikkeling in de volle breedte. Maar het verzamelen van financiële middelen om de sloopopgave te bekostigen en dan in het bijzonder kosten om het veelvuldig aanwezige asbest te saneren, is een mogelijke opgave voor regio en provincie.

6 - De categorieën

Februari 2014 is een toelichting gegeven op de verschillen die zijn te maken binnen het leegstaand vastgoed. De leegstandsproblematiek ligt namelijk anders als het gaat om een kerk, een school, een kantoor of weer een ander gebouw. Voortschrijdend inzicht maakt dat we inmiddels steeds meer categorieën (kerken, scholen, etc.) groeperen. Het besef blijft desondanks dat er in het geval van herbestemming maatwerk nodig is.

Indeling

Het eerste onderscheid dat telt, is het verschil tussen *wonen en niet-wonen*. Er is momenteel geen sprake van leegstand binnen de gemeente Doetinchem als we het over wonen hebben, anders dan een ruime frictieleegstand van rond de 2%. Dat is de ruimte die noodzakelijk is om verhuizingen en nieuwe bouwontwikkelingen mogelijk te blijven maken. In dit evaluatierapport hebben we het daarom alleen over leegstand niet-wonen.

Het tweede onderscheid dat telt is het verschil tussen *maatschappelijk en commercieel* vastgoed. Tegelijkertijd is dat deels een verschil in de beeldvorming. Gebouwen die nu maatschappelijke functies herbergen kunnen worden herbestemd tot commerciële ruimtes en omgekeerd. Dat zal in de toekomst ook steeds meer gebeuren. Naar verwachting zal er ook steeds vaker sprake zijn functiemenging zodat de functies die weinig opbrengen kunnen blijven bestaan dankzij beter renderende functies. Dit vereist overigens wel maatwerk in de regelgeving.

Als derde onderscheiden we het bedrijfsmatige vastgoed in het buitengebied als onderdeel van de agrarische sector. Momenteel wordt daar door de gemeente geen onderzoek naar gedaan.

Commercieel vastgoed

Als je het commerciële vastgoed bekijkt, dan gaat het over kantoren, bedrijven, detailhandel, horeca en overige. De actuele inventarisatiecijfers geven het volgende beeld:

Op basis van aantallen zijn de actuele percentages leegstand (oktober 2014) als volgt vastgesteld:

| | |
|-------------------------------|-------|
| - Detailhandel | 13,1% |
| - Horeca | 6% |
| - Kantoren | 30,5% |
| - Praktijkruimten/laboratoria | 7,4% |
| - Bedrijven | 15,6% |

Op basis van bruto vloer oppervlakte (bvo) zijn de actuele percentages leegstand (oktober 2014) als volgt vastgesteld:

| | |
|-------------------------------|-------|
| - Detailhandel | 11,3% |
| - Horeca | 5,6% |
| - Kantoren | 18% |
| - Praktijkruimten/laboratoria | 8,3% |
| - Bedrijven | 11,2% |

Beide benaderingen (aantallen en bvo) zijn van belang. Door aantallen te meten, weet je hoeveel panden (gebruikers + eigenaren) te maken hebben met het probleem. Het oplossen van de leegstand in één groot pand, kan het probleem op het totaal BVO (Bruto Vloer Oppervlakte) aanzienlijk verminderen. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als het voormalig C1000 pand is ingevuld.

De verschillende metingen dit jaar laten zien dat er sprake is van een lichte stijging bij de categorieën detailhandel, kantoren en bedrijven. De percentages zijn niet vergelijkbaar met die van landelijk opererende onderzoeksbureaus en andere instanties omdat de onderzoeksmethode niet gelijk is. Een globale vergelijking met cijfers in het land is daarom ook heel lastig te maken. De betrouwbaarheid van de eigen percentages is echter zeer groot omdat het werk zowel vanuit de administratie als het controlerend veldwerk wordt benaderd. Wat opvalt in algemene zin is, dat de kantorenleegstand in het westen van het land enorm groot is en het aantal leegstaande bedrijven juist weer groot is in de regio waar de oorspronkelijke industrieën zijn verdwenen (Twente, Limburg en dergelijke). Bij een vergelijking binnen de Achterhoek zijn ook hele grote verschillen zichtbaar, maar een echte vergelijking is nog niet mogelijk bij gebrek aan te vergelijken en complete onderzoeken.

Voor het commerciële vastgoed geldt dat de *eigenaren verantwoordelijk* zijn voor het oplossen van de leegstand en het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van de leegstand. Als dit desondanks niet (tijdig) gebeurt, kan dat maatschappelijke problemen tot gevolg hebben zoals verloedering, onveilige gevoelens en verliezen als het gaat om de welvaart van (de burgers van) Doetinchem. De gemeente probeert daarom in te spelen op de situatie en samen met de eigenaren, gebruikers en omwonenden na te denken over mogelijke oplossingen. In de Veentjes gebeurt dit momenteel vanuit een gebiedsgerichte benadering en als participatieproject. Op andere plekken krijgt dit vorm als onderdeel van een regiekamerinitiatief.

Naast deze positieve opstelling, kan een drukmiddel als de leegstandsverordening helpen om het verantwoordelijkheidsbesef van de eigenaar te vergroten. Een actieve aanpak van bestaande verloedering door handhaving is eveneens noodzakelijk om duidelijk te maken dat de gemeente het probleem serieus neemt. Een andere maatregel is het scheppen van duidelijkheid ten aanzien van gewenste bestemmingen. Het percentage leegstand van de detailhandel betreft, net als de

overige percentages de hele gemeente Doetinchem. Er is sprake van een grote spreiding. Om het winkelen aantrekkelijk te houden voor het winkelpubliek is het van belang de detailhandel te concentreren. Daar waar er voor gekozen wordt om detailhandel buiten de centra te laten bestaan, moet er ook echt sprake zijn van meerwaarde en levensvatbaarheid. Dat kan als er sprake is van locatiebehoefte, thematisering of een niche in de branche.

De *scheiding tussen kantoren* en bedrijven was ooit glashelder, maar die grens vervaagt in deze tijd. De voormalige grote kantoorgebouwen verliezen hun functie en daar komen kleinere kantoortjes voor in de plaats. Dat kan zijn in de vorm van thuishantoortjes, kantoor bij het bedrijf en in kantoor of steeds vaker werkplaatsen genoemd in bedrijfsverzamelplanden. In het laatste geval worden elders in het land ook weer verbindingen gezocht met culturele functies en horeca. Het uitgangspunt daarbij is dat de verschillende functies elkaar versterken en dat de mensen die betrokken zijn elkaar inspireren en tot samenwerking komen. De leegstand van de grote, vaak relatief nieuwe gebouwen is een reëel probleem. Vaak staan ze nog met hoge waardes in de boeken. Daar waar deze gebouwen in andere delen van het land worden ingevuld als studentenflat of appartementen voor starters vallen deze opties in Doetinchem weg vanwege de beperkte mogelijkheden om de woonvoorraad uit te breiden. Mogelijk kan de instrumentgroep *programmaverkenning* helpen bij het oplossen van het probleem, maar het is niet ondenkbaar dat voor een deel van de eigenaren er geen andere oplossing zal zijn dan het eigen verlies nemen en over te gaan tot sloop. Op dit moment wordt er nog niet of nauwelijks gesloopt omdat een pand te lang leeg staat, maar als deze ontwikkeling op gang komt, zal er ook weer nagedacht moeten worden over de invulling van de lege ruimtes. Dat hoeft uiteraard geen bouwkundige invulling te zijn. Het biedt kansen voor een meer aantrekkelijke leefruimte met groen, buitensport, speelplekken en bijzondere verblijfsplekken.

Voor de *scheiding tussen detailhandel en andere bedrijvigheid* geldt ook dat er steeds meer specifieke verschillen zichtbaar worden. De tijd dat de categorieën op een heel overzichtelijke manier gekoppeld konden worden aan daarvoor bestemde terreinen is voorbij. Tegelijkertijd wil de overheid voorkomen dat er sprake is van oneerlijke concurrentie tussen de verschillende bedrijven. Inzicht in de situatie, de noden en behoeften wordt daarom ook hier steeds vaker gekoppeld aan maatwerk in regelgeving. De vraag wat er nog bepaald moet worden door de overheid en wat aan de markt kan worden gelaten is een terugkerend thema. Alhoewel de beleidsnota's voor de commerciële categorieën nog veel relevantie hebben, is het belangrijk om ze nog een keer onder de loep te nemen voor het aspect leegstand en in relatie tot de beschreven tijdgeest. Dit kan uitmonden in noodzakelijke wijzigingen of aanvullingen op het beleid.

Maatschappelijk vastgoed

Onder maatschappelijk vastgoed verstaan we alle gebouwen die in gebruik zijn voor onderwijs, sport, zorg, sociale, religieuze en culturele doeleinden. De voorspellingen rond de leegstand van maatschappelijk vastgoed in de regio zijn zorgwekkend. Tegelijkertijd lijkt het voor de

gemeente Doetinchem nog mee te vallen. Dit heeft alles te maken met de centrumfunctie van de stad Doetinchem. Het maatschappelijk vastgoed kan in handen zijn van gemeenten, maar ook eigendom zijn van corporaties, zorginstellingen, kerkgenootschappen of particulieren.

Van het gemeentelijk vastgoed in Doetinchem bestaat al een redelijk beeld hoeveel er in de nabije toekomst leeg komt te staan. Het aantal lege en nog leeg te komen schoolgebouwen tot en met 2017 is letterlijk in kaart gebracht. Momenteel wordt bekeken in hoeverre het zinvol is voor de gemeente om de scholen of een deel daarvan te behouden, een nieuwe bestemming te geven en er eventueel in te investeren. Het is zaak om een goede strategie te bepalen en keuzes te maken. Het is ondoenlijk om vol in te zetten op alle gebouwen. Mogelijk zal een dergelijke strategie in een later stadium ook voor andere categorieën nodig zijn. Veel culturele instellingen hebben de afgelopen jaren onderdak gevonden in kwaliteitsvolle gebouwen zoals het voormalig postkantoor en het Brewinc. In het verlengde van structuurveranderingen op cultuurvlak is het echter niet ondenkbaar dat er als gevolg daarvan nog gebouwen leeg komen te staan.



*Tollenstraat 5 -
voormalig schoolcomplex
en monument*

Veel lastiger is de ontwikkeling te beschrijven van gebouwen die nu gebruikt worden door zorginstellingen, religieuze instellingen of aanverwant. Intensief contact met betrokken partijen moet in de toekomst een volledig beeld opleveren. Voor de gemeente is het uiteraard van belang dat bijzonder gebouwen en gebouwen met een speciale rol in wijk of buurt in gebruik blijven of snel worden herbestemd. Om die reden is er onder andere veel aandacht voor de leegstand van het rijksmonument Predik het Evangelie (de Baptistenkapel).



7 - Communicatie en netwerk

Communicatie is ongelooflijk belangrijk voor het slagen van de aanpak van leegstand. Juist omdat zoveel partijen geconfronteerd worden met het probleem en een gezamenlijke aanpak vaak de oplossing is. Daar komt nog bij de leegstand een item is van deze tijd. Er zijn in het land wel veel goede voorbeelden te vinden als onderdeel van de aanpak, maar een brede strategie met aandacht voor al die elementen die in dit rapport zijn benoemd, is zeker nog geen standaard. Alle reden om iedereen die dat wil te informeren over de aanpak. Omgekeerd is het goed om die met enige regelmaat te evalueren, daarbij gevoed door ervaringen onderweg, informatie van andere overheden en inbreng van externe partijen. Communicatie gaat twee kanten op.

Nieuwe media

Sinds februari is er enige informatie over de aanpak van de leegstand te vinden op de gemeentelijke website. Het makelpunt is een op zichzelf staande site die hier volledig bij aansluit. Deze publieksversie is beschikbaar via de website. Het is ook de bedoeling dat inventarisaties van de leegstand regelmatig openbaar worden gemaakt, net als projectresultaten, transformaties, geslaagde herbestemmingen en dergelijke. Momenteel is die update in voorbereiding.

Interne communicatie

Binnen de gemeente is dit jaar aan alle afdelingen een tussenstand van de aanpak leegstand verstrekt. Na iedere actualisatie van de cijfermatige inventarisatie leegstand is op de interne webpagina een toelichting geplaatst. Op individuele projecten zijn diverse ambtenaren geïnformeerd en bij afdelings- en teamoverleggen zijn presentaties gehouden over tussentijdse resultaten. De vergaderstructuren kennen agendaleden zodat meer mensen dan de actieve leden goed geïnformeerd blijven.

Er is regulier overleg met de portefeuillehouder en op verschillende onderdelen worden meerdere portefeuillehouders betrokken omdat er deelbelangen zijn. In de septembermaand is b&w geïnformeerd over de voortgang aanpak leegstand in een strategisch uurtje. Er is een informatieve raad belegd over het onderwerp en met iedere portefeuillehouder zijn gesprekken gevoerd die

zich toespitsten op specifieke onderdelen in de aanpak. Denk aan handhaving, duurzaamheid, participatie, cultuurhistorie en economie. Hierdoor heeft aanscherping van de evaluatie plaats kunnen vinden vanuit een integrale en bestuurlijke benadering.

Externe communicatie

De communicatie via de website heeft zich beperkt tot informeren en is daarom als een apart item benaderd. Bij externe communicatie is de doelstelling informatie en kennis uit te wisselen en mogelijke samenwerkingsverbanden op te zetten of samenwerking te stimuleren.

Leden van het team leegstand en de instrumentgroepen hebben een werkbezoek afgelegd aan de gemeente Nijmegen en daar veel inspiratie en kennis opgedaan. Tegelijkertijd is er een gesprek op gang gekomen wat de in Nijmegen opererende partijen zoals SLAK (invulling leegstand met culturele functies) en de kwartiermakers van het HONIG-project voor Doetinchem kunnen betekenen. Dit lijkt een vervolg te krijgen. Er vindt uitwisseling plaats van kennis tussen Doetinchem en de gemeente Arnhem en waar dat zo uitkomt zal dit ook worden opgezet met andere gemeente. Congressen over onder andere de problematiek van zorgvastgoed, het item waardering van leegstaande panden, retail en de biënnale leegstand zijn bezocht waardoor er meer kennis over de onderwerpen is vrijgekomen voor de Doetinchemse organisatie, maar externe partijen ook geïnteresseerd zijn geraakt in Doetinchem. Verder zijn er bijeenkomsten bezocht zoals het vastgoedoverleg, vergaderingen van de IG&D, het jaarlijkse Happy Huet Hour, georganiseerd door de parkmanagementorganisatie van het bedrijventerrein de Huet en ook daar zijn partijen geïnformeerd, maar is ook informatie opgehaald met als doel samen op te trekken in de aanpak van de leegstand. In de prioriteitsgebieden zijn contacten gelegd met bewoners, gebruikers en vastgoedeigenaren.

Andere overheden

De laatste maanden zijn de contacten met andere overheden op het vlak van de aanpak leegstand steeds intensiever geworden. Denk aan contacten met het Rijksvastgoedbedrijf, het ministerie van economische zaken en andere partijen.

In het kader van de pilot *Atelier Making Projects* (initiatiefnemers rijk en provincie Gelderland) heeft de gemeente een actieve bijdrage geleverd. Het resultaat van de samenwerking was in eerste instantie het product *100% Doorbestemmen*. Een visie op kansen binnen de Achterhoek voor de regionale aanpak van de leegstand, opgesteld door het bureau Karres & Brands en begeleidt door vertegenwoordigers van de provincie Gelderland, de gemeente Doetinchem en Achterhoek 2020. Het vervolg daarop was een werkconferentie op 3 oktober, georganiseerd door de drie spelers en gehouden in de Baptistenkapel in Doetinchem. Bij die gelegenheid was de Doetinchemse aanpak van leegstand één van de belangrijke thema's. De resultaten van de samenwerking worden beschouwd als belangrijke input voor de regionale woonvisie, waarbinnen leegstand ook een belangrijk thema is.

De provincie Gelderland speelt ook een belangrijke rol als organisator van de pilot stedelijke *herverkeveling*. Doetinchem is uitgekozen als één van de deelnemers in deze pilot. De locaties

die worden onderzocht zijn de Veentjes en directe omgeving en het bedrijventerrein De Huet. Na een eerste verkenning zal voor één van de twee gekozen worden en daadwerkelijk bekeken worden of stedelijke herverkaveling in dat gebied een oplossing is voor de leegstandsproblematiek. Stedelijke herverkaveling zal in 2018 bij wet geregeld zijn, maar facilitering van de uitkomsten van het experiment wordt mogelijk gemaakt door de experimentwet die is ingesteld ten behoeve van dit item.

8 - Conclusies

De evaluatie van de aanpak leegstand zoals die is toegepast tussen februari 2014 en oktober 2014 levert de volgende algemene conclusies op:

1. In 2014 zijn er belangrijke resultaten geboekt op de onderdelen proces, kennis, het onderzoek naar regulering en het stimuleren en verbinden van partijen. Het is zinvol om de ingezette aanpak door team leegstand te continueren.
2. De manier van werken bij de aanpak leegstand sluit aan bij de nieuwe rol van de gemeente. De methodiek vertaalt zich niet naar minder werk, maar wel naar ander werk.
3. De overheid is met deze aanpak pionier en is het aan zichzelf verplicht andere partijen mee te nemen in de aanpak en lef te tonen als de nieuwe aanpak onverwachte dilemma's oproept.
4. Om de leegstandsproblemen in het landelijk gebied aan te kunnen pakken is regionale samenwerking een voorwaarde. Samenwerken bij het herbestemmen van bijzondere gebouwen is een kans.
5. Veel lokale problemen hebben soms dieper gelegen oorzaken die niet altijd lokaal zijn op te lossen. Een lobby door meerdere partijen (publiek + privaat) is dan van groot belang.
6. Het combineren van verschillende instrumenten maakt de kans van slagen van de aanpak leegstand het grootste. Regulering en deregulering moeten daarom samen gaan evenals handhaven, stimuleren en verbinden. Het gaat hier om maatwerk.
7. Meten en weten blijft belangrijk. Of het nu gaat om percentages leegstand, te verwachten leegstand, staat van onderhoud vastgoed, mogelijkheden voor ontwikkeling of andere aspecten. Ook in 2015 zal er aandacht moeten zijn voor onderzoek.
8. Tot nu toe zijn er weinig middelen ingezet voor de aanpak van de leegstand. Om op langere termijn resultaten te boeken zal een financiële impuls noodzakelijk zijn.

9 - Adviezen

Als vervolg op deze evaluatie hebben burgemeester en wethouders op 2 december het volgende besluit genomen:

1. Kennis nemen van de voortgangsrapportage 2014 aanpak leegstand.
2. Overgaan tot concrete uitwerking van de volgende onderdelen van de aanpak leegstand:
 - a. Uitwerken leegstandsverordening en voorleggen ter vaststelling aan b&w en gemeenteraad.
 - b. Opstellen lijst leegstaande panden met achterstallig onderhoud en voorstel doen voor uniforme aanpak.
 - c. Economisch beleid aangaande commercieel vastgoed (bedrijven, kantoren, detailhandel, horeca etc.) onderzoeken op noodzaak voor aanpassingen of aanvullingen ten behoeve van de aanpak leegstand. Waar nodig concrete voorstellen doen aan b&w en de raad.
 - d. Onderzoek starten naar financiële implicaties leegstand voor gemeentelijk vastgoed.
3. Inzetten op regionale samenwerking als het gaat om de aanpak leegstand in het buitengebied, de functieverdeling bijzondere gebouwen, de lobby richting andere overheden op dit terrein inclusief een verkenning financiële mogelijkheden. Dit in verlengde van de bevindingen door het bureau Karres & Brands in hun rapportage 100% Doorbestemmen. Aansluiting bij de opgaven van Achterhoek 2020 is een logische consequentie.
4. Informeren van de gemeenteraad over de voortgangsrapportage 2014 aanpak leegstand en het vervolg in verlengde van dit b&w besluit

10 - Bijlage Beslisboom

Inleiding

De beslisboom is februari 2014 geïntroduceerd als één van instrumenten om processen te verbeteren en de eigen inzet bij leegstaande gebouwen te bepalen. De toets is niet allesomvattend, maar schept duidelijkheid in de problematiek en belangen. Zodra er sprake is van nut en noodzaak om als gemeente actief op te treden, kunnen aanvullende onderzoeken ten behoeve van de haalbaarheid worden uitgezet. Het afgelopen jaar heeft het werken met de beslisboom niet geleid tot aanpassingen. Wel is de verbeelding met een enkele zin aangevuld ter verduidelijking. Het aspect bouwtechnische waarde is met recente informatie aangevuld.

Kiezen

Als de leegstand over enige tijd sneller groeit dan het programma-aanbod, dan zal mogelijk de optie “sloop” terrein winnen en de optie “herbestemming” minder populair worden. Ook kan het voorkomen dat er redenen zijn om het pand te willen behouden, maar dat de offers die daarvoor gebracht moeten worden te groot zijn en herbestemming dus niet haalbaar is. In sommige gevallen kan daar na een rustpauze weer verandering in komen (locatie Stadsmuseum en Borghuis). Bij twijfel is een pas op de plaats dus geen verkeerde beslissing.

Om als overheid een keuze te kunnen maken tussen deze opties en daarbij ook de eigen inzet te kunnen bepalen, is een beslisboom gemaakt. Met het doorlopen van de beslisboom wordt snel duidelijk of actieve bemoeienis van de gemeente wenselijk is (voorbeeld Brewinc) en of de gemeente zelfs moet overgaan tot het bekleden van de trekkersrol (voorbeeld locatie Stadsmuseum/ Borghuis en voormalige school aan de Tollenstraat). Er zijn ook nog andere situaties denkbaar zoals bij de voormalige silo in Wehl. Daar was de gemeente in eerste instantie trekker, totdat een garantie voor het behoud en de restauratie van het object verkregen was. De taak om tot een goede herbestemming te komen is vervolgens overgegaan naar een private organisatie.

In z'n algemeenheid kan worden gezegd dat de gemeente zich alleen actief inzet voor herbestemming van een pand of reeks gebouwen als daar een algemeen belang mee wordt gediend. Bewuste plek of gebouw kunnen betekenis hebben voor de omgeving of bewoners van Doetinchem, of als bijzonder object. Het handhaven van leegstaande panden zal keer op keer moeten worden afgewogen en is maatwerk. De beslisboom gaat uit van de aspecten omgevingswaarde, maatschappelijke waarde, cultuurhistorische waarde en bouwtechnische waarde. De waarden worden hier nader toegelicht evenals de rol die ze spelen als onderdeel van de beslisboom.

Omgevingswaarde

Er is van omgevingswaarde sprake als het gebouw beeldbepalend is en het daarmee een positieve bijdrage levert aan de beleving van straat, buurt of ander te omschrijven gebied. Het hoeft niet te gaan om cultuurhistorische waarde. Het kan ook voorkomen dat het gebouw als onderdeel van

een stedenbouwkundige structuur zijn waarde heeft dankzij het silhouet, de massa, hoogte, korrel of architecturale stijl. De waardering rust op de peilers “algemeen erkend als waardevol” (A), “meningen verdeeld” (B), “algemeen niet beschouwd als waardevol” (C). Daarnaast moet bekeken worden of het zou uitmaken of betreffend gebouw wordt vervangen door een ander. In het geval van C moet wel naar de andere aspecten gekeken worden. Die kunnen maken dat een pand toch (vooralsnog) behouden blijft.

Maatschappelijke waarde

Er is van maatschappelijke waarde sprake als het gebouw een bijzondere plek inneemt bij bewoners in de buurt of (groepen) mensen die op een andere manier gesteld zijn op de aanwezigheid van het gebouw. De waarde zit dan niet altijd in de fysieke verschijning, maar is ontstaan door het gebruik, tradities en gewenning. Het meten van de maatschappelijke waarde is niet altijd even eenvoudig, maar wijkregisseurs zouden deze in principe moeten kunnen bepalen. De waardering rust op de peilers “algemeen erkend als waardevol” (A), “meningen verdeeld” (B), “algemeen niet beschouwd als waardevol” (C). Het is nog mogelijk om mee te nemen of de waardering alleen in de betrokken straat of buurt bestaat of breder wordt gedeeld. Dat laatste kan meewegen in het oordeel voor behoud als alle ander waarden onvoldoende scoren.

Cultuurhistorische waarde

Als een gebouw leeg komt te staan, is het van belang om vast te stellen wat de cultuurhistorische waarde is. Het gebouw kan een monumentale status hebben (gemeentelijk of rijksmonument) of het kan een potentieel monument zijn en nog deel uit maken van een lopende procedure (A). Ook kan het geklasseerd zijn op basis van de gemeentelijke Erfgoedverordening, het bestemmingsplan (identiteitsbepalend pand / karakteristieke boerderij / cultuurhistorisch waardevol) of een specifiek (vastgesteld) onderzoek (B). Als een pand op geen van de bijbehorende lijsten voorkomt, dan mag er van uit worden gegaan dat het nauwelijks of geen cultuurhistorische waarde heeft (C). Het tegendeel moet dan bewezen worden.

De bovenstaande onderverdeling geeft al aan dat niet alle panden met cultuurhistorische waarde even behoudenswaardig zijn. Als het gaat om een rijksmonument dan is behoud onomstreden. De positie van een gemeentelijk monument is ook heel sterk, maar het is wel zaak om te bekijken of het pand in de loop van de jaren zijn waarde heeft behouden. Soms hebben er ongeoorloofde verbouwingen plaats gevonden en is de kern van de waarde verdwenen. Van een potentieel monument is aannemelijk dat behoud van groot belang is. Het zou strijdig zijn met recent beleid om een dergelijk pand te slopen. Voor de overige categorieën geldt dat in samenhang met andere factoren bekeken moet worden of (volledig) behoud het enige antwoord is op de leegstand.

Overigens geldt dat de procedure voor het toekennen van monumentale status aan een gebouw los moet staan van de vraag of herbesteding al dan niet noodzakelijk is. Omgekeerd kan een herbesteding niet de reden zijn om een gebouw een monumentale status toe te kennen. De aanwijzing van een pand moet volledig objectief gebeuren.

Bouwtechnische waarde

Bij de vraag of herbestemming een zinvolle opgave is, speelt ook de bouwtechnische waarde mee. Behoud is slechts mogelijk als er een basis is om te renoveren of te restaureren. Bij relatief jonge gebouwen, denk aan kantoorpanden, is de bouwtechnische staat over het algemeen goed (A).

Met kleine, esthetische ingrepen kan het gebouw opnieuw in gebruik worden genomen. De wat oudere gebouwen tonen vaak meer gebreken (B). Hetzelfde geldt voor gebouwen die snel en met minder hoogwaardig materiaal zijn gebouwd, denk aan wederopbouwpannen (B). En soms is het niet helemaal duidelijk hoe ernstig de gebreken zijn (B). Vervolgens zijn er de gebouwen waarvan direct (of na aanvullend onderzoek) duidelijk is dat de bouwtechnische staat slecht is. Behoud is dan in veel gevallen een zinloos streven omdat het financieel onmogelijk zal zijn. Als het om een cultuurhistorisch waardevol gebouw (A) gaat, blijft behoud van het pand voorop staan en moet nagegaan worden of restauratie nog mogelijk is en op welke manier de kosten daarvoor gedekt kunnen worden. Als het pand een hoge omgevings- en/of maatschappelijke waarde is toegekend, moet bekeken worden of de vervanging van het gebouw zinvol is.

Sinds kort bestaan er algemeen erkende normen (NEN 2767) om de bouwtechnische waarde van een object te bepalen. Dit wordt ook wel een conditiemeting genoemd. De systematiek is ontwikkeld om het inspectieproces te objectiveren, en betrouwbare inspectiegegevens te genereren. De resultaten kunnen makkelijker dan voorheen worden uitgewisseld. Team accommodaties maakt gebruik van de systematiek om de gemeentelijke panden te inspecteren op noodzaak voor onderhoud. De werkwijze wordt momenteel ook benut in het vormen van een strategie voor de aanpak leegstaande scholen en kan in de toekomst mogelijk als standaardwerkwijze worden opgenomen bij het bepalen van de bouwtechnische waarde van leegstaande objecten.

De conditiemeting wordt toegepast op:

- de constructie van het gebouw (dragende systemen vanaf fundering);
- de schil van het gebouw: *daken, gevels* en *terrein*;
- de inrichting (zichtbare elementen zoals *balies, keukenblokken, vaste kasten* en andere *timmerwerken*);
- de *infrastructuur* (onzichtbare onderdelen van het gebouw ten behoeve van de voorzieningen in het gebouw);
- *installaties* (het betreft hier de "gebouweigen" installaties *NIET* de installaties die de gebruiker van het gebouw nodig heeft voor de specifieke eigen bedrijfsvoering).

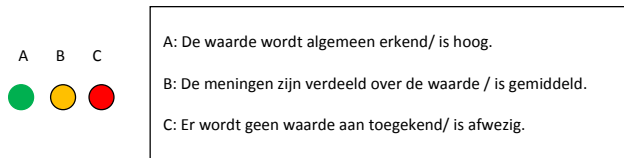
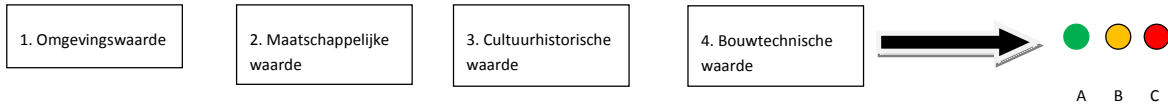
Globaal bestaat de conditiemeting volgens de NEN 2767 uit het beoordelen van de onderhoudsstaat van een element, een materiaal of een detaillering op drie aspecten:

- Belang of Ernst;
- Omvang;
- Intensiteit.

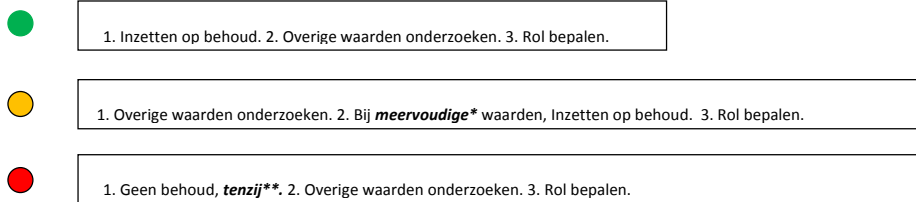
Het onderzoek verloopt volgens een vaste methode van meting. Met de toe te passen meetinstrumenten wordt een score samengesteld.

BESLISBOOM beleid Leegstand & Herbestemming

Bepaal per criterium of A, B of C van toepassing is en volg de tactische stappen die daarbij horen.



Tactische stappen



BESLISBOOM beleid Leegstand & Herbestemming (2)

Werkmodel: In voorbeeld 8 is er sprake van hoge maatschappelijke waarde (groen), nog nader te onderzoeken omgevingswaarde (oranje) en lage cultuurhistorische en bouwtechnische waarde (rood). Vanwege groen is de eerste insteek inzetten op behoud. Het rood voor de bouwtechnische waarde maakt dat financiële aspecten in belangrijke mate gaan meewegen bij het eindoordeel. De uitkomst van onderzoek naar de omgevingswaarde zal gewicht in de schaal leggen (wordt die groen of rood).

Voorbeeld afwegingen: van boven naar beneden!

