

Winkelleegstand in het centrum van Enschede

Hoe pak je d t aan?

Victor Tenbergen

Ruimtelijke Ordening en Planologie



Begeleider Saxion:
Dhr. G. Lier

Begeleider gem. Enschede:
Dhr. D. de Jong

27-01-2016 te Enschede

Gemeente  Enschede

 SAXION

COLOFON

Titel	Winkelleegstand in het centrum van Enschede, hoe pak je dát aan?
Plaats en datum	Enschede, 27 januari 2016
Auteur	Victor Tenbergen Afstudeeropdracht
Academie	ABRR – Academie Bestuur, Recht en Ruimte
Opleiding	Ruimtelijke Ordening en Planologie
Studentnummer	2434335
Contact	VictorTenbergen@outlook.com

Opdrachtgever	Dhr. Dinand de Jong
Functie	Senior adviseur Strategie en Beeld Gemeente Enschede
Begeleiding Saxion	Dhr. Goos Lier
Docent	Ruimtelijke Ordening en Planologie
Tweede lezer	Dhr. Jeroen Kuyper
Docent	Ruimtelijke Ordening en Planologie

Gemeente Enschede
Stadsdeelmanagement Centrum/Team Centrum
Langestraat 14
Postbus 20
7500 AA Enschede

Saxion Deventer
Academie ABRR
M.H. Tromplaan 28
Postbus 70.000
7500 KB Enschede

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is het eindresultaat van een onderzoek dat ik, Victor Tenbergen, heb uitgevoerd in opdracht van de gemeente Enschede. In het coalitieakkoord 2014-2018 is de vraag naar voren gekomen of een leegstandtaks ingevoerd kan worden binnen de gemeente Enschede om de winkelleegstand aan te pakken.

Tijdens dit onderzoek zijn er diverse actoren vanuit de gemeente Enschede geïnterviewd en zijn er gesprekken gevoerd met betrokkenen, vastgoedeigenaren en winkeliers. Met al deze partijen is een antwoord gezocht op de vraag:

“Hoe kan anno 2015 de leegstandtaks (zoals opgenomen in het coalitieakkoord 2014-2018) door de gemeente Enschede ingezet worden naast de andere beschikbare instrumenten om de winkelleegstand in het centrum van Enschede op een effectieve en efficiënte wijze aan te pakken?”

Voor dit onderzoek zijn meerdere interviews afgenomen, is een actorenanalyse en een instrumentenanalyse opgesteld en is er deskresearch uitgevoerd. Met de informatie die voortvloeit uit deze onderzoeksmethoden is een antwoord gegeven op de probleemstelling.

Voor het analyseren van de interviews is gebruik gemaakt van een zogenaamde coderingstabel. Hierin zijn de interviewvragen opgenomen waarna de essentie van de antwoorden van de geïnterviewde actoren is weergegeven. Vervolgens is deze coderingstabel gebruikt om een aantal conclusies uit de interviews te trekken.

De actorenanalyse is opgesteld met behulp van een document van ‘Belvedere’. Dit document is specifiek gericht op het opstellen van een actorenanalyse en is leidend geweest. De actorenanalyse geeft een duidelijk beeld van de betrokken partijen, hun belangen, de invloed die zijn uit kunnen oefenen en of er een basis voor samenwerking is tussen de partijen.

Tot slot is er nog een instrumentenanalyse gebruikt om de verschillende beschikbare instrumenten te analyseren. Voor het overzicht van instrumenten is gebruik gemaakt van de handreiking van de VNG: Leegstand te lijf. Uit deze instrumentenanalyse volgt een informatieve tabel die weergeeft waar de verschillende instrumenten voor gebruikt kunnen worden. Ook de leegstandtaks.

Uit het onderzoek is gebleken dat de leegstandtaks geen geschikt instrument is voor de gemeente Enschede om de winkelleegstand aan te pakken. Dit heeft meerdere oorzaken. De leegstandtaks is allereerst een uit België afkomstig instrument dat gericht is op de aanpak van leegstaande woningen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het ‘Gemeentelijk Basis Administratiesysteem’ (GBA) om woningen op te sporen zonder bewoners. Vervolgens worden deze woningen geïnspecteerd door een ambtenaar en worden passende maatregelen getroffen dan wel heffingen opgesteld.

Dit heeft allemaal echter betrekking op woningen. Een dergelijk systeem als het GBA bestaat niet voor leegstaande winkelpanden. Deze zullen handmatig geïnspecteerd moeten worden, er moet wet- en regelgeving geschreven worden en vervolgens moet er een boete/heffing opgelegd worden. Dit vereist allemaal een aanzienlijke hoeveelheid manuren die bij de gemeente Enschede niet beschikbaar is.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Winkelleegstand in het Centrum van Enschede – hoe pak je dát aan?'. Met deze scriptie sluit ik mijn studie 'Ruimtelijke Ordening en Planologie' af die ik gevolgd heb aan het Saxion te Deventer. In dit voorwoord blik ik kort terug op mijn studietijd en wil ik een aantal personen bedanken die mij geholpen hebben tijdens het afstuderen.

Mijn studie ben ik in 2010 begonnen aan het Saxion in Deventer. De opleiding begon direct leuk en de studiegenoten waren stuk voor stuk gezellige mensen: gezellig wanneer het kon, zakelijk wanneer het moest. Het eerste jaar was het vooral in de studie komen: ieder kwartiel was er een ander project in combinatie met voor die verschillende projecten belangrijke colleges. Zo ging het van het Havenkwartier in Deventer dat aangepakt moest worden, naar een 'Rood-voor-rood boerderij' waar nieuw leven in geblazen moest worden. In het derde kwartiel hadden we een project waarbij de leefbaarheid van een wijk in Deventer verbeterd moest worden en in het vierde kwartiel een project waarbij wij als studenten onze fantasie de vrije loop konden laten: bouwen in de uiterwaarden.

In het tweede jaar hadden we twee projecten, per project een half jaar de tijd, met wederom bijbehorende colleges. Het eerste half jaar zijn we aan de slag gegaan met de randen van steden, de zogenaamde 'Urban fringes'. Steden zouden in de toekomst 'af' zijn en de vraag was hoe men dan om gaat met de stadsranden. Een interessant project dat een nieuwe manier van denken vereist. Het tweede half jaar konden we aan de slag met een project in zuidwest Apeldoorn: een oud industrieterrein moest plaatsmaken voor een nieuwe wijk. Aan ons de taak om hier invulling aan te geven, met financieel plan en al.

In het derde jaar was het tijd voor het lopen van stage en kennismaken met het werkveld, en het volgen van een minor. De minor die ik gevolgd heb was 'Makelaardij'. Een minor die, naar mijn mening, goed aansloot bij mijn studie en waar ik wellicht nog iets aan zou hebben in de toekomst. Stage heb ik in de tweede helft van het derde jaar gelopen bij 'IAA Stedenbouw en Landschap' in Enschede. Een stage waarbij ik zeer nauw betrokken ben geweest bij de ontwikkeling van het project en het schrijven van de eindrapportage '*De Samenleving Aan Zet – praktijkcasus voor alternatieve gebiedsontwikkeling*'.

Tot slot het afstuderen. Een proces dat bij mij moeizaam verlopen is. Toch heb ik het gehaald, met behulp van een aantal personen die ik graag wil bedanken.

Allereerst *Mirjam Berning* voor het aanbieden van een afstudeerstage en mijn afstudeeropdracht. *Dinand de Jong* mag niet ontbreken, aangezien Mirjam sinds medio december met zwangerschapsverlof ging, en Dinand mijn vervangend opdrachtgever werd. Beide wil ik bedanken voor hun hulp en ondersteuning tijdens het afstuderen!

Naast mijn opdrachtgevers wil ik ook mijn begeleiders bedanken, te weten: *Harm-Jan Korthals Aaltes* en *Goos Lier*. Zonder hen en hun feedback was ik niet gekomen tot waar ik nu ben.

Ook *Stadsdeelmanagement Team Centrum* mag niet ontbreken, mede dankzij hen heb ik een fijne stageperiode gehad.

Tot slot wil ik ook *mijn ouders* en *mijn vriendin* bedanken, die mij door dik en dun zijn blijven steunen en hulp hebben geboden waar ik dat nodig had. Zonder hen had ik het afstuderen niet gered.

Enieder die ik geïnterviewd heb of wie mij aan informatie geholpen heeft: ook jullie bedankt!

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1: INLEIDING	8
1.1 LEEGSTANDSVERORDENING	10
1.2 GEMEENTE ENSCHEDE	12
1.3 VASTGOEDEIGENAREN	13
1.4 WINKELIERS	13
1.5 DOELSTELLING	14
1.6 PROBLEEMSTELLING	14
1.7 ONDERZOEKSVRAGEN	15
HOOFDSTUK 2: STATE OF THE ART	16
2.1 INTERNET	16
2.2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN	16
2.3 DE LEEGSTANDTAKS	18
2.4 BEGRIPSAFBAKENING	20
HOOFDSTUK 3: ONDERZOEKSMETHODIEK	21
3.1 DATAVERZAMELING	21
3.2 VERANTWOORDING METHODEN	21
3.3 OPERATIONALISERING ONDERZOEKSMETHODIEKEN	22
3.4 ANALYSEREN ONDERZOEKSGEGEVENS	23
HOOFDSTUK 4: VERZAMELDE DATA & ANALYSE	25
4.1 INTERVIEWS MET ACTOREN VAN DE GEMEENTE ENSCHEDE	25
4.2 INTERVIEWS MET VASTGOEDEIGENAREN/-CONSULTANT	26
4.3 INTERVIEWS MET WINKELIERS	28
4.4 VERGELIJKING LEEGSTANDSVERORDENING EN LEEGSTANDTAKS	30
4.5 ACTORENANALYSE	32
4.6 INSTRUMENTENANALYSE	36
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIES	38
5.1 WELKE RUIMTELIJKE EN ECONOMISCHE FACTOREN BEPALEN DE WINKELLEEGSTAND?	38
5.2 WELKE ACTOREN ZIJN ER BINNEN ENSCHEDE BETROKKEN BIJ OF HEBBEN TE MAKEN MET WINKELLEEGSTAND EN WELKE ACTOREN ZIEN LEEGSTAND DAADWERKELIJK ALS EEN PROBLEEM?	39
5.3 WELKE PLAATS NEEMT DE LEEGSTANDTAKS IN BINNEN HET GEHEEL AAN INSTRUMENTEN DIE DE GEMEENTE IN KAN ZETTEN?	40
5.4 WELKE TOEGEVOEGDE WAARDE HEEFT HET GEBRUIKEN VAN EEN LEEGSTANDTAKS VOOR DE GEMEENTE ENSCHEDE NAAST DE AL BESCHIKBARE INSTRUMENTEN EN DE LEEGSTANDVERORDENING?	41
5.5 HOE KAN ANNO 2015 DE LEEGSTANDTAKS (ZOALS OPGENOMEN IN HET COALITIEAKKOORD 2014-2018) DOOR DE GEMEENTE ENSCHEDE INGEZET WORDEN NAAST DE ANDERE BESCHIKBARE INSTRUMENTEN OM DE WINKELLEEGSTAND IN HET CENTRUM VAN ENSCHEDE OP EEN EFFECTIEVE EN EFFICIËNTE WIJZE AAN TE PAKKEN?	42
HOOFDSTUK 6: AANBEVELINGEN	43
6.1 LAAT OMLIGGENDE WINKELIERS LEEGSTAANDE ETALAGES GEBRUIKEN	43
6.2 GEBRUIK ETALAGE GROTE STICKERS BIJ LEEGSTAANDE PANDEN	43
6.3 WIJS VASTGOEDEIGENAREN OP HUN MAATSCHAPPELIJKE ROL	43
6.4 GEEF EEN DRAAI AAN DE LEEGSTANDSVERORDENING	44
LITERATUURLIJST	45

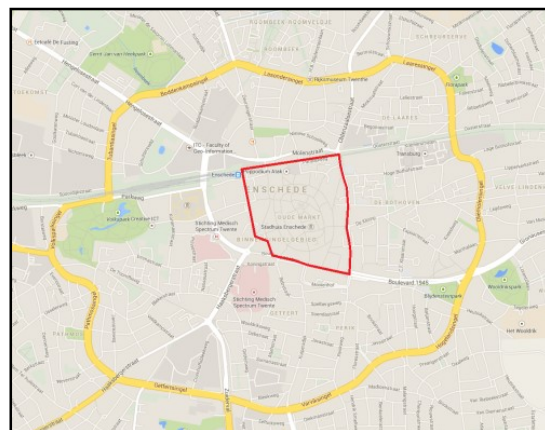
Hoofdstuk 1: Inleiding

Sinds het begin van de financiële crisis in 2008 is leegstand (zowel van winkelpanden als kantoren) een verschijnsel dat steeds vaker voorkomt. Winkeliers kunnen de huur niet meer betalen, moeten noodgedwongen faillissement aanvragen en de deuren sluiten. Uit onderzoek van o.a. Droogh Trommelen en Partners (Projectteam DTNP, 13 september 2013) blijkt dat meerdere trends op nationaal gebied hieraan ten grondslag liggen. Denk aan consumenten die minder geld te besteden hebben of überhaupt uitgeven, vergrijzing van winkeliers uit de 'babyboomgeneratie' waarbij zij geen opvolger kunnen vinden, de opkomst van het internet en webshops en afwachtcende strategieën van retailers. De reden voor retailers om af te wachten is dat zij eerst een goed beeld willen hebben van de bijv. demografische ontwikkelingen voordat ze ergens een nieuwe winkel vestigen. Dit effect is ontstaan in 2008 en gaat tot op de dag van vandaag door, zo zijn er "Sinds begin crisis 22.000 winkels minder" (NOS, 2014).

In de periode 2008-2014 neemt de leegstand steeds grotere vormen aan. Het gewenste leegstandspercentage wordt overschreden en de leegstand begint zorgwekkende vormen aan te nemen. Nationaal worden er onderzoeken uitgevoerd naar bijvoorbeeld leegstandspercentages per stad en op gemeentelijk niveau wordt gekeken naar de locaties van winkelleegstand.

Uit een van de onderzoeken van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is gebleken dat het leegstandspercentage van winkels in Enschede, met meer dan 12% (Financieel Dagblad, 2013), boven het landelijk gemiddelde van 8% ligt (Financieel Dagblad, 2013). Dit laat zien dat, volgens de berichten uit 2013, leegstand in Enschede een serieus probleem is.

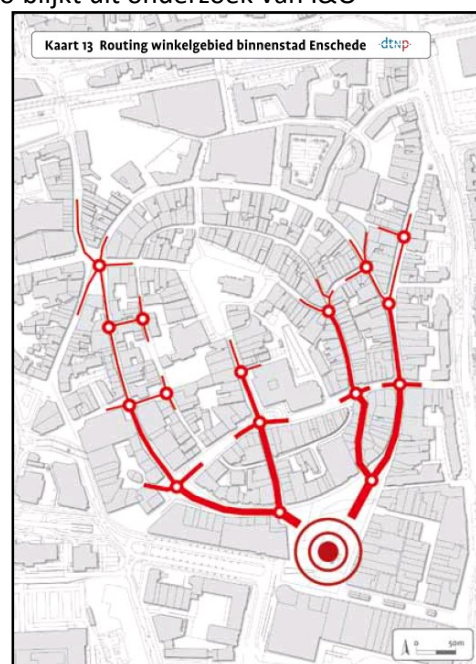
In Enschede is de leegstand voornamelijk in de binnenstad te vinden. Voor dit onderzoek zal er gekeken worden naar het centrum van de stad, waarbij het onderzoeksgebied met een rode lijn aangegeven is op de figuur hiernaast (zie figuur 1).



Figuur 1: Onderzoeksgebied

Sinds de financiële crisis kampt Enschede met teruglopende bezoekersaantallen op een aantal minder prominente winkellocaties, zo blijkt uit onderzoek van I&O Research (I&O Research, December 2013) en de Binnenstadvisie van Enschede (Projectteam DTNP, 13 september 2013). De verdeling van bezoekers begint bij het van Heekplein en de menigte verdeelt zich in de richtingen Hendrik Jan van Heekplein, Raadhuisstraat, Hofpassage en de Kalandersstraat (de vertakkingen van links naar rechts respectievelijk vanaf het rode punt gezien op figuur 2).

In Enschede speelt verder ook mee dat de loopstromen sterk bepaald worden door een grote parkeergarage (H.J. van Heekgarage) die als voornaamste startpunt fungeert. De opleveringen van het H.J. van Heekplein en de van Heekgarage (gelegen onder het H.J. van Heekplein) hebben in 2003 een groot effect gehad op de loopstromen en de bronnen waar de bezoekers vandaan komen. Figuur 2 (uit het onderzoek van (Projectteam DTNP, 13 september 2013), geeft een goed beeld van de huidige situatie in de binnenstad van Enschede. Hierbij moet echter aangetekend worden dat uit recente ontwikkelingen blijkt dat loopstromen in het centrum van Enschede sterk afhankelijk zijn van de locaties van parkeerplaatsen. Zo blijkt dat wanneer de H.J. van Heekgarage vol is, bezoekers uitwijken naar de Irenegarage (ter hoogte van De Heurne), waarna van daaruit een nieuwe stroom bezoekers op gang komt.

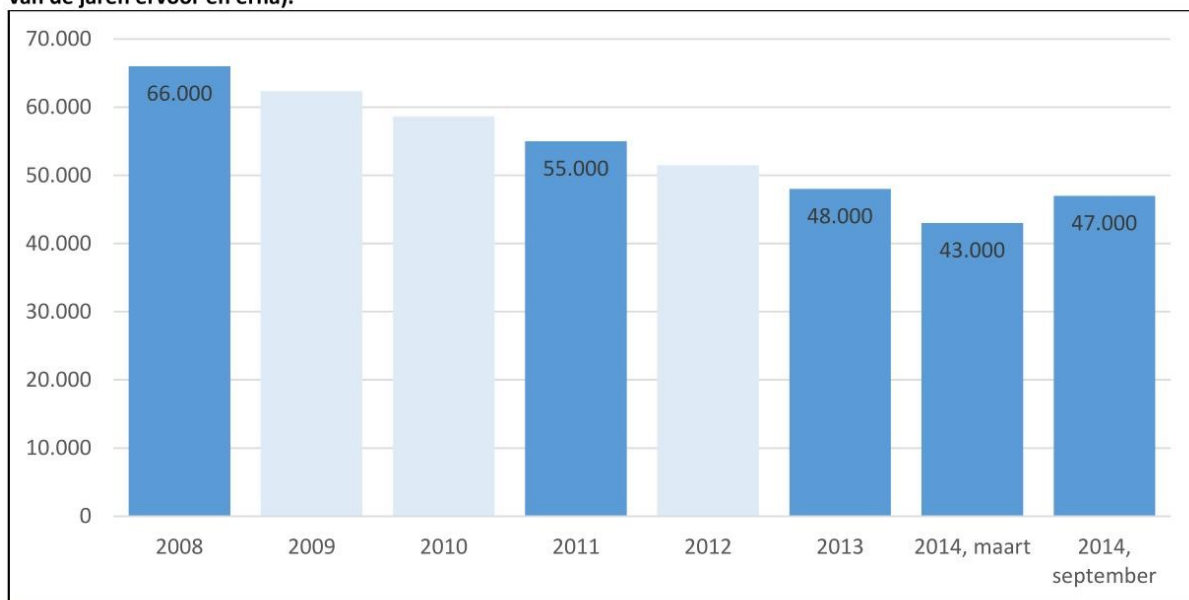


Figuur 2: Routing winkelgebied binnenstad Enschede

Het winkelend publiek verspreidt zich vanaf het H.J. van Heekplein over de rest van de stad en houdt hierbij voornamelijk een aantal 'standaardroutes' aan. Het lijkt erop dat de hoofdlooproutes erin slagen belangrijk te blijven en de andere straten het moeilijk hebben. Dit leidt tot meer leegstand en mogelijk tot een spiraalwerking (Projectteam DTNP, 13 september 2013). Denk hierbij aan kleinere winkelstraten die al niet veel bezoekers trekken en door leegstaande panden nog minder bezoekers gaan trekken.

Anno 2015 lijkt er met de komst van een aantal grote ketens naar Enschede echter een ommekeer gemaakt te zijn. Uit onderzoek van Locatus blijkt namelijk dat sinds de komst van de Primark (in het voormalige pand van de Bijenkort aan het H.J. van Heekplein) in Enschede, het bezoekersaantal weer is toegenomen. *"Op 19 augustus 2014 is de Primark geopend. Rond deze opening zijn in de omgeving van de Primark extra tellingen op en rond het H.J. van Heekplein uitgevoerd. Op de zaterdag na de komst van de Primark zijn er aanzienlijk meer passanten geteld dan op de zaterdag voor de opening."* Ook de aantrekkingskracht op omliggende regio's zou toegenomen zijn, waarbij vooral een toename van het winkelend publiek uit Duitsland op valt (Enschede, 2014) en (I&O Research, januari 2015). Zie onderstaande figuur.

Aantal bezoekers 2008-2014 (voor 2009, 2010 en 2012 is een schatting gemaakt op basis van de cijfers van de jaren ervoor en erna).



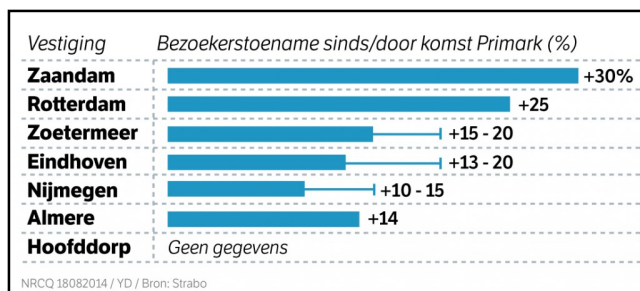
Bron: Locatus, bewerking voor de tussenliggende jaren door Kennispunt Twente.

Figuur 3: aantal bezoekers 2008-2014

Uit onderzoek van Strabo blijkt dat de komst van een Primark naar een stad meer voordelen met zich mee brengt: *"De mensen die shoppen bij de Primark als een uitje zien, bezoeken vaak ook de horeca in de omgeving. De omzet van horecazaken neemt volgens Van Tellingen gemiddeld met 40 procent toe. En als ze dan toch aan het winkelen zijn, kopen de Primark-klanten vaak ook wat bij andere (mode)winkels. "Concurrerende kledingwinkels behalen ongeveer 10 procent meer omzet", zegt Van Tellingen (van Strabo red.). Bij overige winkels is dat 15 tot 20 procent."* (NRCQ, 2014)

De komst van een vestiging van een (populaire) keten als de Primark heeft dus een groot effect op de rest van de omgeving. Zie figuur 4.

Uit verschillende afgenomen interviews met actoren binnen de gemeente en winkeliers is echter naar voren gekomen dat in Enschede het aantal m2 winkelvloeroppervlakte simpelweg te groot is: er zullen winkels moeten verdwijnen om een gezond winkelklimaat over te houden.



Figuur 4: Bezoekerstoename sinds/door komst Primark

Daarnaast zal Enschede de komende jaren als ‘regiostad’ meer grote retailers aantrekken als ‘grote stad in het Oosten’. De grotere retailers zullen niet naar Almelo of Hengelo willen trekken, maar naar Enschede. Dit is een ontwikkeling die de laatste jaren de kop op heeft gestoken en die door lijkt te zetten. Grote(re) ketens willen zich vestigen in een stad waar veel bezoekers komen. Hierbij zullen grote gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners) erin slagen belangrijk te blijven en zullen omliggende gemeentes afzwakken.

Aan bovenstaande ontwikkeling kan de gemeente weinig doen. Vanuit de (inter-)nationale marktwerking komt deze ontwikkeling naar voren. In tijden van crisis zullen grote ketens en grote steden met een gezond klimaat het hoofd boven water kunnen houden. Denk hierbij aan de ontwikkelingen omtrent de V&D, Hema, Bijenkorf, Primark en andere ketens. Instrumenten die de gemeente in kan zetten hebben geen enkele invloed op deze ontwikkelingen of trends. Dit is pure marktwerking. Het enige dat een gemeente in een dergelijk geval kan proberen is het inzetten van P&R en marketing.

De vraag die in geval van toenemende en hardnekkig lijkende winkelleegstand naar boven komt is wat er aan deze leegstand gedaan kan worden en op welke manier. Na een aantal jaren is gebleken dat er niet alleen sprake is van aanvang/frictie en langdurige leegstand, maar op sommige plaatsen ook van structurele leegstand.

1.1 Leegstandsverordening

Naar aanleiding van de hardnekkige en toenemende winkelleegstand is de gemeente Enschede onderzoek gaan doen naar de leegstandsverordening, een instrument dat in Tilburg en Brunssum ingevoerd is, om de leegstand van winkelpanden aan te kunnen pakken.

De leegstandsverordening heeft een (door de gemeente) bepaald werkingsgebied. In dit gebied zijn vastgoedeigenaren verplicht om melding te maken van winkelpanden die langer dan zes maanden leeg staan. Wordt dit niet door de vastgoedeigenaar gemeld, dan staat hier een geldboete tegenover, afhankelijk van de grootte van het leegstaande pand. Meldt de vastgoedeigenaar de leegstand binnen de genoemde zes maanden, dan treedt er een procedure in werking. Vanaf het moment van melden heeft het college drie maanden de tijd om een gesprek met de vastgoedeigenaar in te plannen. Tijdens dit overleg zal geprobeerd worden om overeenstemming te bereiken over de invulling van het gebouw. Als er in dit overleg geen overeenstemming wordt bereikt of als de eigenaar van het pand niet mee wil werken, dan kan een leegstandbeschikking vastgesteld worden. Met deze beschikking wordt bepaald of het pand geschikt is voor gebruik of niet. Als dit niet het geval is zal de vastgoedeigenaar het pand moeten herstellen of renoveren tot een staat waarin het gebruikt kan worden. Tegen deze beschikking kan de vastgoedeigenaar in beroep gaan.

Als het winkelpand meer dan twaalf maanden leeg staat en als in een leegstandbeschikking is vastgesteld dat het pand geschikt is voor gebruik, dan kan het college een potentiële huurder voordragen. De vastgoedeigenaar is verplicht om deze potentiële huurder binnen drie maanden een contract aan te bieden, of binnen de genoemde drie maanden zelf met een huurder te komen.

Weigert de vastgoedeigenaar de voorgedragen huurder een overeenkomst aan te bieden en weigert hij zelf met een huurder te komen, dan kan de gemeente een dwangsom en last onder dwangsom opleggen. Uiteindelijk kan het college een huurder aandragen die de vastgoedeigenaar moet accepteren. Daar zal hij dan zelf geen keuze meer in hebben. Het hele proces duurt al met al meer dan een jaar.

Hoewel er voor de gemeente voordelen zitten aan het gebruik van een leegstandsverordening, zitten er zeker ook nadelen aan het gebruik hiervan. Deze heb ik hieronder uiteengezet.

Voordelen:

- De gemeente heeft een juridisch harde maatregel in handen om pandeigenaren te bewegen hun leegstaand vastgoed aan te pakken;
- Met de verordening kan de gemeente langdurig leegstaande panden vorderen, om zo het pand in eigendom te krijgen en zelf wat aan de uitstraling en leefbaarheid van de straat te doen.

Nadelen:

- Het invoeren van een leegstandsverordening brengt een heleboel werk met zich mee. Regelgeving, vergunningen en voorschriften zullen allemaal geschreven moeten worden om de leegstandsverordening in te kunnen voeren;
- Financieel gezien is het nog maar de vraag of het invoeren van de verordening in een tijd van bezuinigingen te realiseren is gezien de hoeveelheid werk het van ambtenaren vraagt. Denk hierbij onder andere aan het opstellen en bijhouden van een leegstandsregister;
- Grote vastgoedeigenaren zullen niet onder de indruk zijn van de bestuurlijke boete bij het niet melden van leegstaande winkelpanden. Deze boete kan op zijn hoogst €7.500,- zijn, iets wat op een vastgoedmagnaat met meerdere panden in meerdere steden geen indruk maakt. Voor lokale vastgoedeigenaren met slechts een of twee panden in bezit kan het juist grote gevolgen hebben;
- De gemeente moet bewijzen wat een 'goede ondernemer' is voor de vastgoedeigenaar, indien een ondernemer aangedragen dient te worden. Daarnaast is het de vraag hoe winkelleegstand door de gemeente bewezen moet worden. Ook eventuele beroep- en bezwaarprocedures brengen veel werk met zich mee.

De leegstandsverordening brengt een heleboel werk met zich mee, terwijl het op de echt grote vastgoedeigenaren weinig indruk zal maken. Zij hebben immers voldoende kapitaal en zullen niet snel schrikken van een bestuurlijke boete. In Enschede zijn juist voornamelijk de grotere vastgoedeigenaren aanwezig waardoor een leegstandsverordening invoeren veel werk voor weinig resultaat lijkt.

Verder lijkt het niet effectief te zijn om vastgoedeigenaren aan te sporen om zelf actie te ondernemen. In Tilburg (stad met meer dan 200.000 inwoners) zijn 3300 vastgoedeigenaren benaderd om hun winkelleegstand te melden, hierop zijn 85 reacties gekomen. Een respons van 2,8%. Bij veel van de vastgoedeigenaren die gereageerd hebben bestond de gedachte dat de gemeente ondernemers beschikbaar had om een pand te huren. Dit was niet het geval. Van de 85 respondenten is het uiteindelijk met één eigenaar tot een vervolg gekomen. Van de in totaal 3300 benaderde vastgoedeigenaren is dat een succes van 0,03%. Een erg mager resultaat.

Tot slot: als het proces in gang wordt gezet, duurt het uiteindelijk 15 maanden (!) voordat de gemeente een vastgoedeigenaar kan dwingen een ondernemer als huurder te accepteren. In de huidige economische tijden is dit een erg lange tijd waarin met het pand zelf niets gedaan kan worden, zolang de vastgoedeigenaar niet meewerkt. Vastgoedeigenaren zullen dan ook niet in alle gevallen de leegstand van hun panden aan willen pakken, omdat 'verlies' in de boeken fiscaal gezien meer oplevert dan het goedkoop verhuren van hun pand.

Door de benodigde mankracht en het dwingende karakter van de leegstandsverordening, wat niet past bij het beleid van de gemeente Enschede, zal de leegstandsverordening in Enschede dan ook niet gebruikt worden.

1.2 Gemeente Enschede

De gemeente wil de binnenstad levendig maken en houden. De leegstand die de binnenstad van Enschede treft draagt hier niet aan bij. De gemeente is zelf actief bezig met het proberen in te vullen van leegstaande winkelpanden, maar kan dit niet alleen. Een voorbeeld hiervan is 'The Upperside', een samenwerking tussen de gemeente Enschede en een aantal ondernemers om een pand (aan de Haverstraatpassage te Enschede) te vullen met een soort 'shop in shops' (Camelot en Loket Tussentijds, 2013).

Het doel van de gemeente is allereerst om de winkelleegstand in het centrum aan te pakken. Daaruit is ook mijn afstudeerstage voortgekomen. Als we dieper in gaan op het probleem dat blijkt dat volgens verschillende actoren bij de gemeente er meerdere problemen zijn.

Denk hierbij aan:

- Vastgoedeigenaren die vasthouden aan de boekwaarde van het pand en daardoor bijv. niet een startende ondernemer aan willen trekken. Deze startende ondernemer zal (nog) niet de volledige huur kunnen betalen. Indien deze ondernemer voor een lagere huurprijs mag huren wordt daarmee het pand ook minder waard (m.b.v. de huurwaarde kapitalisatiemethode);
- Het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlakte in Enschede is te groot: er zijn te veel winkels voor het aantal bezoekers dat er komt;
- Bezoekers geven niet meer zo veel geld uit als voor de financiële crisis.

Om die problemen aan te pakken zal er allereerst aan de leegstand gewerkt moeten worden, hierbij zullen sommige panden nieuw leven ingeblazen worden, maar zullen andere panden niet langer een winkelfunctie kunnen vervullen. Zoals genoemd komen er immers te weinig bezoekers naar Enschede voor een gezond winkelklimaat.

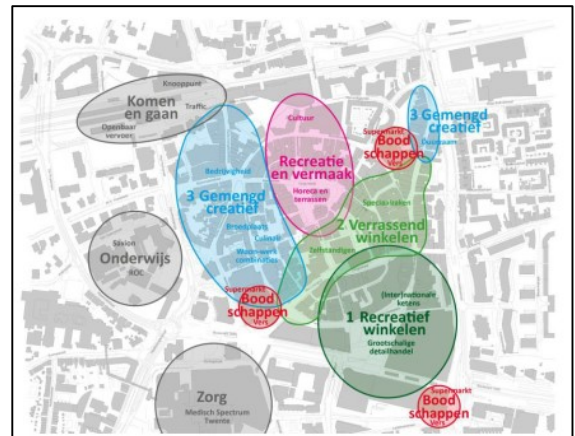
Het doel van de gemeente is om waar mogelijk (startende) ondernemers en vastgoedeigenaren bij elkaar te brengen en leegstaande panden zo veel mogelijk op te vullen. Hiernaast wil de gemeente de binnenstad van Enschede aantrekkelijker maken voor (nieuwe) bezoekers om daarmee de winkels die starten wel bestaansrecht te geven. Wethouder Eelco Eerenberg zei onlangs (begin maart 2015) dat de binnenstad van Enschede meer een belevenis voor bezoekers moet worden: *"vaker een aantrekkelijk zondagsmarkt op het Van Heekplein, meer culturele koopzondagen, aansprekende evenementen en intensiever gebruik van de kleinere pleinen. Enschede moet het hele jaar door bruisen van activiteiten als de stadspicknick, hondenshow, stoffenmarkt, belevingsmarkten en City for Kids."* (Tubantia, 2015).

De doelen van de gemeente zijn dan ook:

- Aanpak van de winkelleegstand vastgoedeigenaren en ondernemers stimuleren met elkaar in gesprek te gaan;
- Aanpak van de uitstraling van de winkelstraten (met name de straten waar veel leegstand is) m.b.v.: *"gevels van panden verbeteren, gevarieerd en gespecialiseerd winkelaanbod in 'kleine straatjes', sfeer en gezelligheid toenemen"* (Gemeente Enschede, 2013)(zie ook bovenstaande uitspraak van Wethouder E. Eerenberg en onderstaand punt over aantrekkelijkheid).
- De binnenstad van Enschede aantrekkelijker maken voor bezoekers, zodat er meer bezoekers komen, zij langer blijven en (hopelijk) meer geld uitgeven;

- Aan de hand van deze doelen wil de gemeente Enschede proberen om de binnenstad aantrekkelijker te maken voor bezoekers van alle leeftijden en de diverse regio's waar Enschede aantrekkingskracht op uitoefent.

Om deze doelen te kunnen bewerkstelligen is de gemeente met een aantal zaken bezig, waaronder de 'Verdiepingsslag Binnenstad' (vastgesteld door het College van B&W rond midden februari 2015 (Gemeente Enschede, 2015)). De verdiepingsslag is opgesteld door de gemeente in samenwerking met de binnenstadondernemers en *"moet leiden tot een meer compacte binnenstad en meer flexibiliteit om marktinitiatieven mogelijk te maken."* Met als doel *"een levendige en toekomstbestendige binnenstad die nog meer dan nu een centrale functie vervult in de Euregio."* *"Het college van B&W stelt voor de binnenstad te verdelen in zgn. gebiedsprofielen, waar bijvoorbeeld winkels, cultuur of horeca de boventoon (gaan) voeren."* (Gemeente Enschede, 2015).



Figuur 5: gebiedsprofielen binnenstad Enschede

Met deze verdiepingsslag komt de focus op de binnenstad (het kernwinkelgebied) te liggen en wordt winkelleegstand in het centrum dan ook zo veel mogelijk aangepakt. Buiten het centrum zal de winkelleegstand aangepakt worden door met het pand andere functies te vervullen.

1.3 Vastgoedeigenaren

Deze partijen hebben allemaal direct of indirect te maken met winkelpanden. Allen willen zij ook dat de winkelpanden een goede waarde vertegenwoordigen omdat de beleggers en vastgoedeigenaren door middel van investeren in de winkels hun geld verdienen.

1.4 Winkeliers

Bij (omliggende) winkels moet gedacht worden aan de winkels in de directe omgeving van winkels die leegstaan of straten met in verhouding veel leegstand. Zij willen wellicht dat er winkels terugkomen op de plek waar eerder winkels zaten om zo de binnenstad levendiger te maken en het aantrekkelijker te maken om langs te komen.

1.5 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is:

- *Inzicht verkrijgen in de leegstandtaks die de gemeente Enschede kan gebruiken om de leegstand van winkelpanden in de binnenstad van Enschede aan te pakken.*

De aanpak van winkelleegstand kan op verschillende manieren gedaan worden. Een daarvan is de inzet van voor de gemeente beschikbare 'instrumenten'. Denk bij 'instrumenten' aan verschillende methodes of aanpakken om de winkelleegstand tegen te gaan. De gemeente Enschede is echter met name geïnteresseerd in de 'leegstandtaks', wat voort komt uit het coalitieakkoord 2014-2018 en gezien wordt als mogelijk nieuw in te zetten instrument.

Het is daarom voor de gemeente van belang om te weten waar de leegstandtaks zijn plaats vindt tussen de rest van de beschikbare instrumenten. Op het moment is er namelijk nog maar weinig bekend over de zogenaamde leegstandtaks. Dit onderzoek moet de gemeente Enschede informatie bieden over de leegstandtaks en daarnaast de plaats die de leegstandtaks in neemt duidelijk maken. Zodoende kan de gemeente beslissen om de leegstandtaks in te zetten, of juist niet.

Er zijn verschillende soorten instrumenten, denk hierbij aan: instrumenten die motiveren of stimuleren, bijvoorbeeld subsidiëring. Maar naast stimulerende instrumenten zijn er ook instrumenten die het niet nemen van actie beboeten. Deze verschillende categorieën worden in de Instrumentenanalyse verder benoemd. Hierbij zal er gekeken worden naar de instrumenten zoals genoemd in het handboek van de VNG (Diverse auteurs, Maart 2011) en naar de subsidies van de gemeente zoals genoemd in de Stimuleringsbijdrage (Gem. Enschede, 2014).

Zoals hierboven vermeld zal er met name gekeken worden naar de 'leegstandtaks' zoals genoemd in het coalitieakkoord 2014-2018. In het coalitieakkoord is de leegstandtaks genoemd als mogelijk middel om *"pandeigenaren via een financiële prikkel te bewegen panden niet onnodig leeg te laten staan"* (Gemeente Enschede, 2014). Onderzoek naar deze leegstandtaks is echter nodig, hieruit komt mijn afstudeeronderzoek voort.

In de bijlage volgt een lijst van instrumenten die de gemeente kan gebruiken. Deze zijn ontleend aan: VNG – Leegstand te lijf (Diverse auteurs, Maart 2011) en aan een actiefolder die verspreid is onder ondernemers in de binnenstad door de gemeente Enschede. De leegstandtaks wordt door mijzelf onderzocht. Dat wil zeggen dat hier geen 'kant en klare' informatie te vinden is, ik moet deze zelf zoeken, analyseren en hieruit conclusies trekken.

Voor de duidelijkheid zijn deze instrumenten verdeeld in een aantal 'tijds'-categorieën:

- Korte termijn;
- Middellange termijn;
- Lange termijn;
- Preventieve maatregelen om leegstand te voorkomen;
- Gemeentelijke subsidies.

Naast deze 'tijds'-categorieën zijn er nog een aantal 'type'-categorieën:

- Influencerings;
- Facilitering;
- Stimulerings;
- Repulsivering;
- Limitering;
- Commandering.

1.6 Probleemstelling

Om antwoord te kunnen geven op de doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd:

- ***Hoe kan anno 2015 de leegstandtaks (zoals opgenomen in het coalitieakkoord 2014-2018) door de gemeente Enschede ingezet worden naast de andere beschikbare instrumenten om de winkelleegstand in het centrum van Enschede op een effectieve en efficiënte wijze aan te pakken?***

Voor het opstellen van deze probleemstelling is er rekening gehouden met de SMART doelstelling (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

1.7 Onderzoeksvragen

Om een duidelijk antwoord te kunnen geven op de probleemstelling, moeten een aantal onderzoeksvragen gesteld worden:

1. **Welke ruimtelijke en economische factoren bepalen de winkelleegstand?**
2. **Welke actoren zijn er binnen Enschede betrokken bij of hebben te maken met winkelleegstand en welke actoren zien leegstand daadwerkelijk als een probleem?**
3. **Welke plaats neemt de leegstandtaks in binnen het geheel aan instrumenten die de gemeente in kan zetten?**
4. **Welke toegevoegde waarde heeft het gebruiken van een leegstandtaks voor de gemeente Enschede naast de al beschikbare instrumenten en de leegstandverordening?**

Door deze onderzoeksvragen te beantwoorden kan er per vraag tot een antwoord gekomen worden. Door vervolgens deze antwoorden te bundelen kan er een antwoord op de probleemstelling gegeven worden.

Deze matrix laat zien dat bij elke vraag minimaal één methode wordt gebruikt. Samen leiden deze methoden tot een objectief antwoord op de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag	Deskresearch	Interviews	Instrumentenanalyse	Actorenanalyse
Welke ruimtelijke en economische factoren bepalen de winkelleegstand?	X			
Welke actoren zijn er binnen Enschede betrokken bij of hebben te maken met winkelleegstand en welke actoren zien leegstand daadwerkelijk als een probleem?	X	X		X
Welke plaats neemt de leegstandtaks in binnen het geheel aan instrumenten die de gemeente in kan zetten?	X	X	X	
Welke toegevoegde waarde heeft het gebruiken van een leegstandtaks voor de gemeente Enschede naast de al beschikbare instrumenten en de leegstandverordening?	X	X	X	

Hoofdstuk 2: State of the art

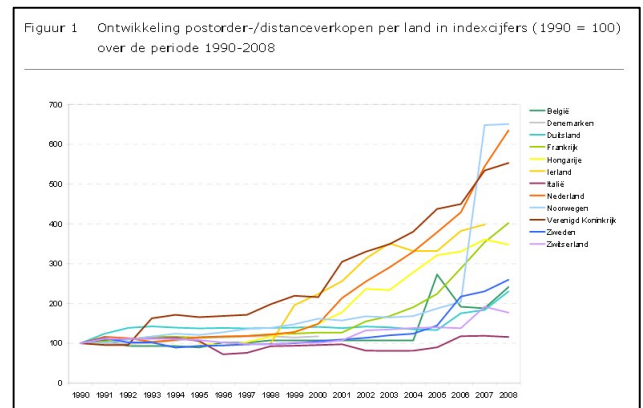
Op het moment van schrijven behoort de winkelleegstand in de binnenstad van Enschede tot een van de grootste van Nederland. Met een leegstandspercentage van 12,2% van het gehele winkeloppervlak voert Enschede de landelijke lijst aan (Financieel Dagblad, 2013). Andere grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht (in het westen) hebben respectievelijk 'slechts' 5,4%, 8,3% en 6,3% leegstand. Voor Groningen ligt het percentage op 11,1% en voor Tilburg op 8,8%.

Dat het percentage leegstaand winkeloppervlak in Enschede zo hoog is kan (en zal, naar alle waarschijnlijkheid) meerdere oorzaken hebben. Denk hierbij aan de in de situatieschets genoemde factoren zoals de opkomst van webshops en daarmee de internetverkoop, maar ook demografische ontwikkelingen. Deze worden kort toegelicht.

2.1 Internet

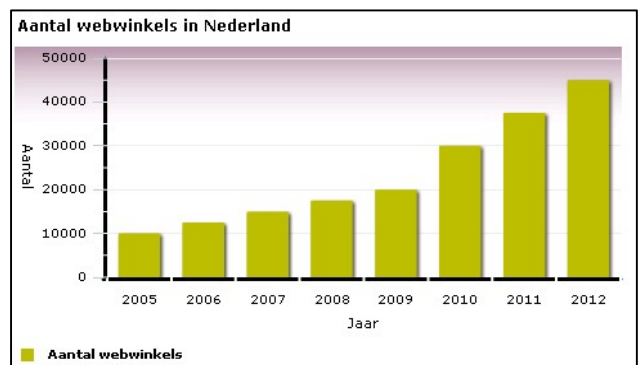
De verkoop en aankoop van goederen is door de jaren heen enorm gegroeid en dit lijkt samen te hangen met de opkomst van het internet. Figuur 5 laat het aantal postorderverkoop in Nederland van 1990 tot 2008 zien. Hierbij geldt 1990 als 100% en is Nederland aangegeven met een oranje lijn.

Te zien is dat vanaf het jaar 2000 het aantal postorderverkoop enorm groeit. Waar het van 1990 tot 2000 met ongeveer 50% groeide, groeit het van 2000 tot 2008 met maar liefst 500% (!) (HBD, 2010).



Figuur 6: Ontwikkeling postorderverkoop 1990-2008

Samen met de volgende figuur 6 (van de website van het Thuiswinkel waarborg) die de opkomst van de webshops op het internet in Nederland weergeeft is duidelijk te zien dat de opkomst van de webshops samenhangt met de stijgende lijn van het aantal postorderverkoop door de jaren heen in Nederland. Men zou kunnen stellen dat deze twee direct met elkaar te maken hebben.

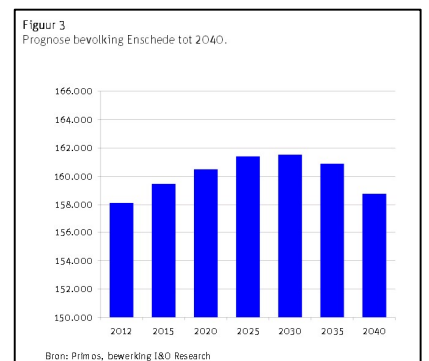


Figuur 7: ontwikkeling aantal webwinkels in Nederland

2.2 Demografische ontwikkelingen

Het aantal inwoners van Enschede groeit door de jaren heen en zal de komende jaren ook blijven stijgen, blijkt uit onderzoek van I&O Research. De volgende figuur geeft de verwachte bevolkingsgroei van Enschede weer van 2012 tot 2040 (I&O Research, januari 2015). In deze grafiek is duidelijk te zien dat de bevolkingsgroei in Enschede niet sterk groeit. De beroepsbevolking groeit amper, dat wil zeggen: minder dan 2% tussen 2012 en 2040.

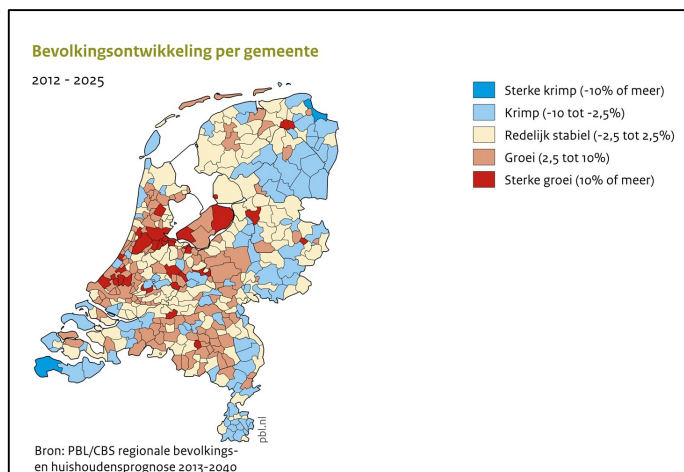
Er wordt nog een bevolkingsgroei verwacht van een kleine 3.000 inwoners over 28 jaar. De landelijke groei van het aantal inwoners neemt dan ook af. Met deze afname zal de hoeveelheid nieuw winkelend publiek niet doorgroeien zoals voorgaande jaren. Dit heeft tot gevolg dat de stad (Enschede) zelf minder nieuw winkelend publiek zal 'produceren' gedurende de periode 2012-2040. Er wordt immers een marginale bevolkingsgroei verwacht over 28 jaar, waardoor de aanwas van nieuwe Enschedese burgers terugloopt.



Figuur 8: demografische ontwikkelingen Enschede tot 2040

Ook de bevolkingsgroei van omliggende steden en gemeenten zal tussen 2012 en 2025 afnemen. Volgens informatie vanuit het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) zal in Overijssel de bevolkingsgroei overwegend redelijk stabiel zijn (tussen de -2,5% en +2,5%) met een aantal gemeenten die naar verwachting zullen groeien. Hieronder zijn Borne (10% of meer) en Almelo en Oldenzaal (2,5% tot 10% groei). Deze groei kan te verklaren zijn door de krimp in de omliggende gemeenten. Volgens informatie van het PBL zullen omliggende gemeenten namelijk tussen de 2,5% en 10% krimpen.

Deze krimp of redelijk stabiele bevolkingsontwikkeling zal voor Enschede niet gunstig zijn als het aankomt op het aantrekken van meer bezoekers, dan wil je dat de omliggende gemeenten juist groeien. In het huidige scenario is dit niet het geval en lijkt het erop dat bewoners in omliggende gemeenten voornamelijk verhuizen naar een andere gemeente in de buurt.



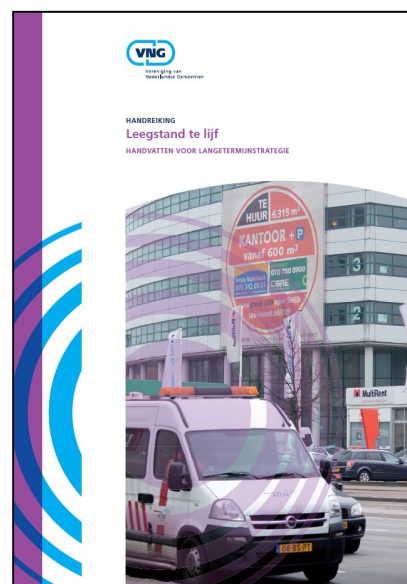
Figuur 9: Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2012-2025

Of het internet en de demografische ontwikkelingen samen verantwoordelijk zijn voor alle problemen die ontstaan zijn met de winkelleegstand is nog maar de vraag. Dat ze elk op hun eigen manier bijdragen aan het tot stand komen van de winkelleegstand in de binnenstad van Enschede moge duidelijk zijn. De vraag hiernaast is echter wat de winkelleegstand zélf voor gevolgen heeft.

Dat winkelleegstand negatieve gevolgen heeft voor het straatbeeld is bekend. Bezoekers van een stad lopen liever door een straat waarin volop winkels en boetiekjes gevestigd zijn en waar het een en ander te winkelen valt, dan door een straat waarbij de helft van de panden leeg staat. Daarnaast hebben de leegstaande panden in een winkelstraat ook negatieve gevolgen voor de panden daarnaast, die verliezen namelijk door het slechte straatbeeld een deel van hun waarde. Voor alle betrokkenen (gemeente, vastgoedeigenaren en winkeliers) is dit een ongewenste ontwikkeling.

De vraag is welke aanpak er gehanteerd moet worden om deze winkelleegstand aan te pakken. Doordat de winkelleegstand al een aantal jaar speelt en over de loop der jaren (sinds de start van de economische crisis) steeds verder toeneemt, is er veel literatuur over te vinden. Deze literatuur gaat echter voornamelijk over de winkelleegstand zélf en niet over een aanpak voor het probleem. Dit klinkt logisch: elke situatie is anders, daarom is er geen eenduidige aanpak te noemen die in elke situatie zal werken. Er zijn echter rapporten die gemeenten op weg kunnen helpen, zo is er het rapport van de VNG: Leegstand te lijf (Diverse auteurs, Maart 2011). In dit document worden meerdere (beleids-)instrumenten genoemd die een gemeente in kan zetten in de aanpak tegen winkelleegstand. Tijdens dit onderzoek is dit document veelvuldig gebruikt.

De mening van betrokken actoren speelt echter ook een rol. Uit afgenomen interviews en gesprekken met mensen van de gemeente Enschede is gebleken dat hier duidelijke verschillen zijn. Bij sommige betrokkenen is duidelijk een standpunt ingenomen dat het de verantwoordelijkheid is van de vastgoedeigenaren om iets aan hun leegstaande panden te doen,



Figuur 10: rapport VNG: Leegstand te lijf

waarbij anderen zeggen dat de gemeente een faciliterende en stimulerende rol in moet nemen om samen met vastgoedeigenaren en winkeliers het probleem aan te pakken. Afhankelijk van welke kant de winkelleegstand benaderd wordt zijn er ook nog actoren die zeggen dat de gemeente hier überhaupt geen invloed op uit kan oefenen: het is allemaal marktwerking.

2.3 De leegstandstaks

Naar aanleiding van het stijgende aantal leegstaande winkelpanden en het niet in gebruik nemen van de leegstandsverordening in verband met meerdere redenen, wordt in het Coalitieakkoord 2014-2018 gesproken over de leegstandtaks:

“Om pandeigenaren via een financiële prikkel te bewegen lege panden niet onnodig lang leeg te laten staan.”

De leegstandtaks is een Belgisch initiatief om leegstaande woningen en winkelpanden aan te kunnen pakken. Het idee is dat gemeenten een leegstandsregister bijhouden waarin staat welke woningen en winkelpanden leeg staan. Afhankelijk van de grootte van het pand en de breedte van de gevel zal er vervolgens een ‘leegstandsbelasting’ aan de eigenaar van het pand opgelegd worden. Elke maand dat het pand leeg staat neemt de belasting toe, tot een maximumbedrag. De opbrengsten van een eventuele leegstandtaks worden in het binnenstadfonds gestort worden om de binnenstad aan te kunnen pakken. Alle informatie met betrekking tot de leegstandtaks is afkomstig van de gemeenten Antwerpen en Tongeren die deze verstrekt hebben.

Bij de leegstandtaks is het leegstandsregister onmisbaar, in dit register worden alle leegstaande woningen en winkelpanden opgenomen. Voor het aanduiden van een pand als zijnde leegstaand zijn er (bij de gemeente Tongeren en Antwerpen) meerdere objectieve punten opgenomen in een lijst. Bij beide steden verschilt de lijst echter wel iets. Aan deze lijst kunnen indien nodig meer punten toegevoegd worden. Aan de hand van deze punten bepalen ambtenaren of een pand al dan niet valt onder de noemer ‘leegstaand’. (De lijst van beide steden is te vinden in de Bijlage onder ‘Leegstandtaks België’.)

Als een pand opgenomen wordt in het leegstandsregister krijgt de eigenaar van het pand een brief thuisgestuurd met daarin de beslissing tot opname. In deze brief zitten onder andere de administratieve akte van vaststelling van leegstand alsmede informatie om tegen de beslissing in beroep te kunnen gaan. Overigens hanteert de gemeente Tongeren twee lijsten die beide onder het leegstandsregister vallen: een voor leegstaande woningen en een voor leegstaande gebouwen.

Na het opnemen van het pand in het leegstandsregister duurt het 12 maanden voordat de eigenaar voor het eerst de leegstandsbelasting moet betalen. Voor iedere volgende 12 maanden zal de eigenaar vervolgens weer leegstandsbelasting moeten gaan betalen. De hoogte van de belasting is afhankelijk van een aantal factoren, deze zijn (bij beide steden lichtelijk verschillend): of het pand aan de straatzijde gelegen is of niet, de breedte van de gevel, het aantal bouwlagen en de grondoppervlakte van het pand mits deze niet aan de straatzijde gelegen is. Als de eigenaar al eens een leegstandsbelasting opgelegd heeft gekregen dan wordt het bedrag vermenigvuldigd afhankelijk van het aantal al belaste jaren. De door de stad Antwerpen gehanteerde formule is: leegstandsbelasting + ((abj-1) x 15%). Waarbij ‘abj’ staat voor: aantal belaste jaren. De stad Tongeren vermenigvuldigt de leegstadbelasting met het aantal jaren dat het pand leeg staat. Overigens hanteert de stad Tongeren een maximumbedrag dat belast mag worden (€4.000,-) waar Antwerpen dit niet doet.

Bij het niet betalen van de leegstandbelasting zal het verschuldigde bedrag worden ingehouden op het inkomen van de eigenaar van het pand. De eigenaar is de persoon op wiens naam het pand staat. Hierdoor is het voor 'leegstandbelastingsschuldigen' onmogelijk om de belasting te ontwijken.

Voor de duidelijkheid volgt hier een korte beschrijving van het proces van de leegstandtaks (zoals hij in Tongeren is toegepast, in Antwerpen verschilt hij lichtelijk qua bepaling van de op te leggen belasting):

- De gemeente maakt twee afzonderlijke inventarissen, een met 'leegstaande woningen' en een met 'leegstaande gebouwen'. Beide inventarissen worden opgenomen in het leegstandsregister. Hierbij moet aangetekend worden dat in de stad Tongeren bij de gebouwen die zijn opgenomen in het leegstandsregister het recht van voorkoop van toepassing is. Dat wil zeggen dat als het pand verkocht gaat worden, het eerst aan de gemeente aangeboden moet worden;
- Voor woningen wordt gebruik gemaakt van (de Belgische variant van) het GBA (Gemeentelijk Basis Administratiesysteem). Woningen waar niemand op staat ingeschreven worden direct opgenomen in de inventaris voor leegstaande woningen. Voor de inventaris met leegstaande gebouwen zal een ambtenaar langs moeten gaan bij de gebouwen;
- Op basis van een aantal mogelijke indicatoren wordt bepaald of een pand leeg staat of niet (voor de volledige lijst verwijs ik u naar de bijlage);
- Als een pand is opgenomen in het leegstandsregister begint de klok te lopen. Zodra een pand 12 achtereenvolgende maanden is opgenomen in het register zal een belasting geheven worden;
- Deze belasting is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder: of het pand aan de straatzijde gelegen is of niet, de breedte van de gevel, het aantal bouwlagen en de grondoppervlakte van het pand mits deze niet aan de straatzijde gelegen is;
- Als de belastingplichtige de leegstandsbelasting (-taks) niet betaald binnen de gestelde termijn, dan worden maatregelen genomen bij de fiscus.

2.4 Begripsafbakening

- *Actoren*: dit zijn de betrokken personen. Een 'actor' is een betrokken persoon;
- *Financiële crisis/economische crisis*: dit is de crisis die begin 2008 begon met de problemen bij de Lehman Brothers die tot op de dag van vandaag voortduurt;
- *Winkeliers*: eigenaren van een winkel;
- *Babyboomgeneratie*: met deze term wordt een groep mensen aangeduid geboren tussen 1945 en 1965. In deze tijd vond een enorme toename van het aantal geborenen plaats;
- *Winkelleegstand*: bij dit onderzoek wordt specifiek winkelleegstand bedoeld. Soms afgekort/aangeduid met 'leegstand';
- *Leegstandspercentage*: een percentage dat aangeeft hoeveel van het totale winkelvloeroppervlak leeg staat;
- *Spiraalwerking*: lijkt op een cirkelwerking, maar een spiraalwerking loopt door in negatieve of positieve manier. A heeft invloed op B, waarbij B invloed heeft op C, waarbij C weer invloed heeft op A. Het is een cirkel waarbij alles indirect met elkaar in verbinding staat. Voorbeeld: Een winkelstraat trekt weinig bezoekers, hierdoor maken winkeliers weinig omzet, waardoor sommige winkeliers de huur niet kunnen betalen en failliet gaan, waardoor de straat nog minder bezoekers trekt enz. enz.;
- *Instrument(en)*: dit zijn de (beleids-)instrumenten zoals een gemeente die in kan zetten om bijv. leegstand aan te pakken;
- *Leegstandtaks*: dit is de 'taks' zoals in het coalitieakkoord 2014-2018 genoemd. Dit is in essentie het instrument waar het onderzoek op gericht is;
- *Postorderverkoop*: verkoop en levering van producten bij klanten aan huis;
- *Demografische ontwikkeling*: de ontwikkeling van de bevolking (in aantallen);
- *Beroepsbevolking*: aandeel bevolking tussen de 15 en 65 jaar;
- *Aanvang/frictie leegstand*: winkelpanden die minder dan 1 jaar leeg staan;
- *Langdurige leegstand*: winkelpanden die 1 tot 3 jaar leeg staan;
- *Structurele leegstand*: winkelpanden die langer dan 3 jaar leeg staan.

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodiek

3.1 Dataverzameling

Om de verschillende onderzoeksvragen in dit onderzoek te kunnen beantwoorden moest een verscheidenheid aan informatie verzameld worden. Sommige informatie is vrij beschikbaar, deze kan gevonden worden d.m.v. 'deskresearch'.

De dataverzameling in dit onderzoek was grotendeels gelijk verdeeld over deskresearch en interviews. De verdeling over de verschillende methodes zal ongeveer gelijk zijn omdat alle benoemde onderzoeksmethoden nodig zijn om de benodigde informatie te verzamelen.

Denk tot slot aan vragen stellen aan (het interviewen van) een aantal partijen. Deze partijen (actoren) zijn dan o.a. de gemeente, vastgoedeigenaren en winkeliers. Van deze actoren is het belangrijk om te weten hoe zij tegenover de aanpak van de winkelleegstand staan om te weten te komen op welke instrumenten zij niet zitten te wachten of welke juist een kans van slagen hebben.

3.2 Verantwoording methoden

Verantwoording voor de gebruikte methodes volgt hieronder, hierbij is het boek *Methoden en Technieken van Baarda* gebruikt (Baarda, 2012).

Interviews

Voor het verzamelen van de benodigde gegevens was voornamelijk het doen van ('face-to-face') interviews van belang. Om de informatie voor onderzoeksvragen twee tot en met vier te verkrijgen is het doen van deskresearch niet voldoende. Deze informatie is niet op (bijv.) het internet te vinden, maar hiervoor moest met de actoren zelf gesproken worden, moesten vragen gesteld worden en moest er misschien dieper op de stof ingegaan worden. Contact met de actor zelf is hierbij belangrijk. Zo kon uit eerste hand vernomen worden hoe de verschillende actoren dan wel vanuit de gemeente als geheel tegen bepaalde problemen aangekeken wordt.

Zoals beschreven was het afnemen van interviews van groot belang bij dit onderzoek omdat de opinie van verschillende actoren van belang is. Bij het probleem rondom winkelleegstand zijn meerdere partijen betrokken (zoals beschreven in de inleiding) en elke partij heeft zijn of haar belang bij het aanpakken van de winkelleegstand. Omdat deze mening en het belang per actor/partij verschilt moesten er veel interviews afgenomen worden om een goed beeld te krijgen van de verschillende belangen en meningen. Ook kunnen stellige uitspraken van een actor/partij zo door een andere actor/partij van enige nuance voorzien worden. Zou je slechts een tweetal actoren interviewen dan bestaat de kans dat je maar een kant van het verhaal hoort.

Deskresearch

Voor het verzamelen van een gedeelte van de benodigde informatie was het doen van 'Deskresearch' nodig. Hierbij gaat het om informatie die 'vrij' beschikbaar is op het internet en vanachter het bureau (de 'desk') opgezocht kan worden. Denk hierbij aan de ruimtelijke en economische factoren die winkelleegstand bepalen of de omschrijving van de verschillende instrumenten die de gemeente in kan zetten. Daarnaast moest informatie omtrent de 'leegstandtaks' goed uitgezocht worden. De leegstandtaks is genoemd in het coalitieakkoord 2014-2018, maar is geen Nederlands instrument. Dat wil zeggen: het wordt toegepast en gebruikt in België, in Nederland tot op heden nog niet. Om aan deze informatie te komen is contact gezocht met meerdere Belgische steden, denk hierbij aan: Antwerpen, Brugge en Tongeren. Van Antwerpen en Tongeren heb ik uitgebreid reactie gehad en is mij veel informatie toegezonden. Deze informatie is voor het onderzoek van groot belang geweest. Zonder deze informatie van steden die de leegstandtaks al gebruiken zou ik niet voldoende kennis hebben kunnen opdoen om daadwerkelijk een degelijke conclusie te kunnen trekken.

Instrumentenanalyse

Aangezien voor het onderzoek ook een inpassing van de leegstandtaks tussen de andere beschikbare (beleids-)instrumenten van belang is, is het handig deze instrumenten in een overzicht te hebben. Dit heb ik gedaan met behulp van een 'instrumentenanalyse' en de handreiking van de VNG – Leegstand te lijf. In dit document worden verschillende instrumenten aangehaald en vervolgens worden ze toegelicht. Door het lezen van deze handreiking ontstaat er een beeld van wat de instrumenten inhouden en in welke situatie deze ingezet kunnen worden. In de instrumentenanalyse worden de (beleids-)instrumenten met elkaar vergeleken en wordt er een conclusie getrokken. Het gevaar bij de tabel die ontstaat en het beeld dat zo geschetst wordt is dat conclusies te snel getrokken kunnen worden. De tabel laat immers dingen zien zonder enige nuance of aanvullende informatie. Dit wil niet zeggen dat de tabel per definitie fout is, maar dat het van belang is om ook daadwerkelijk de theorie achter de instrumenten te kennen.

Actorenanalyse

Tot slot zijn er bij een probleem als winkelleegstand veel actoren betrokken. Actoren binnen de gemeente, winkeliers, maar ook vastgoedeigenaren die met een leegstaand pand zitten. Om een goed overzicht te krijgen van de betrokken actoren is een actorenanalyse gemaakt. In deze analyse wordt gekeken naar de betrokken partijen, wat hun belangen zijn, de posities die zij in kunnen nemen, of er een basis is voor samenwerking en tot slot kunnen de belangrijkste en meest relevante actoren geselecteerd worden.

De actorenanalyse is opgesteld volgens een document van 'Belvedere', Instrument: de actorenanalyse (Belvedere). Het risico bij een actorenanalyse is al snel dat je actoren vergeet. Om dit te voorkomen ben ik in gesprek gegaan met de opdrachtgever om duidelijkheid te creëren en de actoren een voor een langs te gaan en zo voor een volledig beeld te zorgen.

3.3 Operationalisering onderzoeksmethodieken

Interviews

De vragen die tijdens de interviews gesteld zijn werden opgesteld in samenwerking met Dinand de Jong (begeleider bij gem. Enschede/opdrachtgever). Door samen de vragen op te stellen wilde ik een goed interview kunnen houden waarbij de belangrijkste punten voor het onderzoek aan bod komen. Doordat we de vragen samen opgesteld hebben hoopte ik interessante punten aan te kunnen boren tijdens de interviews en wist ik zeker dat ik geen belangrijke zaken vergeten ben.

De vragen die vervolgens tijdens het interview gesteld werden zijn voor alle te interviewen partijen hetzelfde, op deze manier konden de antwoorden gemakkelijk en overzichtelijk in een codeertabel verwerkt worden.

Voor het onderzoek was het van belang om met meerdere actoren binnen de gemeente, winkeliers en vastgoedeigenaren in gesprek te komen. Er moest een beeld gevormd worden van meningen van verschillende actoren zoals hiervoor benoemd.

De op te stellen vragen voor de interviews zullen naar aanleiding van de benodigde informatie per deelvraag opgesteld worden.

Er zijn in totaal zo'n tien interviews afgenomen. De verdeling van de interviews is als volgt:

Twee (2) interviews met vastgoedeigenaren;

Drie (3) interviews met winkeleigenaren/ondernemers;

Vijf (5) interviews met actoren binnen de gemeente.

D.m.v. deze verdeling kom ik uit op tien interviews. Zodoende hebben de verschillende groepen een betere representatie gekregen. Ook is deze verdeling van belang om eventuele scherpe uitspraken van enige nuance te kunnen voorzien. Dit is achteraf gezien dan ook gelukt.

Deskresearch (literatuuronderzoek)

Het overgrote deel van de deskresearch is gaan zitten in het opzoeken en uitpluizen van de verschillende beschikbare instrumenten en de inzetbaarheid hiervan. Omdat de instrumenten een groot deel van dit onderzoek vormen zou dit gezien kunnen worden als een van de pijlers van het onderzoek.

Informatie m.b.t. de resultaten van de door de gemeente Enschede ingezette instrumenten en andere gemeenten is niet gevonden. Bij navraag bij de opdrachtgever is naar voren gekomen dat gemeenten deze informatie niet bijhouden dan wel opschrijven.

Instrumentenanalyse

Voor de instrumentenanalyse is, zoals eerder vermeld, grotendeels gebruik gemaakt van de handreiking van de VNG – Leegstand te lijf (Diverse auteurs, Maart 2011). In de instrumentenanalyse zijn allereerst de beschikbare instrumenten (zoals vermeld in de handreiking), maar ook de vanuit de gemeente beschikbaar gestelde subsidies, verdeeld over verschillende categorieën. Voor informatie over de leegstandtaks is er gebruik gemaakt van informatie zoals die verkregen is van de Belgische steden Antwerpen en Tongeren. De leegstandtaks vindt zijn oorsprong in België: daar wordt dit instrument al enkele jaren gebruikt, het precieze aantal is niet bekend. In sommige steden succesvol, in andere steden minder succesvol.

Actorenanalyse

Voor het opstellen van de actorenanalyse is er gebruik gemaakt van het document van 'Belvedere': de Actorenanalyse (Belvedere). De informatie die hiervoor nodig was is door middel van logisch beredeneren en gesprekken met actoren binnen de gemeente tot stand gekomen. Van belang hierbij was dat duidelijk is welke actoren betrokken zijn, hiervoor heb ik allereerst met een aantal actoren binnen de gemeente Enschede gesproken. Zodoende heb ik een beeld kunnen vormen van de betrokken partijen en hun belangen. Aan het eind van de actorenanalyse is gekeken naar de betrokken partijen en de resultaten en zijn de belangrijkste actoren gekozen.

3.4 Analyseren onderzoeksgegevens

Interview

De interviews zijn geanalyseerd m.b.v. een codeertabel. Deze tabel is vervolgens uitgewerkt in een verslag. Hierna zijn de verslagen van alle interviews gebundeld in één groot verslag met een overzichtelijke codeertabel. De verkregen informatie door middel van de interviews is geanalyseerd en deze informatie is vervolgens verwerkt in een verslag. In dit verslag zijn de verschillende actoren benoemd en toegelicht, evenals hun belangen voor de panden/de winkelstraat/de binnenstad in het algemeen.

Voor het coderen van interviews is gewerkt volgens de methode zoals die beschreven staat in het 'Basisboek Methoden en Technieken (Baarda, 2012) om te zoeken naar overeenkomsten achter de antwoorden van de geïnterviewde personen. Dit 'coderen' wil zeggen dat er een korte maar krachtige en overzichtelijke tabel van de belangrijkste uitspraken uit de verschillende interviews naar boven komt.

Doordat in deze tabel kort en overzichtelijk de kern van de antwoorden van de actoren staat, is op deze manier snel een vergelijking dan wel contrast tussen de antwoorden te vinden. Zo kan op een overzichtelijke manier de essentie van de antwoorden van de actoren naast elkaar weergegeven worden en kunnen gelijkgestemden gevonden worden..

Deskresearch (literatuuronderzoek)

Voor het verzamelen van de benodigde al bestaande (externe) informatie is gebruik gemaakt van 'Deskresearch'.

Bij deze deskresearch is allereerst gebruik gemaakt van een aantal wetenschappelijk databanken zoals bekend bij Saxion. De verwachte 'opbrengst' van de zoekacties in deze databanken was laag en dit is juist gebleken.

Denk bij de genoemde databanken aan: Saxion Bibliotheek (raadplegen diverse databanken) en Sciencedirect. Voor verdere zoekopdrachten is gebruik gemaakt worden van diverse zoekmachines zoals Google en naast deze Google Scholar en DuckDuckGo. Deze dienen als aanvulling op de Saxion Bibliotheek en Sciencedirect.

Instrumentenanalyse

Voor de instrumentenanalyse is voornamelijk gebruik gemaakt van het document van de VNG: Leegstand te lijf (Diverse auteurs, Maart 2011). In dit document komt een rijk scala aan instrumenten aan bod die beschreven worden. Allereerst is er een onderverdeling gemaakt op basis van de termijn waar een instrument op slaat, denk hierbij aan de korte of lange termijn. Vervolgens is er een verdeling gemaakt op basis van het type instrument. Denk hierbij aan facilitering, stimulering, repulsivering of limitering. Door vervolgens deze twee verdelingen te combineren is een informatieve tabel ontstaan waarin direct te zien is welk instrument bijvoorbeeld faciliterend is en ingezet kan worden op de korte termijn. Ook is er kort gekeken naar het beleid van de gemeente Enschede en welke invloed dit heeft op de inzetmogelijkheid van een instrument. Tot slot wordt de inzetmogelijkheid van een aantal instrumenten besproken. Niet elk instrument is even geschikt voor de winkelleegstandsituatie zoals in Enschede.

Nadat alle stappen doorlopen zijn is er een conclusie ontstaan van waaruit verder gewerkt is. In deze conclusie kwamen de instrumenten naar voren die het beste bij de leegstandtaks aansluiten.

Actorenanalyse

In de actorenanalyse is volgens een vast stappenplan gewerkt om de actoren te inventariseren, analyseren en een conclusie te trekken op basis van de bevindingen. Zoals in de 'Verantwoording methoden' benoemd wordt is er gewerkt met de actorenanalyse van 'Belvedere'. Met deze actorenanalyse zijn allereerst alle betrokken partijen in kaart gebracht. Van de gemeente, naar winkeleigenaren en vastgoedeigenaren. Vervolgens zijn van deze actoren hun belangen gedefinieerd en zijn de posities bepaald die elke actor in neemt. Dit is gedaan met de onderlinge relaties en de belangen van elke actor in het achterhoofd. Nadat de posities vastgesteld waren die elke betrokken partij in neemt werd er gekeken of er een basis is voor samenwerking. Zonder samenwerking is een project immers vrij snel gedoemd te mislukken. Bij de vijfde stap is gekeken naar de macht of invloed die elke actor uit kan oefenen, hoe meer macht een actor heeft hoe groter een bedreiging deze actor vormt. Mocht er in het samenwerkingsproces iets misgaan en mocht deze actor tegenover de andere betrokken partijen komen te staan, dan kan hij tegen gaan werken. Tot slot zijn op basis van alle voorgaande stappen de belangrijkste en meest relevante actoren uitgezocht.

Hoofdstuk 4: Verzamelde data & analyse

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data kort en krachtig weergegeven en geanalyseerd. De conclusies die uit de verzamelde en geanalyseerde data voortvloeit zal besproken worden in het volgende hoofdstuk, dat over de conclusies van het onderzoek gaat. Hierin wordt met behulp van de geanalyseerde data antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en de probleemstelling.

Op de komende pagina's zullen eerst de interviews besproken worden, waarna de informatie uit de deskresearch volgt (met een vergelijking tussen de leegstandsverordening en de leegstandtaks), de instrumentenanalyse en tot slot de actorenanalyse toegelicht wordt.

De interviews zullen als volgt besproken worden: eerst de interviews met de actoren van de gemeente, dan die met de vastgoedeigenaren/-consultant en tot slot met de winkeliers.

De antwoorden op de vragen uit de interviews zijn verwerkt in zogenaamde coderingstabellen (welke te vinden zijn in de bijlage). Dit zijn tabellen waarin in de eerste kolom de gestelde vragen staan, en in de kolommen daarachter kort en krachtig de antwoorden van de geïnterviewde personen beschreven wordt. Op deze manier is snel te zien wat de essentie van de antwoorden van de actoren is en of er onderlinge overeenkomsten dan wel verschillen zijn. Uiteindelijk zijn uit deze coderingstabellen conclusies getrokken op basis van de antwoorden van de actoren.

4.1 Interviews met actoren van de gemeente Enschede

Voor het interviewen van actoren van de gemeente Enschede heb ik allereerst met Mirjam Berning gesproken. In eerste instantie mijn opdrachtgever. In een aantal gesprekken met haar kwamen een aantal personen naar voren die van belang konden zijn voor het onderzoek. De actoren die genoemd werden hebben kennis van planeconomie, zijn accountmanager detailhandel en winkelcentra van de binnenstad, en is adviseur economie en werk.

Gezamenlijk zorgen deze personen voor een breed scala aan informatie die mij in het begin van mijn onderzoek ontzettend op gang geholpen hebben. Door de interviews ben ik informatie op het spoor gekomen die ik vervolgens verder uitgezocht heb en uiteindelijk wel of niet bij het onderzoek betrekken heb. Denk hierbij aan informatie met betrekking tot het belastingvoordeel voor vastgoedeigenaren om hun pand leeg te laten staan, ben ik op het spoor gezet van het document VNG: Leegstand te lijf (bleek uiteindelijk een document dat ik veelvuldig gebruikt heb), heb ik informatie verkregen over een aantal problemen die de winkelleegstand in de binnenstad zeker niet ten goede komen en heb ik over het algemeen stof tot nadenken gekregen.

Wat vooral interessant was aan de interviews is dat de verschillende geïnterviewde actoren stuk voor stuk al een stuk langer in de materie zitten dan ik. Zodoende heb ik dan ook diverse kanten van de winkelleegstand gehoord en hoe het aangepakt kan worden of wat een andere benadering is. Een aantal actoren heeft zelfs al een punt bereikt waarop zij van mening zijn dat de winkelleegstand onvermijdelijk is en dat je als gemeente je best moet doen om het te bestrijden op een manier die duurzaam en toekomstbestendig is. Hieronder volgen een aantal conclusies die uit de coderingstabellen komen en de factor uit de afgenomen interviews.

Leegstand is onvermijdelijk, maar moet zoveel mogelijk bestreden worden op een manier die duurzaam en toekomstbestendig is:

Alle drie de actoren binnen de gemeente Enschede denken dat leegstand in de huidige economische situatie onvermijdelijk is. Daarbij wordt bijv. genoemd dat de huidige hoeveelheid winkelloppervlakte in Enschede (in m²) te groot is voor het aantal winkelend publiek in Enschede. Het centrum zou

compacter, knusser en gezelliger gemaakt moeten worden. Winkelen in de binnenstad moet meer een beleving worden dan 'gewoon rondlopen en shoppen'.

Er is niet één (eind)verantwoordelijke aan te wijzen voor de winkelleegstand:

Volgens de drie medewerkers van de gemeente Enschede is er niet één (eind)verantwoordelijke aan te wijzen voor de winkelleegstand, maar komt het door een samenloop van ontwikkelingen. Denk hierbij o.a. aan de (verdere) opkomst van het internet samen met webwinkels, teveel aan m2 winkeloppervlakte, vastgoedeigenaren die huren niet willen verlagen. Dit samen met nog een aantal andere factoren waaronder de verminderde koopkracht van consumenten zorgt ervoor dat niet alle winkels het hoofd boven water kunnen houden en sommige failliet gaan.

Dat de winkeliers/ondernemers zelf de leegstand aan willen pakken wordt als positief ervaren en is een goede ontwikkeling, maar dit moet dan ook wel gebeuren:

Dat winkeliers/ondernemers tezamen de leegstand aan willen pakken en hier iets aan willen doen is een goede ontwikkeling, zeggen de geïnterviewde personen. Maar dit moet dan ook daadwerkelijk gebeuren. Zo geeft dhr. Duco Hoek aan dat hij het goed vindt dat ondernemers dit willen, maar dat hij hier tot nu toe nog maar weinig van ziet. Dhr. Okke Hefti en dhr. Jan Mensinga geven aan dat zij vinden dat ondernemers zelf het initiatief moeten nemen om leegstand aan te pakken. Vastgoedeigenaren hierbij betrekken is van belang, maar of dit lukt is nog maar de vraag.

Het gebruik van positieve prikkels richting ondernemers is een goede zaak, het gebruik van boetes e.d. minder i.v.m. de juridische onderbouwing die nodig is en de tijd die hier in gaat zitten:

Alle drie de actoren zijn het unaniem eens over het gebruik van positieve prikkels richting ondernemers/winkeliers: hier staan zij (zeer) positief tegenover en dit kan de ondernemers helpen om de straat aantrekkelijker te maken.

Op negatieve prikkels is men echter niet zo happig in verband met de juridische kwesties dat dit met zich mee brengt: denk hierbij aan wet- en regelgeving die nodig is en een goede juridische onderbouwing van de negatieve prikkels (boetes). Aangezien deze niet zomaar uitgedeeld kunnen worden.

Tot slot vertelde dhr. Okke Hefti mij nog dat het subsidiesysteem van de gemeente Enschede op het moment sowieso raar in elkaar zit: eigenaren die hun pand laten verpauperen maken kans op een subsidie(regeling) om het aan te pakken, maar eigenaren die zelf aan de slag gaan krijgen niks. Op deze manier wordt slechts gedrag beloond en dit zou andersom moeten zijn, op het laten verpauperen van een pand zou een heffing moeten komen. Een motivatie om het niet te laten verpauperen.

4.2 Interviews met vastgoedeigenaren/-consultant

Bij dit onderzoek werd al snel duidelijk dat het interviewen van vastgoedeigenaren een must is. Zonder deze actoren te interviewen komt 'de andere kant van het verhaal' niet aan bod en kom je als onderzoeker niet achter de beweegredenen van vastgoedeigenaren om wel of niet iets met hun leegstaande panden te doen. Hiermee begon echter ook direct een probleem, want hoe kom je aan naam en toenaam van vastgoedeigenaren in de binnenstad van Enschede?

Om hier snel een start mee te kunnen maken heb ik een aantal collega's gesproken en van hen kreeg ik een aantal tips mee. Zodoende ben ik op 11 februari 2015 naar een 'Mix&Match' avond geweest die door de gemeente georganiseerd werd. Tijdens deze avond zouden vraag en aanbod bij elkaar gebracht worden, in dit geval vastgoedeigenaren en mensen die op zoek zijn naar een pand, en kan er genetwerkt worden. Tijdens deze interessante avond kwamen een voor een de burgers aan bod die een eigen onderneming willen starten en op zoek zijn naar een pand, eventueel zouden ondernemers samen een vastgoedeigenaar kunnen benaderen om samen een pand te huren en elkaar te versterken. Het aanbod van beginnend ondernemers was enorm, helaas was er slechts één

vastgoedeigenaar aanwezig: dhr. Eshuis. Tegen het einde van de avond zag ik mijn kans schoon en heb ik dhr. Eshuis aangesproken en heb ik hem een aantal vragen gesteld. Hieruit bleek dat hij zelf actief bezig is het met vullen dan wel gevuld houden van zijn panden en dat hij pro-actief in het aanpakken van winkelleegstand staat: *“De panden moeten gevuld worden.”*

Het andere interview heb ik gehouden met dhr. Pieter Lem, voorzitter van het CVE (Commercieel Vastgoed Enschede). Uit de informatie die ik van Dinand de Jong (mijn opdrachtgever) had ontvangen en op de website van Boers&Lem bleek dat dhr. Lem een vastgoedeigenaar was. Tijdens het interview kwam naar voren dat hij zo liever niet genoemd wordt en dat hij in plaats daarvan een vastgoedconsultant is. Dit interview was ontzettend interessant. Dhr. Lem zit namelijk al tientallen jaren in de vastgoedwereld en heeft dan ook bij Boers&Lem een consultancy positie bekleed. Zo zei dhr. Lem dat je: *“Alles voor de huurders”* moet doen. Zonder huurders heb je immers geen inkomsten.

Door de visies en antwoorden te combineren komt er uit de coderingstabel zeer interessante informatie. Vanuit hun achtergrond kijken ze allebei net even anders tegen de problemen aan en komen er dan ook verschillende ‘oplossingen’ naar voren.

Leegstand moet aangepakt worden door meerdere partijen samen:

Uit het interview blijkt dat het aanpakken een samenwerking vereist tussen verschillende actoren. Denk hierbij aan de vastgoedeigenaren, omliggende ondernemers en de gemeente. Vastgoedeigenaren moeten allereerst op zoek naar een huurder. Dat staat buiten kijf. Maar daarnaast moeten ondernemers die hun winkel/onderneming hebben in een straat waar leegstand is ook druk uitoefenen op een vastgoedeigenaar om het pand te vullen. Ondernemers kunnen dan ook gezamenlijk iets aan de uitstraling van de straat doen door de uitstraling van de panden aan te pakken. De Gemeente Enschede zou tot slot moeten faciliteren en begeleidend zijn. Zij moet niet de beperkende factor zijn, maar juist de factor die voor mogelijkheden zorgt.

Er is geen schuldige aan te wijzen voor de winkelleegstand:

Misschien een open deur, maar toch fijn om hier telkens hetzelfde antwoord op te krijgen: er is niet één schuldige aan te wijzen voor de winkelleegstand. Niet in Enschede, maar ook niet in de rest van Nederland. Dit heeft namelijk te maken met een heleboel factoren. Waaronder marktwerking. Hoe goed het beleid en de bedoelingen van de gemeente ook zijn, als de markt ongunstig is en bedrijven tegenwerkt kan je dit als gemeente niet tegengaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de problemen met de V&D en de Bijenkorf die een aantal vestigingen sluit. De gemeente kan hier geen invloed op uitoefenen. Het enige dat de gemeente kan doen is zorgen voor een gunstig ondernemersklimaat.

Het winkelaanbod in het centrum van Enschede is te beperkt:

Dit was een interessant opmerking die dhr. Lem maakte tijdens het interview. Van andere actoren (zowel ondernemers als binnen de gemeente Enschede) heb ik gehoord dat het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlakte te groot is voor het aantal bezoekers dat de stad bezoekt. Er zullen dus sowieso winkelpanden moeten verdwijnen. Dhr. Lem zegt echter dat het winkelaanbod in Enschede te beperkt is. Zo is er bijvoorbeeld geen antiquair in het centrum van Enschede. Ook elektronicazaken zijn er maar weinig, zo is de Media Markt zo ongeveer de enige die een breed aanbod heeft. Een breder winkelaanbod zou wellicht meer bezoekers naar Enschede trekken, waardoor ook in de minder grote straten weer levensvatbare plaatsen voor winkels ontstaan.

Leegstandsverordening/leegstandtaks is geen optie:

Over de leegstandsverordening of de leegstandtaks heb ik geen vragen in de interviews opgenomen, maar hierover heb ik het met beide heren wel gehad. Of een aanpak waarbij het niet ondernemen van actie beboet wordt. Zowel dhr. Eshuis als dhr. Lem waren het erover eens dat er geen negatieve

prikkels aan het proces te pas moeten komen. Een leegstandsverordening en de boetes die hierbij komen kijken werken mogelijk alleen maar averechts. In plaats van dat vastgoedeigenaren aangezet worden tot actie, worden ze beboet i.v.m. het niets doen. Uiteindelijk zal het volgens beide geïnterviewden contraproductief werken.

4.3 Interviews met winkeliers

Voor het interviewen van winkeliers heb ik de interviewvragen een aantal keer uitgeprint en heb ik de stoute schoenen aangetrokken. Op een donderdagavond ben ik de Haverstraatpassage ingelopen en ben ik bij een aantal winkels naar binnen gelopen met de vraag of de eigenaar van het pand (i.v.m. eigen bezit) dan wel de eigenaar van de winkel aanwezig is. Een aantal keer ving ik bot, maar bij een drietal winkels had ik succes. Andere winkels waren niet happig op het beantwoorden van de vragen of wilde ze geen informatie van de eigenaar verstrekken. Een vierde eigenaar had op dat moment geen tijd, maar had toegezegd de vragen thuis te beantwoorden waarna ik de week erop de vragenlijst op kon halen. Helaas is dit nooit gebeurd, zelfs na meerdere malen aandringen niet.

De winkeliers bij wie ik wel langs kon komen voor het interview en die daadwerkelijk ook tijd hadden, hadden interessante informatie. Zo zit juwelier Koelink al jaren in de Haverstraatpassage en is hun contact met de gemeente goed. Ook nemen zij meerdere malen per jaar deel aan een schouw door de straat om samen met andere winkeliers en de gemeente te bespreken hoe de straat er bij ligt en wat er moet veranderen. De twee andere winkeliers die ik gesproken heb, van Gameshop Twente en kledingwinkel Zeyrek red., zeiden juist dat zij door de gemeente nauwelijks benaderd werden en dat er ook bij hen weinig bekend is over subsidies om de uitstraling van de straat aan te pakken.

Door de antwoorden van de winkeliers te combineren en te verwerken tot een coderingstabel komt er informatie naar voren die je van winkeliers niet direct zou verwachten. Zo had de eigenaar van kledingwinkel Zeyrek een aantal visies waarom de winkelleegstand in Enschede zo'n probleem zou zijn. Deze zijn:

- Te veel winkels ten opzichte van het winkelend publiek. Sinds de komst van het H.J. van Heekplein is het zwaartepunt verschoven en zijn er meer winkels bijgekomen waardoor er meer winkels kwamen ten opzichte van het aantal winkelend publiek;
- De vaste lasten van winkeliers zijn te hoog ten opzichte van wat er in crisistijd binnenkomt;
- Ten tijde van crisis moeten de tarieven voor bussen en parkeerplaatsen in de stad aangepast worden om het voor winkelend publiek aantrekkelijker te maken naar de stad te komen;
- Als laatste werd genoemd dat er meer evenementen op bijv. de Oude Markt georganiseerd moeten worden om zo meer volk te trekken dat misschien ook geld uit geeft in de winkels.

De conclusies die uit de coderingstabel getrokken kunnen worden laten een eensgezind aantal bevindingen zien.

Leegstand wordt als negatief ervaren en heeft gevolgen voor de eigen winkel:

Alle drie de geïnterviewde eigenaren geven aan leegstand als negatief te beschouwen. De leegstand zorgt voor een negatief beeld van de straat waarin zij gevestigd zijn. Leegstaande panden midden in een straat waar nog winkels gevestigd zijn heeft geen sterke aantrekkingskracht. Onder andere door dit negatieve beeld komen er vervolgens minder bezoekers naar de winkelstraat waardoor ondernemers inkomsten mislopen.

Leegstand samen aanpakken, maar hulp van de gemeente wordt gewaardeerd:

De ondernemers zijn het er alle drie over eens dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen pand en dat ze samen verantwoordelijk zijn voor de uitstraling van de straat. Als het eigen pand geen goede uitstraling heeft (denk aan afbladderende verf, geen mooie gevel) dan heeft dit invloed op het beeld dat de winkelende consument van de gehele straat heeft. Als dit beeld voor de consument negatief genoeg is, dan zal de consument deze straat op den duur mijden. Daarom moet er voor gezorgd worden dat de panden een goede uitstraling hebben en het voor de consument (visueel) aantrekkelijk is om de straat te bezoeken. Ook hebben de ondernemers aangegeven zelf bereid zijn om tijd en moeite in de aanpak te steken mits ze daar tijd en geld voor hebben. Het is niet op voorhand al zo dat ze hier niet toe bereid zijn. Samen willen ze dit oplossen.

Zoals beschreven zijn de winkeliers het eens dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun pand en samen voor de straat, maar hulp van de gemeente bij de aanpak van de uitstraling (in de vorm van subsidies bijv.) wordt gewaardeerd. Samen is er meer duidelijkheid over de mogelijkheden en kan de gemeente helpen waar nodig, het zij met informatie het zij met 'tips en tricks'.

Positieve en negatieve prikkels staat men positief tegenover, mits de negatieve prikkels (denk aan boetes dan wel leegstandsverordening of leegstandtaks) gebruikt worden in de richting van vastgoedeigenaren die hun pand laten verpauperen:

Alle drie de ondernemers gaven aan dat ze negatieve prikkels, denk aan een boete, in de richting van vastgoedeigenaren een goed idee vinden zodra blijkt dat zij hun panden laten verpauperen en zo moedwillig de uitstraling van de straat negatief beïnvloeden.

Aan de andere kant zijn de ondernemers ook te spreken over de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidies (die de gemeente al verstrekt). Echter zijn niet alle ondernemers op de hoogte van de beschikbare subsidies of de mogelijkheden.

Goodwill kweken onder de ondernemers, positieve aandacht naar ondernemers en wijzen op de mogelijkheden, dan krijg je mensen aan het werk:

Tot slot kan nog worden geconcludeerd dat de ondernemers vinden dat er goodwill gekweekt moet worden. Vanuit de gemeente naar de winkeliers toe, maar ook onderling tussen winkeliers uit de straat. Op het moment dat men er samen achter gaat staan, eventueel met hulp vanuit de gemeente, dan zien de winkeliers de mogelijkheden en welke positieve gevolgen het kan hebben. Als er alleen negatieve aandacht richting de ondernemers is, dan zullen zij niet snel bereid zijn de handen uit de mouwen te steken, simpelweg omdat ze steeds op de vingers worden getikt, dat ze aan de slag moeten. Dit is de verkeerde soort aandacht (zoals de winkeliers het ervaren).

4.4 Vergelijking leegstandsverordening en leegstandtaks

De Belgische Leegstandtaks en de Nederlandse Leegstandsverordening komen grotendeels overeen. Ware het niet voor een andere naam in een ander land. In België wordt de 'leegstandtaks' gebruikt voor de aanpak van leegstaande woningen en panden. Waar in Nederland de 'leegstandsverordening' een instrument is om leegstaande winkelpanden en kantoren aan te kunnen pakken, maar geen woningen.

Beide instrumenten hebben een dwingend karakter en bij beide instrumenten duurt het meer dan een jaar voordat de eerste boete opgelegd kan worden of de eerste belasting geheven kan worden. Beide instrumenten vereisen ook een uitgebreid register met daarin informatie over het pand. Hieronder zal ik van beide instrumenten de kenmerken noemen.

Leegstandsverordening:

- Een gebied wordt aangewezen waar een meldingsplicht voor leegstaande gebouwen geldt;
- Een register wordt opgesteld en is nodig voor leegstaande panden;
- Binnen drie maanden na melding van leegstand moet het college in overleg met de eigenaar treden over het gebruik van het gebouw;
- In dit overleg zal geprobeerd worden overeenstemming te bereiken over de functie van het gebouw, dit hoeft niet bij een enkel gesprek te blijven;
- Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt of als de eigenaar weigert, kan een leegstandsbeschikking vastgesteld worden. Hierin staat of het pand geschikt is voor gebruik of niet en of de eigenaar achterstallig onderhoud gepleegd moet worden. De eigenaar kan hier tegen in bezwaar en beroep gaan;
- Als de leegstand meer dan twaalf maanden duurt en er bepaald is dat het gebouw geschikt is voor gebruik, kan het college een huurder voordragen;
- De eigenaar is vervolgens verplicht binnen drie maanden deze huurder een overeenkomst aan te bieden of met een eigen huurder te komen;
- Als de eigenaar de door het college voorgedragen huurder een overeenkomst aanbiedt, maar het gebruik wordt binnen een jaar gestopt, is de eigenaar verplicht dit binnen 4 weken aan de gemeente te melden;
- Op grond van de leegstandswet kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd van maximaal €7.500,- (afhankelijk van de grootte van het pand).

Leegstandtaks (zoals in Tongeren gebruikt):

- De gemeente maakt twee verschillende inventarissen in het leegstandsregister: een voor 'leegstaande woningen' en een voor 'leegstaande gebouwen';
- Er wordt begonnen met het kijken naar de adressen waar minimaal 1 jaar niemand op ingeschreven staat, vervolgens wordt bij deze woningen/panden ter plekke gekeken of er daadwerkelijk niemand woont. Dit kan alleen vanaf publiekelijk toegankelijke paden/gebieden gebeuren;
- In dit leegstandsregister staat de volgende informatie: administratieve adres, kadastrale gegevens, zakelijke rechten, nummer en datum van administratieve akte, indicaties die aanleiding hebben gegeven tot opname van het pand in het register en eventueel datum van indiening van beroep en datum van beslissing van het beroep;

- Op basis van het leegstandsregister wordt er bij opgenomen panden gekeken of het pand voldoet aan een aantal indicaties van leegstand (dit is een lijst met mogelijke indicaties van leegstand);
- Op een pand dat in het leegstandsregister is opgenomen is het voorkeursrecht van toepassing;
- Indien een pand 12 opeenvolgende maanden is opgenomen in het leegstandsregister wordt overgegaan op het heffen van een belasting, de hoogte is afhankelijk van een aantal factoren: of het pand aan de straatzijde gelegen is of niet, de breedte van de gevel, het aantal bouwlagen en de grondoppervlakte van het pand mits deze niet aan de straatzijde gelegen is. De belasting mag jaarlijks maximaal €4.000,- bedragen;
- Wanneer de belasting niet binnen de gestelde termijn betaald is volgen maatregelen en wordt de fiscus ingelicht. Hiermee wordt de verschuldigde belasting ingehouden van het inkomen.

Zoals te zien in de vergelijking van bovenstaande eigenschappen van beide instrumenten maken beide gebruik van een register/inventaris, duurt het bij beide instrumenten in totaal een half jaar tot een jaar totdat de eigenaar gedwongen kan worden iets met het pand te doen, kan een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom opgelegd worden en gaat er veel tijd en mankracht zitten in het opstellen van de benodigde inventaris en het uitvoeren van de controles. Beide instrumenten hebben ook een verplichtend karakter naar de eigenaar van de panden toe.

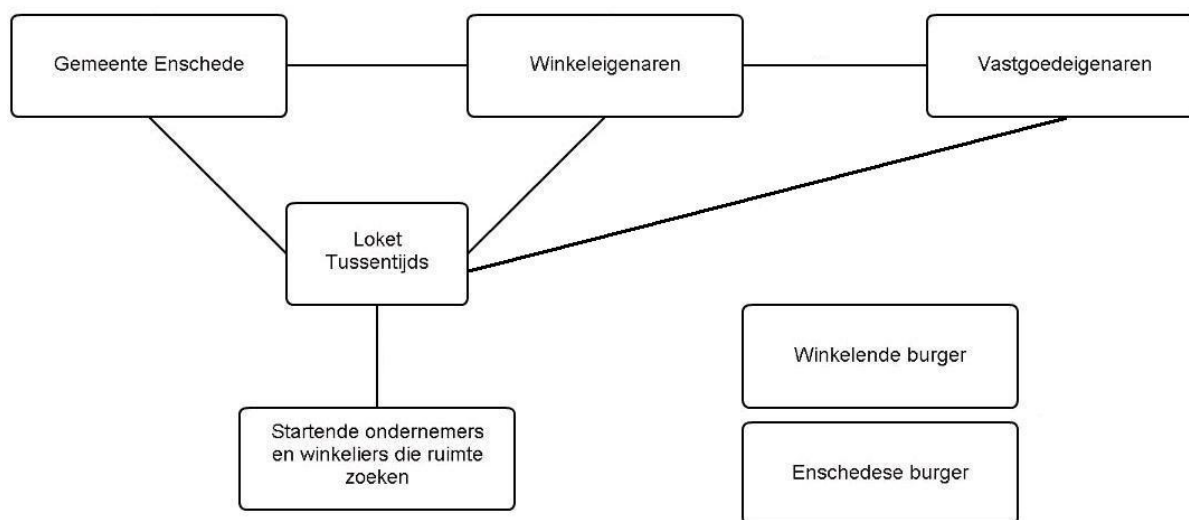
Kijkend naar de eigenschappen van beide instrumenten betekent dit dat de leegstandsverordening zoals die in Nederland gebruikt wordt, meer op de eigenaar gericht is. Bij de leegstandsverordening wordt er daadwerkelijk contact gezocht met de eigenaar van een leegstaand winkelpand, in België wordt het pand opgenomen in het register en krijgt de eigenaar na 12 maanden van leegstand een belasting/boete opgelegd. Op andere punten vertonen beide instrumenten verrassend veel overeenkomsten. Ook de belasting/boete die opgelegd kan worden is in beide gevallen dusdanig laag dat echt grote vastgoedeigenaren hier niet van zullen schrikken en het op hen weinig indruk zal maken. Wat hierbij voordelig is aan de leegstandsverordening is dat het college daadwerkelijk een huurder voor kan dragen, die de eigenaar van het pand op een bepaald moment moet accepteren (maar dit ook kan weigeren en de boete kan betalen).

4.5 Actorenanalyse

Voor het maken van de actorenanalyse is gebruik gemaakt van een methode van 'Belvedere'. Met deze methode wordt een zestal stappen doorlopen:

- Stap 1: in kaart brengen van betrokken partijen;
- Stap 2: definieer van iedere actor zijn of haar belang;
- Stap 3: bepaal de posities die zullen worden ingenomen;
- Stap 4: stel vast of er een basis is voor samenwerking tussen actoren;
- Stap 5: de mate van macht of invloed bepaald de omvang van de kans of de bedreiging;
- Stap 6: selecteer de belangrijke en relevante actoren.

Door deze stappen te doorlopen kom je beetje bij beetje dicht bij de actoren die voor het onderzoek van belang zullen zijn. Voor de eerste stap heb ik een relatieschema gemaakt waarin de betrokken partijen staan. Door middel van lijnen zijn de verbindingen tussen partijen weergegeven. Partijen die nergens mee verbonden zijn hebben geen directe connectie tot een andere partij. De tabellen die in de actorenanalyse ontstaan zijn komen voort uit de belangen die verschillende partijen hebben en logisch nadenken. Dergelijke tabellen zijn (als vanzelfsprekend) niet op het internet te vinden voor de specifieke situatie zoals hij in Enschede is. Daarom heb ik zelf zo goed mogelijk de tabellen ingevuld in de actorenanalyse. Deze heb ik voorgelegd aan mijn opdrachtgever en hem gevraagd of hij er mee akkoord is. Dit is het geval.



Figuur 11: relatieschema betrokken actoren

Hieronder wordt het relatieschema weergegeven waarin alle betrokken actoren terug te vinden zijn. Voor een volledig beschrijving van de onderlinge relaties verwijs ik u naar de bijlage. Hierbij is het wel belangrijk om te weten dat 'Loket Tussentijds' een initiatief is van de gemeente Enschede om vastgoedeigenaren en startende ondernemers bij elkaar te brengen en zo invulling te geven aan leegstaande winkelpanden.

De belangen van de partijen om winkelleegstand aan te pakken zijn verdeeld, maar uiteindelijk willen alle partijen dat de leegstaande panden verdwijnen. Niemand heeft immers baat bij een leegstandspercentage van meer dan 12%, het hoogste leegstandspercentage in Nederland (Financieel Dagblad, 2013). Een leegstand van rond de 4 à 5 procent is wenselijk, in verband met onderlinge concurrentie die zo ontstaat tussen de beschikbare panden in de binnenstad.

Uit de actorenanalyse komt naar voren dat de gemeente Enschede, Loket Tussentijds, de winkeleigenaren en de winkelende en Enschedese burger het meeste belang hebben bij de aanpak van de winkelleegstand:

- De gemeente Enschede vanuit haar natuurlijke positie als gemeente zijnde waardoor zij ook verantwoordelijk is voor de binnenstad;
- Loket Tussentijds als het loket dat speciaal voor het terugdringen van de winkelleegstand in het leven is geroepen;
- Winkeleigenaren voor een gezond winkelklimaat. Straten waar de helft van de panden leeg staat zijn voor bezoekers immers niet aantrekkelijk, deze worden gemeden en hierdoor lopen ook andere winkeleigenaren in die straat inkomsten mis;
- De Enschedese en winkelende burger door het grotere aanbod aan winkels dat een binnenstad te bieden heeft als de winkelleegstand is teruggedrongen.

Vervolgens heb ik in de vierde stap geprobeerd in kaart te brengen of er een basis is voor samenwerking tussen de verschillende actoren. Dit heb ik gedaan door alle partijen in een tabel op te nemen samen met een zestal belangen. Door deze tabel in te vullen met plussen en minnen ontstaat er een beeld dat toont hoe groot het belang van verschillende partijen bij bepaalde standpunten is. Denk hierbij aan: aanpakken van leegstand, aanpakken van de uitstraling van de winkelstraat, groter winkelaanbod in de straat en de levendigheid van de straat. Op basis van deze belangen heb ik de tabel ingevuld en heb ik vervolgens naar overeenkomsten gezocht tussen de belangen van de actoren. Dezelfde belangen tussen actoren kunnen zorgen voor een basis voor samenwerking. Hieruit kwam naar voren dat in essentie alle actoren samen zullen willen werken, tot op zekere hoogte. Iedereen is gebaat bij de aanpak van de winkelleegstand, zij het de ene actor in een grotere mate dan de andere. Een aantal mogelijke samenwerkingsverbanden zullen hieronder weergegeven worden:

- Gem. Enschede & Loket Tussentijds en Startende Ondernemers;
- Gem. Enschede en Winkeleigenaren;
- Gem. Enschede en Winkelende & Enschedese Burger.

Opvallend hierbij is dat de belangen van vastgoedeigenaren wel aanwezig zijn, maar niet dusdanig groot zijn in vergelijking met de andere actoren. Dit komt doordat vastgoedeigenaren in Enschede voornamelijk veel panden in bezit hebben en daardoor niet wakker zullen liggen van een pand in Enschede dat leeg staat. Daar komt nog eens bovenop dat vastgoedeigenaren wiens pand voor een bepaald aantal maanden leeg staat, dit kunnen melden bij de fiscus en hier belastingtechnisch gezien een voordeel uit kunnen halen. Daardoor is het voor hen in lang niet alle gevallen wenselijk om een leegstaand winkelpand te vullen met een huurder die (naar verhouding) weinig betaald.

In de een na laatste stap (stap 5) is gekeken naar de macht of invloed die actoren uit kunnen oefenen. Een actor die veel macht of invloed uit kan oefenen kan de samenwerking immers in gevaar brengen door zijn zin hoe dan ook door te drijven. Zonder daarbij rekening te houden met eventuele andere belangen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte invloed.

- *'Directe invloed'*:

Beslissingsbevoegdheid, het uitoefenen van een eventuele machtspositie tegenover een andere actor. Hoewel het woord 'macht' niet snel gebruikt zal worden omdat dit een bepaalde lading met zich mee brengt.

- *'Indirecte invloed'*:

Het hebben van goede contacten bij lokale, regionale of landelijke media of het überhaupt hebben van goede contacten. Op deze manier is het voor een actor mogelijk snel dingen gedaan te krijgen omdat hij of zij de juiste mensen kent.

Uit deze stap komt naar voren dat de gemeente Enschede (en daarmee Loket Tussentijds) in vergelijking met de andere actoren de meeste directe en indirecte invloed hebben of uit kunnen

oefenen. Dit komt door de positie die zij in het hele proces innemen en door hun contacten. Startende ondernemers en de winkelende en Enschedese burger hebben hierin de minste direct invloed, aangezien zij op bijv. bestuurlijk niveau geen beslissingen kunnen nemen. De indirecte invloed die zij hebben is aanwezig in de vorm van het wel of niet bezoeken van een winkelstraat (al dan niet bewust) en hierdoor wel of geen geld uitgeven in een winkelstraat.

In de laatste stap (stap 6) worden de belangrijkste en meest relevante actoren geselecteerd. Hier komt naar voren dat de gemeente Enschede (en Loket Tussentijds), startende ondernemers en winkeleigenaren de belangrijkste actoren zijn. Ze hebben dezelfde belangen, er is een basis voor onderlinge samenwerking en gezamenlijk kunnen zij de benodigde beslissingen nemen en invloed uitoefenen.

Vastgoedeigenaren zijn in dit geval een minder belangrijke actor, omdat zij weliswaar degene zijn die de panden in bezit hebben, maar uit onderzoek blijkt dat vastgoedeigenaren weinig moeite willen steken in het vullen van hun panden. Dit komt mede door het eerder genoemde belastingtechnische voordeel dat ze kunnen halen uit het leeg laten staan van winkelpanden. Ik zal hier onder eerst nog even de belangrijke actoren toelichten en daarna de minder belangrijke actoren.

- **Gemeente Enschede & Loket Tussentijds (Belangrijke actor)**

Deze twee actoren worden hierbij samen genomen omdat deze actoren in zekere zin één partij zijn en zij ook qua belangen, motivatie etc. gelijk zijn.

Beide willen de leegstaande winkelpanden aanpakken en deze vullen met (startende) ondernemers en zo proberen de binnenstad aantrekkelijk(er) te maken voor de winkelende en Enschedese burger. Omdat deze twee actoren in principe een en dezelfde partij zijn, is ook hun mate van directe en indirecte invloed gelijk. Er is geen grond om deze twee actoren niet te zien als een belangrijke actor in de problematiek van het aanpakken van de winkelleegstand. Samenwerken met bijvoorbeeld startende ondernemers en winkeleigenaren zal deze partij dan ook moeten omdat zij niet zelfstandig dit probleem op kunnen lossen. Een bedreiging voor het behalen van de doelstelling vormen deze actoren alleen indien zij geen enkele samenwerking willen verlenen omdat de vestiging van een startende ondernemer via de gemeente gebeurt.

- **Startende ondernemers en Winkeleigenaren (Belangrijke actor)**

Net zoals de gemeente en het loket kunnen ook deze twee actoren samen genomen worden. De startende ondernemers willen immers winkeleigenaren worden. Hiermee hebben zij dezelfde belangen, nemen zij dezelfde positie in tegenover de doelstelling/het probleem, willen zij samenwerken om hun belang tegemoet te komen en vormen ze geen bedreiging voor het behalen van de doelstelling, maar juist een kans omdat met hen de doelstelling bereikt kan worden.

- **Vastgoedeigenaren (Minder belangrijke actor)**

Vastgoedeigenaren zijn in het hele proces, zoals uit eerder onderzoek blijkt door Bryan Hemme, een vrij passieve actor als het aan komt op de aanpak van winkelleegstand (de doelstelling). De vastgoedeigenaren willen wel dat de winkelleegstand aangepakt wordt en dat er een ondernemer is die zich in hun pand wil vestigen, maar hier willen de vastgoedeigenaren zo min mogelijk moeite voor doen (Hemme, 2013).

Het belang dat de vastgoedeigenaren hebben is het krijgen van een huurder die de huurprijs wil betalen die zij vaststellen. Tegenover de doelstelling nemen de vastgoedeigenaren zoals uit eerder onderzoek blijkt een vrij passieve houding aan. Indien er een goede oplossing komt willen zij echter wel degelijk meewerken.

- **Winkelende burger & Enschedese burger (Minder belangrijke actor)**

Tot slot is de laatste actor de winkelende & Enschedese burger. Deze actor zorgt voor het inkomen van de winkeleigenaren, maar hebben verder geen directe of indirecte invloed. Deze groep zal ook

niet direct het belang hebben om de winkelleegstand aan te pakken aangezien er nog genoeg winkels overblijven om te bezoeken. Een bedreiging voor het hele proces vormen de winkelende en Enschedese burger ook niet aangezien deze groep geen invloed heeft of uit kan oefenen. Naar aanleiding van de actorenanalyse kan gezegd worden dat de gemeente Enschede met Loket Tussentijds, de winkeliers en de startende ondernemers het voortouw moeten nemen in de aanpak van de winkelleegstand. De gemeente Enschede heeft de kennis en de middelen om in ieder geval een aanzet te geven en de winkeliers op weg te helpen. Als dit succesvol blijkt zullen andere winkeliers in de aangrenzende straten het voorbeeld willen volgen en als dit eenmaal voldoende succes heeft en leidt tot invulling van de eerste leegstaande winkelpanden, dan zullen vastgoedeigenaren vermoedelijk volgen. Immers is er met huurders die de volle pond willen en kunnen betalen, doordat de straat weer aantrekkelijker is voor de winkelende burger, meer geld te verdienen dan aan het belastingtechnische voordeel bij de fiscus.

4.6 Instrumentenanalyse

Als laatste hulpmiddel heb ik bij dit onderzoek een instrumentenanalyse gemaakt. Door middel van deze instrumentenanalyse heb ik geprobeerd uit te zoeken welke instrumenten de gemeente Enschede tot haar beschikking heeft, wat dit voor instrumenten zijn en welke plaats de leegstandsverordening en de leegstandtaks in dit geheel innemen.

Bij dit onderzoek is gekeken naar meerdere (beleids-)instrumenten. Deze instrumenten zijn voor het gemak en het overzicht in dit onderzoek opgedeeld in verschillende categorieën. De termijnen waarop de verschillende categorieën betrekking hebben spreken voor zich, vandaar dat deze niet verder toegelicht worden in tegenstelling tot de 'type-categorieën'. Er is echter ook een tweede soort onderscheiding te maken, namelijk die van het type instrument.

De 'tijd'-categorieën zijn:

- Korte termijn (1-3 jaar);
- Middellange termijn (3-6 jaar);
- Lange termijn (6-10 jaar);
- Preventieve maatregelen om winkelleegstand te voorkomen;
- Gemeentelijke subsidies.

De 'type'-categorieën zijn:

- Influencerings;
- Facilitering;
- Stimulering;
- Repulsivering;
- Limitering;
- Commandering.

Hieronder worden de verschillende typen kort toegelicht.

Influencerings:

Met influencerings worden beleidsinstrumenten bedoeld die erop gericht zijn om de gedragskeuze van de actoren te beïnvloeden. Denk hierbij aan waarden, normen en kennis die de overheid op een bepaalde manier wil beïnvloeden om de actoren zo de kant op te sturen die de overheid wenst.

Facilitering:

Bij facilitering levert de overheid bepaalde fysieke voorzieningen die de actoren ertoe moeten aanzetten een bepaalde kant of richting te kiezen. Als de overheid (in dit geval de gemeente) wil dat de actoren iets aan- of oppakken, dan is het wenselijk om bepaalde voorzieningen vrij te maken om dit ook mogelijk te maken.

Stimulering:

Stimulering heeft tot doel de actoren aan te zetten actie te ondernemen. Dit is vaak door middel van een financiële bonus. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het subsidiebeleid dat de gemeente Enschede voert.

Repulsivering:

Repulsivering is niet gericht op het belonen van de actoren bij het maken van bepaalde keuzes, maar juist op beboeten. Met repulsivering wordt geprobeerd de actoren zo te prikkelen dat ze bepaald ongewenst gedrag niet (gaan) vertonen.

Limitering:

Waar repulsivering het tegenovergesteld is van stimulering, is limitering het tegenovergestelde van facilitering. In plaats van dat bepaalde zaken in het leven worden geroepen om actoren zo ver te krijgen een bepaalde actie te ondernemen, wordt er bij limitering getracht dingen juist niet te laten gebeuren.

Commandering:

Het meest verstrekkende type instrument zijn wel de commanderende instrumenten. Bij commandering wordt een actor in zekere zin gedwongen bepaalde keuzes te maken of juist niet. Bij dit type instrumenten is het van belang dat de gemeente van haar macht gebruik maakt.

Bij elkaar zorgen beide categorieën voor een informatieve tabel (te vinden in de bijlage). Aan de hand van deze tabel is snel te zien welk instrument onder welk type valt en daarnaast op welke tijdsperiode een instrument gericht is. Mocht er een faciliterend instrument nodig zijn voor de korte termijn dan is direct duidelijk dat er een viertal opties zijn.

Nadeel van de tabel is dat hij niet gelijkmatig gevuld is. De instrumenten zijn verdeeld over de verschillende tijds-categorieën, echter valt de verdeling over de type-instrumenten tegen. Veel instrumenten vallen namelijk onder hetzelfde type.

Van de beschikbare instrumenten is er geen instrument dat op alle vlakken eruit springt, afgezien van de gesprekken met de eigenaren. Dit is een laagdrempelige, eenvoudige manier om de eerste contacten te leggen met een pandeigenaar en te kijken wat de eisen en wensen zijn.

Er zijn weinig (niet meer dan zes) instrumenten die op alle eigenschappen goed scoren. Dit komt doordat aan elk instrument haken en ogen zitten en de diverse instrumenten allemaal anders werken. Dit is te verklaren doordat de instrumenten een verschillende insteek hebben, anders werken, een andere periode omhelzen en verschillende dingen eisen van de betrokken actoren.

Daarnaast kan de conclusie getrokken worden dat instrumenten voor de korte termijn makkelijker in te zetten zijn dan instrumenten voor de lange termijn. Immers: wil je een instrument op de korte termijn inzetten dan is het niet handig als er voor het gebruik van dat instrument veel nodig is. Zodoende kan het instrument niet op korte termijn ingezet worden. Ook vereist een instrument voor de lange termijn veel planning en gaat in het opzetten van een dergelijk instrument veel tijd (en daarmee geld) zitten.

Instrumenten voor de lange termijn en de preventieve maatregelen hebben op hun beurt aardig wat voeten in de aarde: er moet veel informatie verzameld worden en deze moet geanalyseerd en verwerkt worden. In tijden van decentralisering en bezuiniging is voor de gemeente Enschede niet wenselijk. Daarnaast geldt voor deze instrumenten dat er ook juridisch het nodige geregeld en opgesteld moet worden. Hier gaat veel werk in zitten en is ook geen snelle aanpak.

Gemeentelijke subsidies scoren op alle vlakken behoorlijk in vergelijking met de andere instrumenten. De gemeente stimuleert de ondernemers om hun pand en het straatbeeld te verbeteren en zodoende hopelijk de straat aantrekkelijker te maken zonder zelf veel werk te verrichten.

Dit betekent dat de gemeente Enschede voornamelijk in zal moeten zetten op de korte termijn. Zoals aangegeven gaat in het invoeren van instrumenten voor de lange termijn en preventieve maatregelen dusdanig veel tijd en geld zitten, dat tegen de tijd dat het instrument daadwerkelijk ingevoerd wordt de marktsituatie compleet anders is.

Instrumenten voor de korte termijn kunnen echter snel ingezet worden en kunnen een eerste aanzet geven aan bijvoorbeeld ondernemers om er verder mee aan de slag te gaan. Combineer dit met gemeentelijke subsidies voor het aanpakken van de uitstraling van de winkelstraat en winkeliers en/of startende ondernemers zullen nog sneller geneigd zijn de handen uit de mouwen te steken.

Hoofdstuk 5: Conclusies

In dit hoofdstuk zullen tot slot de deelvragen en de probleemstelling beantwoord worden. Dit zal gebeuren met het tijdens het onderzoek vergaarde informatie en het gedane onderzoek. In hoofdstuk 6 zullen de aanbevelingen aan de gemeente Enschede volgen.

5.1 Welke ruimtelijke en economische factoren bepalen de winkelleegstand?

Zoals in de inleiding en de 'State of the art' te lezen valt zijn er meerdere ruimtelijke en economische factoren die de winkelleegstand bepalen. Deze factoren kunnen niet los van elkaar gezien worden, aangezien ze direct met elkaar verbonden zijn. Ze oefenen invloed op elkaar uit en daarmee op de binnensteden (en de binnenstad van Enschede).

Een van de ruimtelijke en economische factoren die de winkelleegstand bepalen zijn de opkomst van het internet. Doordat meer en meer winkels een webwinkel hebben neemt de behoefte van het winkelend publiek om naar de stad te komen af. Mensen hoeven immers niet meer naar buiten en naar een winkel om aankopen te doen.

Wat daarnaast een opkomende ontwikkeling is, is die van het 'offline' informatie inwinnen om vervolgens 'online' de aankoop te doen. Mensen bezoeken een Media Markt en winnen bij personeel informatie in. Op basis van deze informatie wordt een televisie uitgekozen waarna de bezoeker thuis de beste prijs uit zoekt en online de televisie besteld. Indien de bestelling plaatsvindt bij de webwinkel van de winkel waar ze langs zijn geweest, is er niets aan de hand. Wanneer echter een andere webwinkel bezocht wordt is dit nadelig voor de winkel: men krijgt wel informatie, maar koopt er geen televisie.

Daarnaast zijn er tegenwoordig meer en meer webwinkels die geen echte winkel hebben, maar alleen een webshop. Hierdoor hebben zij niet de kosten die bijvoorbeeld een Media Markt heeft voor het huren van een pand, hebben ze in totaal minder kosten en kunnen zij producten goedkoper aanbieden. Wat in het huidige winkelklimaat gebeurt is dat winkels die voorheen in veel steden een winkel hadden, deze sluiten en overstappen op alleen online verkoop. Of in ieder geval het aantal winkels doen slinken. Denk hierbij aan de Paradigit en de Dixons.

Naast de opkomst van de webwinkels en online aankopen, speelt ook het al aanwezig winkelklimaat een belangrijke rol. De gemeente, vastgoedeigenaren en winkeliers moeten op hun hoede zijn voor een zich negatief ontwikkelende spiraalwerking. Denk hierbij aan een winkelstraat waar al een aantal panden leeg staan. Door deze leegstand wordt een gedeelte van de straat minder aantrekkelijk voor bezoekers en zullen zij hier minder (vaak) komen. Gevolg: dit deel van de straat krijgt minder inkomsten van consumenten en minder goed lopende winkels moeten zodoende misschien hun winkel sluiten. Dit leidt tot meer leegstand, nog minder bezoekers, nog meer winkels die leeg komen te staan en een alsmaar verder achteruitlopend straatbeeld. Deze vicieuze cirkel kan zichzelf blijven herhalen tot een winkelstraat nagenoeg volledig leeg staat. Hierdoor is het voor gemeenten, maar ook voor omliggende winkeliers van het grootste belang om hier wat aan te doen. Door samen te werken, de aantrekkelijkheid van de straat te vergroten en waar mogelijk zo snel mogelijk een nieuwe huurder voor het pand te vinden.

Tot slot bleek uit diverse interviews dat er in Enschede nog een ander punt speelt. In de binnenstad van Enschede komen gedurende meerdere jaren steeds minder bezoekers. Deze bezoekers nemen in totaal minder geld mee, wat door de economische crisis nog harder teruggelopen zal zijn. De totale hoeveelheid winkelvloeroppervlakte neemt ook af, maar niet in hetzelfde tempo. Dit heeft tot gevolg dat er in Enschede uiteindelijk meer winkels zijn, dan dat de bezoekers geld meenemen en in de winkels uitgeven om de binnenstad gezond te houden. Oftewel: er zijn teveel vierkante meters

winkelvloeroppervlak voor het aantal bezoekers dat naar Enschede komt. Er zullen hoe dan ook winkels moeten verdwijnen om te zorgen dat er een gezonde kern overblijft. Dit is iets waar de gemeente Enschede nu actief mee bezig is, door in de aanloopstraten naar het centrum geen nieuwe winkelvoorzieningen toe te staan. Waar mogelijk worden de aanwezig winkels met herlocatie verplaatst naar het centrum. Deze sterkere binnenstad en de winkels in de binnenstad kunnen dan hun hoofd boven water houden. Een geconcentreerder centrum is nodig.

5.2 Welke actoren zijn er binnen Enschede betrokken bij of hebben te maken met winkelleegstand en welke actoren zien leegstand daadwerkelijk als een probleem?

Binnen de gemeente Enschede zijn er tal van actoren die zich bezighouden met winkelleegstand. Van de actoren binnen de gemeente Enschede die ik geïnterviewd heb waren ze allemaal in meer of mindere mate betrokken bij de winkelleegstand. Een van de actoren (Rob Marsch) was meer gericht op kantoorpanden die leeg staan, maar hield zich ook bezig met winkelleegstand, dit toont aan dat veel ambtenaren met hetzelfde probleem bezig zijn: winkelleegstand.

Dat er binnen de gemeente Enschede zo veel actoren betrokken zijn bij de winkelleegstand is echter logisch. Het is een probleem dat de gemeente in haar geheel raakt, er moet wat mee gedaan worden. Vanuit verschillende disciplines zijn er partijen betrokken bij de aanpak van de winkelleegstand, denk aan: ambtenaren met kennis van planeconomie, accountmanagers detailhandel en winkelcentra van de binnenstad, en adviseurs economie en werk. Dit zijn echter nog slechts voorbeelden van de functies van de actoren die ik geïnterviewd heb. Binnen de gemeente zijn er meerdere groepen die zich op verschillende niveaus bezighouden met de (winkel)leegstand.

Van de geïnterviewde actoren ziet 100% de winkelleegstand als een probleem. En niet alleen van de actoren binnen de gemeente, maar ook de winkeliers die geïnterviewd zijn en de vastgoedeigenaren. Hoe er mee om gegaan moet worden verschilt per actor. De een zegt dat de gemeente het voortouw moet nemen in de aanpak van de winkelleegstand en dat zij een faciliterende en stimulerende rol in moet nemen, terwijl anderen juist zeggen dat de winkeliers samen de leegstand aan moeten pakken en de vastgoedeigenaren onder druk moeten zetten. Ook de mening over wie er 'verantwoordelijk' is voor de winkelleegstand verschilt. De markt en de marktwerking worden genoemd, maar ook de banken, de overheid en vastgoedeigenaren.

- De markt en de marktwerking zijn schuldig doordat winkeliers meer en meer omzet moeten draaien om de huur te kunnen blijven betalen. Kleine winkels vallen hierbij vanzelf om: zij houden het niet vol;
- De banken zijn verantwoordelijk doordat zij blijven financieren. Sommige ondernemers hebben geen realistisch ondernemersplan, maar kunnen bij de bank wel huren, houden het vervolgens drie maanden vol, vallen om en er staat weer een pand leeg;
- De overheid zou te weinig doen om de leegstand aan te pakken. Een primair voorbeeld hiervan is het belastingtechnische voordeel dat vastgoedeigenaren hebben op het moment dat een pand voor langere tijd leeg staat. Een gedeelte van de misgelopen huuropbrengst mogen zij bij de fiscus in aftrek brengen. Hierdoor is het voor vastgoedeigenaren helemaal niet interessant om een startende ondernemer/huurder te accepteren die een fractie van de huurprijs betaald. Zodra zij dat doen, vervalt namelijk het belastingtechnische voordeel: er is immers weer een huurder die voor inkomsten zorgt;
- Zoals hierboven ook aangehaald bij het voorbeeld van de banken worden vastgoedeigenaren door sommigen aangewezen als de schuldigen voor (een gedeelte van) de winkelleegstand. Doordat zij hoge huurprijzen blijven vragen, zelfs wanneer het markttechnisch gezien niet logisch is, blijft de huurprijs hoog. Hierdoor zullen in een straat geen nieuwe ondernemers komen en is een winkelstraat in sommige gevallen gedoemd half leeg te staan.

Naast deze punten wordt ook door een aantal actoren aangehaald dat er niet één verantwoordelijke is, er kan niet met de spreekwoordelijke vinger gewezen worden. Er is namelijk niet één factor of actor die verantwoordelijk is voor de winkelleegstand, het is een samenloop van omstandigheden die begonnen is bij het omvallen van de bank van de Lehman Brothers en voor een domino-effect zorgde.

5.3 Welke plaats neemt de leegstandtaks in binnen het geheel aan instrumenten die de gemeente in kan zetten?

Uit de instrumentenanalyse blijkt dat de leegstandtaks binnen het scala aan beschikbare instrumenten de plaats in neemt van een 'preventieve, repulsiverende maatregel'. Dit houdt in dat de leegstandtaks erop ontwikkeld is om leegstand te voorkomen. Vandaar het 'preventieve' gedeelte. Het repulsiverende gedeelte komt van de mogelijke boete die opgelegd kan worden.

Wanneer wél leegstand plaatsvindt, gaat er uit de leegstandtaks een dreiging in de vorm van een boete/heffing. Indien de leegstand niet tijdig aangepakt wordt en dit door de gemeente opgemerkt en geregistreerd wordt in het leegstandsregister, dan kan de eigenaar van het leegstaande pand een boete krijgen.

In de vorm van de Belgische leegstandtaks kan dit oplopen tot maximaal €4.000,- op jaarbasis waar dit bij de Nederlandse leegstandsverordening kan oplopen tot maximaal €7.500,- (afhankelijk van de grootte van het pand).

De leegstandsverordening (de Nederlandse tegenhanger) neemt binnen het scala aan instrumenten de plaats in van 'commanderend lange termijn' instrument. Dit heeft te maken met de aard van de leegstandsverordening. Indien een winkelpand voor langere tijd leeg staat, dan is bij de leegstandsverordening de eigenaar verplicht dit te melden bij de gemeente. Na de melding heeft de eigenaar een aantal maanden de tijd om een ondernemer voor zijn pand te zoeken. Lukt dit niet, dan gaat de gemeente in overleg met de vastgoedeigenaar. Indien dit op niets uitloopt kan de gemeente uiteindelijk een ondernemer aan de vastgoedeigenaar 'opdwingen' die hij als nieuwe huurder moet accepteren. Hier komt het 'commanderende' gedeelte vandaan. Hiervoor is echter wel juridische onderbouwing nodig en zijn er ondernemers nodig die in een leegstaand winkelpand willen trekken.

Wat verder uit dit onderzoek blijkt is dat de leegstandsverordening en de leegstandtaks om het zo te zeggen broertjes zijn. Ze hebben tot op zekere hoogte dezelfde opzet (zoals blijkt uit hoofdstuk 4.4 Vergelijking leegstandsverordening en leegstandtaks) en het doel van beide instrumenten is om leegstand van panden aan te pakken. Waar de leegstandtaks uitgaat van de passieve dreiging van de boete die opgelegd kan worden als na een jaar het pand nog steeds leeg staat, is er bij de leegstandsverordening sprake van een poging om tot overeenkomst met de eigenaar van het pand te komen. Ook wordt hierbij door het college een huurder aangedragen die de eigenaar moet (kan) accepteren. Accepteert de eigenaar van het leegstaande pand de aangedragen huurder niet en komt hij ook zelf niet met een huurder, dan krijgt hij een boete opgelegd.

Bij zowel de leegstandtaks als de –verordening is het echter zo dat de boetes die opgelegd kunnen worden dusdanig laag zijn dat het voor grote vastgoedeigenaren geen indrukwekkend instrument is. Zoals eerder beschreven hebben de instrumenten een maximale boete van respectievelijk €4.000,- (in Tongeren) en €7.500,-. Als boete voor een enkel pand is dit niet indrukwekkend genoeg vastgoedeigenaren over te halen iets met de leegstand van het pand te doen.

5.4 Welke toegevoegde waarde heeft het gebruiken van een leegstandtaks voor de gemeente Enschede naast de al beschikbare instrumenten en de leegstandverordening?

Binnen de voor de gemeente Enschede beschikbare instrumenten heeft de leegstandtaks geen toegevoegde waarde boven(op) een leegstandsverordening.

Zoals in het hoofdstuk hiervoor beschreven (5.3) zijn het namelijk nagenoeg broertjes van elkaar. De essentie van beide instrumenten is hetzelfde, echter hebben ze beide een iets andere werking. De leegstandtaks gaat uit van de dreiging van een boete, waar de leegstandsverordening ook uit gaat van deze dreiging, maar daarnaast wordt er door het college nog een huurder voorgedragen.

Wat voor de gemeente Enschede interessanter zal zijn is om niet uit te gaan van een instrument dat een negatieve prikkel hanteert (een boete) maar om juist uit te gaan van positieve prikkels (denk aan subsidies). Door het opleggen van boetes, hoe klein ook, loop je het risico dat een vastgoedeigenaar niet langer bereid is om met de gemeente om tafel te gaan zitten en de opties te bespreken. Afgezien van het feit dat het voor de kleinere, lokale vastgoedeigenaren een net te hoge boete kan zijn waardoor zij financieel in de problemen komen. Indien geprobeerd wordt een vastgoedeigenaar op een positieve manier te bewegen, dan zal dit mogelijk eerder het gewenste effect hebben.

Terugkomend op de al beschikbare instrumenten (zoals te zien in de Instrumentenanalyse in de bijlage) kan het voor de gemeente van doorslaggevend belang zijn om contact te zoeken met vastgoedeigenaren en hen te wijzen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Doordat de vastgoedeigenaren niets met hun pand doen, laat staan of ze het onderhouden of niet, gaat de leefbaarheid van de straat waar het in gelegen is achteruit. Probeer daarnaast de omliggende winkeliers te bewegen om samen wat aan de uitstraling van de straat te doen, eventueel met behulp van subsidies. Als het hen immers lukt om hun panden aantrekkelijker te maken ziet een vastgoedeigenaar wellicht de mogelijkheden en gaat hij zelf ook aan de slag.

Vastgoedeigenaren zullen zelf niet snel tot actie overgaan. Uit onderzoek van een ander afstudeeronderzoek door Bryan Hemme (Hemme, 2013) blijkt dat vastgoedeigenaren bereid zijn om de winkelleegstand aan te pakken, mits het hen niet te veel moeite kost. Is dit wel het geval, dan zullen zij achterover blijven leunen. Een optie voor de gemeente is hierbij om vastgoedeigenaren te wijzen op de mogelijkheden en in eerste instantie hen aan de hand te nemen en op het juiste pad te helpen, om vervolgens afstand te nemen en te kijken hoe dit zich ontwikkeld.

5.5 Hoe kan anno 2015 de leegstandtaks (zoals opgenomen in het coalitieakkoord 2014-2018) door de gemeente Enschede ingezet worden naast de andere beschikbare instrumenten om de winkelleegstand in het centrum van Enschede op een effectieve en efficiënte wijze aan te pakken?

Uit voorgaande hoofdstukken en het gedane onderzoek blijkt dat de leegstandtaks eigenlijk niet veel verschilt van de leegstandsverordening. Je zou haast kunnen zeggen dat het broertjes zijn. De leegstandsverordening gaat uit van een boete die na twaalf maanden van leegstand wordt opgelegd, waarbij tussentijds geen contact wordt gezocht met de eigenaar van het pand om de leegstand te verhelpen. De leegstandsverordening heeft nagenoeg dezelfde opzet, waarbij ook gekeken wordt naar de duur dat het pand leeg staat, waarbij echter na een aantal maanden al contact wordt gezocht met de vastgoedeigenaar om te kijken naar eventuele oplossingen. In dat opzicht is de leegstandtaks een vrij passief instrument, het vereist veel inzet van manuren en geld, maar zodra alles gerealiseerd is moet het leegstandsregister slechts onderhouden worden en moet na een jaar een boete opgelegd worden.

De leegstandtaks biedt wat dat betreft geen meerwaarde boven de leegstandsverordening zoals die in Nederland in sommige steden al toegepast wordt. In dat opzicht zal ik de gemeente Enschede eerder aanraden om de leegstandsverordening in gebruik te nemen. Gezien de meldingsplicht die eigenaren van leegstaand vastgoed hebben en het welwillende karakter van het instrument. De gemeente probeert daarbij namelijk de vastgoedeigenaar nog aan een huurder te helpen. Verder vragen de leegstandtaks en de –verordening beide een enorme inzet van de gemeente om eender welke van de twee instrumenten in te zetten. In beide gevallen moet er veel werk verzet worden voordat überhaupt begonnen kan worden met het instrument. Denk hierbij aan het leegstandregister dat opgesteld moet worden, de wet- en regelgeving die aangepast dan wel opgesteld moet worden om de bestuurlijke boetes en het dwingende karakter van het accepteren van een aangedragen huurder mogelijk te maken. Op rijksniveau zal er tegen de leegstandsverordening geen protesten ontstaan omdat deze al in een aantal Nederlandse steden wordt toegepast. Denk hierbij aan: Amsterdam, Brunssum en Tilburg. Om daarnaast de tijd in maanden niet te vergeten die beide instrumenten vragen voordat een boete opgelegd kan worden.

In de huidige tijden van decentralisering, bezuinigingen en ontslagen bij verschillende overheden is het daarnaast ook nog maar de vraag of er voldoende tijd, materiaal en geld vrij gemaakt kan worden om een van beide instrumenten op te starten en te onderhouden. Een leegstandregister moet opgesteld worden en het moet bijgehouden worden. Er moet contact gezocht worden met vastgoedeigenaren en de panden moeten beoordeeld worden. En uiteindelijk zal er een ambtenaar moeten zijn die bijhoudt hoe lang panden (al) leeg staan en wat de grootte van het pand is of de breedte van de gevel. Vervolgens moet de boete opgelegd worden en moet worden toegezien dat de boete ook betaald wordt.

Wat wellicht een veel effectievere en efficiëntere wijze is om de leegstand van vastgoed aan te pakken is door in gesprek te gaan met vastgoedeigenaren en hen te vragen naar hun wensen. Waarom hebben zij geen huurder in hun panden, waarom laten zij het leeg staan en vanaf welke huurprijs zijn zij bereid een huurder te accepteren. Dit heeft alles te maken met het belastingtechnische voordeel dat vastgoedeigenaren halen uit het leeg laten staan van hun panden, zoals eerder beschreven. Door in gesprek te gaan kan je direct informatie inwinnen en over en weer ideeën uitwisselen over de aanpak. Indien beide partijen willend genoeg zijn kan dit in verhouding tot de leegstandtaks en de –verordening snel tot vruchtbare resultaten leiden. In plaats van in eerste instantie maandenlang de meldingsplicht af te wachten kan direct contact gezocht worden.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal ik tot slot een aantal aanbevelingen doen aan de gemeente Enschede, naar aanleiding van mijn onderzoek naar de leegstandtaks. De leegstandtaks blijkt geen vruchtbaar instrument voor de gemeente om in te zetten in de aanpak van winkelleegstand. Echter ben ik gedurende de loop van het afstuderen en aantal punten tegengekomen die voor de gemeente Enschede wel degelijk interessant kunnen zijn in de aanpak van de winkelleegstand.

6.1 Laat omliggende winkeliers leegstaande etalages gebruiken

Tijdens het interviewen van de winkeliers kwam naar voren dat een aantal van hen geïnteresseerd zouden zijn in het huren dan wel gebruiken van de leegstaande etalage van sommige panden in de buurt. Tijdens het interview bij de Gameshop Twente gaf de eigenaar bijvoorbeeld aan te beschikken over nog een heleboel 'retro consoles'. Deze consoles zal hij niet snel verkopen, maar als hij van de etalages gebruik mag maken van sommige leegstaande winkelpanden zou hij hier serieus in geïnteresseerd zijn. Door in panden in de buurt namelijk zijn waar tentoon te stellen kan hij meer publiek naar zijn eigen winkel trekken.

Na het interview bij Gameshop Twente ben ik bij kledingwinkel Zeyrek geweest. Tijdens het gesprek heb ik op een gegeven moment dit idee van de gameshop aangedragen, waarna dit door de eigenaar vol enthousiasme omarmt werd. Hij heeft genoeg kleding in de winkel hangen en ook in het magazijn had hij genoeg kleding liggen. Als hij de etalage van sommige leegstaande panden zou kunnen gebruiken om zijn waar tentoon te stellen dan lost dit ook direct het aanbeeld op dat lege panden hebben. Dit zijn vaak panden van een aantal meter breed waar niets in staat, je kijkt een grote grijze ruimte in.

6.2 Gebruik etalage grote stickers bij leegstaande panden

In het licht van de vorige aanbeveling en een interview dat ik met een van de actoren van de gemeente had (Rob Marsch) kwam naar voren dat het gebruik van stickers bij leegstaande panden een goed idee is. Dit is meerdere malen toegepast en vaak met succes. Het idee is hetzelfde als het opvullen van de etalages: de bezoeker kijkt niet meer een grote, grijze ruimte in, maar heeft iets anders om naar te kijken. In de Klanderij in Enschede stond voor een aantal weken een pand leeg. Dit was een schoenenwinkel en hier zou een 'Body Shop' komen. In de weken tussen sluiting van de ene winkel en de opening van de andere waren er op de etalageruiten levensgrote stickers geplakt. Deze stickers toonden allerlei situaties. Over het algemeen wel vrij neutraal, zodat zij de aandacht niet te veel af leiden, maar het is een optie om in ieder geval te voorkomen dat een pand een 'grote, grijze ruimte' wordt.

6.3 Wijs vastgoedeigenaren op hun maatschappelijke rol

Vastgoedeigenaren lijken vaak onbereikbaar, doordat zij enkel een pand in een binnenstad hebben en afgezien van het verhuren ervan weinig van doen hebben met de stad. Doordat een vastgoedeigenaar echter niks met een pand doet, door geen huurders te zoeken of door het te laten verpauperen, gaat het aanzicht van de straat echter achteruit. Het pand is nog altijd hun eigendom, echter doen ze hier niks mee.

Tijdens het interview met vastgoedeigenaar dhr. Eshuis kwam naar voren dat hij zich deels verantwoordelijk voelt voor de leegstand in de binnenstad. Hij is eigenaar van een aantal panden en heeft in een van deze panden een succesvolle pop-upstore. Dit is een samengaan van meerdere zaken dan wel winkeltjes die elkaar versterken. Doordat zij samen in hetzelfde pand zitten delen zij ook de huurkosten en is het voor hen allen makkelijker om het hoofd boven water te houden.

Als een vastgoedeigenaar op zijn maatschappelijke rol gewezen kan worden, dat wil zeggen dat hij mede verantwoordelijk is voor de uitstraling van een straat, dan kan dit ertoe leiden dat zij hun stugge houding laten varen. Dit zal ongetwijfeld niet bij alle vastgoedeigenaren effect hebben, aangezien sommige hier niet gevoelig voor zullen zijn, maar samen met omliggende winkeliers kan er wel degelijk druk uitgeoefend worden op vastgoedeigenaren.

6.4 Geef een draai aan de leegstandsverordening

Zoals uit het gedane onderzoek en de conclusies in het voorgaande onderzoek blijkt, is de leegstandtaks eigenlijk het broertje van de leegstandsverordening. Ze hebben nagenoeg dezelfde opzet, hetzelfde doel en oefenen een negatieve prikkel uit (in de vorm van een boete/belasting).

Door echter een draai te geven aan de leegstandsverordening en deze qua boetebepaling meer te laten lijken op de leegstandtaks, kan er een 'leegstandsheffing' gecreëerd worden. In dit geval zal er nog altijd uitgegaan worden van een leegstaand winkelpand en zal er minimaal een X aantal maanden aan vooraf moeten gaan voordat een heffing opgelegd wordt (een vastgoedeigenaar moet immers wel de tijd hebben om dit op te pakken). Nadat deze maanden voorbij zijn kan er echter op basis van de staat van het pand, de waarde van het pand, de tijd dat het al leeg staat en de lengte van de gevel een heffing per vierkante meter opgelegd worden of per meter gevelbreedte.

Het idee achter de leegstandsheffing is dat de boete hoger is dan die van de leegstandtaks of de – verordening, om zo vastgoedeigenaren eerder te bewegen actie te ondernemen en wat aan hun pand te doen. Het fiscale voordeel dat ze bij de fiscus krijgen wordt hierdoor ook verkleint en lijkt het eerder aantrekkelijk om een huurder te accepteren. In de tussentijd zal de gemeente haar best moeten doen om het contact met de vastgoedeigenaar te onderhouden en tot een oplossing te komen voordat de boete daadwerkelijk opgelegd wordt.

Literatuurlijst

Bibliografie

- Baarda, B. (2012). *Basisboek Methoden en Technieken*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Belvedere. (sd). *Instrumenten Belvedere*. Opgeroepen op Maart 2014, van Belvedere:
http://www.belvedere.nu/download/pop_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20%28III_D_36%29.pdf
- Camelot en Loket Tussentijds. (2013). *The Upperside*. onbekend.
- Diverse auteurs. (Maart 2011). *Handreiking: leegstand te lijf. Handvaten voor langetermijnstrategie*. VNG - Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- DTNP. (2013). *Verdiepingsslag Binnenstad 2013 - 2025*. Nijmegen: DTNP.
- Enschede. (2014, september 2). *Primark zorgt voor extra drukte*. Opgeroepen op December 2014, van Enschede: <http://www.enschede.nl/repository/10564/#.VJfx7DICpd>
- Financieel Dagblad. (2013, april 19). *Leegstand winkels groter dan gedacht*. Opgehaald van Retail Actueel: <http://www.retailactueel.com/index.php/2013/04/19/leegstand-winkels-groter-dan-gedacht/>
- Gem. Enschede. (2014, januari 31). *Stimuleringsbijdrage*. Enschede, Overijssel, Nederland.
- Gemeente Enschede. (-). *Diverse memo's van vergaderingen e.d.* Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede. (2013). *Winkelstad Enschede biedt ondernemers verrassend meer!* Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede. (2014). *Beleidsplan - Invoering WMO 2015*. Enschede: Gem. Enschede.
- Gemeente Enschede. (2014). *Duurzaam, samen, sterker! Coalitiakkoord 2014-2018 Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede. (2015, februari 18). *College stelt Verdiepingsslag binnenstad vast*. Opgeroepen op maart 2015, van Gemeente Enschede:
<http://www.enschede.nl/repository/201656/#.VR1RC9KsW4o>
- Gemeente Enschede. (2015). *College stelt Verdiepingsslag voor binnenstad voor*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede. (2015). *Winkelstad Enschede biedt creatieve ondernemers verrassend meer!* Enschede: Gemeente Enschede.
- HBD. (2010). *Internetverkopen: nederlandse detailhandel in internationaal perspectief*.
- Hemme, B. (2013). *Onderzoek naar terughoudendheid in tijdelijke verhuur van winkelpanden*. Enschede: Bryan Hemme.
- I&O Research. (December 2013). *Binnenstad houdt stand, binnenstadsmonitor Enschede 2013*. Enschede: I&O Research.
- I&O Research. (januari 2015). *Binnenstadsmonitor Enschede 2014*. Enschede: i&o Research.

- Kennispunt Twente. (2015). *Binnenstadsmonitor Enschede - uitkomstenboek passanten en winkels*. Enschede: Kennispunt Twente.
- Kroll, P. (2013, mei 6). *De leegstandsverordening*. Opgeroepen op maart 2015, van Peterkrol: <https://peterkrol.wordpress.com/2013/05/06/de-leegstandsverordening/>
- Locatus. (2015). *Winkelleegstand 2015 - de kale feiten over leegstand in Nederland*. -: Locatus.
- Meerdere. (sd). *Nederlandse Encyclopedie*. Opgeroepen op December 2014, van Encyclo.nl: <http://www.encyclo.nl/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Fiscale maatregelen en plannen van aanpak leegstand kantoren*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nieuwsblad.be. (2014, 12 20). *Leegstandtaks wapen tegen krakers en verwaarlozing*. Opgeroepen op maart 2015, van Nieuwsblad.be: http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20141219_01438628#
- NOS. (2014, December). *Sinds begin crisis 22.000 winkels minder*. Opgeroepen op 2014 December, van NOS: <http://nos.nl/artikel/2010196-sinds-begin-crisis-22-000-winkels-minder.html>
- NRCQ. (2014, augustus dinsdag 19). *Bijenkorf wordt Primark, en dat merk je in de hele winkelstraat*. Opgeroepen op December 2014, van NRCQ: <http://www.nrcq.nl/2014/08/19/bijenkorf-wordt-primark-en-dat-merk-je-in-de-hele-winkelstraat>
- PBL en ASRE. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Platform Initiatieve Tijdelijkheid (PIT). (2012). *Transitiekaart Binnensingelgebied Enschede*. Enschede: Platform Initiatieve Tijdelijkheid (PIT).
- Platform31. (2014). *Kantoren- en Winkelleegstand*. -: Platform31.
- Projectteam DTNP. (13 september 2013). *Binnenstadvisie Enschede 2013-2025 (CONCEPT)*. Enschede: Droogh Trommelen en Partners (DTNP).
- Raatgever, A. (2014). *Winkelgebied van de toekomst*. -: Platform31.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (sd). *Stakeholderanalyse*. Opgeroepen op December 2014, van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: http://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/03/AGNTNL025_Handreiking%20Stakeholdersanalyse.pdf
- Rijnboutt Magazine. (2011). *Trends in retail*. Amsterdam: Rijnboutt.
- Ton Schaap. (juni 2013). *Enschede 2030, ruimtelijke uitwerking stedelijke koers*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Van Heekgarage. (2003). Opgeroepen op April 23, 2014, van Atelier PRO: <http://www.atelierpro.nl/nl/projects/81/van-heekgarage>

