

Raadsvoorstel

Leegstandsverordening Leeuwarden
Zaaknummer: 2026-060928

Aan de gemeenteraad.

Inleiding

Het programma Binnenstad Leeuwarden (2021-2028) richt zich op een aantrekkelijkere groene binnenstad. Hierdoor verandert de binnenstad van Leeuwarden naar een plek om 'te kopen', naar plek om 'te zijn, te ontmoeten en te kopen' (place to be and buy). Verblijfskwaliteit en belevingswaarde zijn de toekomst voor de binnenstad. Hier wordt op dit moment hard aan gewerkt in de verschillende binnenstadsprojecten¹, met de nodige bijbehorende publieke investeringen.

Wat zeggen bezoekers?

Wat zeggen bezoekers over hun binnenstad? Hieronder samengevat de tips en adviezen die respondenten van de huishoudens enquête van het Koopstroomonderzoek Fryslân 2024 hebben meegegeven om het centrum van hun woonplaats te verbeteren. Na vergroening wordt leegstaande winkelpanden als tweede aandachtspunt benoemd.

Leeuwarden (696 antwoorden):

- Meer groen en bomen in het centrum (185x)
- Leegstand van winkelpanden tegengaan/aanpakken (82x) ←
- Verbeteren bereikbaarheid en veiligheid voor fietsers (64x)
- Verbeteren/verminderen parkeervoorzieningen voor auto's (42x)
- Meer openbare toiletten (33x)
- Diverser en gevarieerder winkelaanbod, meer kleinere/zelfstandige winkels (32x)
- Betere bestrating, met name op Nieuwestad (28x)
- Meer handhaving en veiligheid in uitgaansgebied (27x)
- Minder (doorgaand) autoverkeer in het centrum, autoluw maken (25x)
- Centrum schoner en netter maken, zwerfafval aanpakken (25x)

Ook de raad heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de aanpak van winkelleegstand. Onlangs nog in de Motie aanpak winkelleegstand en versterking winkeldiversiteit.

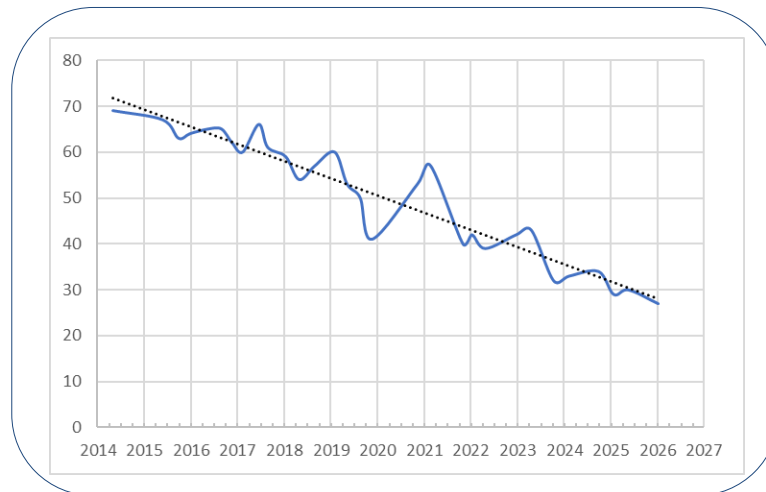
Wat zeggen de cijfers?

Wat is het effect van leegstaande winkelpanden in de binnenstad? Het antwoord hierop is dat langdurige leegstand van winkelpanden kan leiden tot negatieve effecten op de uitstraling, economische dynamiek en sociale veiligheid in de winkelstraten.

Zijn er dan veel leegstaande winkelpanden in de binnenstad? Nee, er is niet veel leegstand. Sterker nog, de binnenstad van Leeuwarden kent een

¹ <https://programmabinnenstad.nl/projecten/>

historisch lage winkelleegstand². De kwantitatieve winkelleegstand is beperkt en ook lager dan de acceptabele frictieleegstand.



Bron: Statistiek en Onderzoek, team Data, gemeente Leeuwarden, januari 2026

Belevingswaarde

Ondanks de historische lage winkelleegstand, is de impact van deze leegstaande winkelpanden op bezoekers en ondernemers in winkelstraten zeer groot³. Het gaat hier niet over de aantallen, maar over de belevingswaarde van één of meerdere leegstaande winkelpanden in bepaalde delen van het kernwinkelgebied. Wel is te concluderen dat de *impact* van leegstand groter is geworden. Dit is ook geheel in lijn met kritischer consumentengedrag dat vraagt om belevingswaarde als groot onderscheidend vermogen.

Inzet

Aan een aantrekkelijke binnenstad en invulling van leegstaande winkelpanden wordt al jaren gewerkt. Onder andere vanuit accountmanagement Retail en horeca (Economische Zaken) met bijbehorende financiële middelen en passend beleid. Deze inzet is niet onverdienstelijk gebleken. Maar helaas blijken de huidige maatregelen en instrumenten met een vrijwillig karakter onvoldoende om de laatste stappen te kunnen zetten voor aanpak van de 'ervaren winkelleegstand'. Hiervoor is medewerking nodig van vrijwel alle stakeholders; vastgoedeigenaren, makelaars en ondernemers.

Voorgestelde maatregelen met een vrijwillig karakter hebben de afgelopen jaren onvoldoende effect gehad. In veel gevallen werd er geen medewerking verleend door vastgoedeigenaren en/of makelaars. Bijvoorbeeld om ramen af te plakken met aantrekkelijke raamfolie bij leegstaande winkelpanden, of een aantrekkelijke etalage.

² Bron: Koopstroomonderzoek Provincie Fryslân, 2024

³ Aanpak winkelleegstand is door deelnemers aan de huishoudenquête van het Koopstroomonderzoek als tweede thema benoemd, direct na de wens tot vergroening van de binnenstad.

Voorstel

De Leegstandwet biedt gemeenten de mogelijkheid om een leegstandsverordening 'niet wonen' vast te stellen. Hiermee kunnen pandeigenaren verplicht worden leegstand te melden (stap 1), om vervolgens binnen 3 maanden gezamenlijk in gesprek te gaan (stap 2). Indien nodig biedt de leegstandsverordening de mogelijkheid om een gebruiker, een huurder, aan te dragen en te accepteren door de vastgoedeigenaar (stap 3). Het belangrijkste van dit instrument is dat we als gemeente in gesprek komen met de vastgoedeigenaar om de noodzakelijke maatregelen te nemen die nodig zijn om de 'ervaren' winkelleegstand aan te pakken. Te beginnen met een aantrekkelijke verschijningsvorm van het leegstaande vastgoed, wat bijdraagt aan een (nog) aantrekkelijke(re) winkelstraat. Dit is in het collectief belang van alle (retail en horeca) ondernemers van de binnenstad. Maar ook voor vastgoedeigenaren en makelaars in verband met de verhuurbaarheid van vastgoed.

Tenslotte

Dit raadsvoorstel sluit aan bij het Economisch Pakket van Uitvoeringsprogramma Binnenstad en het coalitieakkoord 2026-2030 waarin een aantrekkelijke vitale en toekomstbestendige binnenstad centraal staat. Bovendien is de leegstandsverordening onlosmakelijk verbonden met het 'Actieplan aanpak winkelleegstand en versterking winkeldiversiteit' als uitwerking van de gelijknamige motie.

Beoogd effect

Specifiek:

- Reduceren van negatieve belevingswaarde van leegstaande winkelpanden.
- Aanpak langdurige leegstand van winkelpanden in kernwinkelgebied.

Meetbaar:

- Periodiek meten belevingswaarde: 1. ETFI (European Tourism Future Institute, NHL Stenden) Inwoners en bezoekersonderzoek Leeuwarden
2. Provinciaal Koopstroomonderzoek en SWOT analyse.
- Monitoring winkelleegstand: Statistiek en Onderzoek, gemeente Leeuwarden, 2x per jaar⁴.

Acceptabel & Realistisch:

- Primaire uitvoering door accountmanagement Economische Zaken aanvullend op de bestaande dienstverlening, en waar nodig met (juridische) ondersteuning.

Tijdsgebonden:

- Inwerkingtreding direct na bekendmaking, effectief na 6 maanden, eerste evaluatie na 1 jaar en vervolgens doorlopend met een lange tijdshorizon.

⁴ Winkelleegstand monitoring, sinds 2014, Statistiek en onderzoek, Gemeente Leeuwarden,
<https://leeuwarden.incijfers.nl/mosaic/leeuwarden/werkgelegenheid>

Argumenten

1. Negatieve impact van leegstand: Langdurige leegstand schaadt de belevingswaarde en economische dynamiek van de binnenstad.
2. Vrijwillige maatregelen hebben onvoldoende effect: Ervaring leert dat zonder juridisch instrument onvoldoende medewerking en beweging ontstaat.
3. De toekomst van de binnenstad is: belevingswaarde, belevingswaarde, belevingswaarde.

Kanttekeningen en risico's

- Geen garantie op verhuur: Deze verordening is primair een middel om gewenste beweging te creëren bij vastgoedeigenaren, en is met voorgestelde inzet en financiële middelen geen oplossing voor alle (winkel)leegstand.
- Juridische procedures nadat leegstandsbeschikkingen zijn afgegeven: Denk hierbij aan bezwaar- en beroepsprocedures. Risico mitigerende maatregelen zullen tijdens de operationele uitvoering van de leegstandsverordening zoveel mogelijk worden toegepast. Vanuit het (verplichte) gesprek in stap 2 wordt gestuurd op inzet door de vastgoedeigenaar. Stap 3 'voordracht gebruiker' (met huurvoorwaarden, zoals huur tegen kostprijs) kan dan achterwege blijven. Deze laatste stap zal naar verwachting de meeste juridische weerstand opleveren.
- Ervaring elders: Gemeenten zoals Gouda tonen aan dat een leegstandsverordening leidt tot meer dialoog en actie, maar is op zichzelf geen 'heilige graal'.

Financiën

Voor implementatie is in 2026 een budget van €70.000 gereserveerd uit het Economisch Pakket van Agenda Binnenstad. De middelen zijn voldoende voor de implementatie van de Leegstandsverordening 'niet wonen', de bijbehorende procesinrichting, communicatie, en het treffen van een aantal stimulerende maatregelen.

De uitvoering van de leegstandsverordening vraagt ambtelijke capaciteit. De structurele ambtelijke inzet wordt begroot op 6 uren per week overeenkomstig met de ervaring van gemeente Gouda (Dit is exclusief juridische procedures)⁵. Deze inzet past binnen de bestaande formatie. De werkzaamheden zijn complementair aan bestaande dienstverlening. Beheersbaarheid en doelmatigheid staan voorop.

Als stimuleringsmaatregel worden in 2026 een aantal middelen aangeboden aan vastgoedeigenaren en makelaars om markerende maatregelen te kunnen treffen voor (onaantrekkelijk) leegstaand vastgoed. Hierdoor worden leegstaande winkelpanden aantrekkelijk(er) in beeld gebracht. Deze middelen omvatten raamontwerp(en) en het beplakken van winkelruiten met aantrekkelijke raamfolie. Vanaf 2027 zijn hiervoor geen financiële middelen beschikbaar.

⁵ Bron: Gemeente Gouda, invoering Leegstandsverordening 'niet wonen', 2017

Bij de integrale afwegingen voor de nieuwe bestuursperiode kan afgewogen worden over voortzetting van het Economische Pakket in Agenda Binnenstad, zodat gewenste stimuleringsmaatregelen zouden kunnen worden voortgezet.

Voorbeelden



Selfieraam Zaailandgebouw



Stadspromotie Kleine Kerkstraat

Vervolgacties op hoofdlijnen

Bekendmaking en inwerkingtreding verordening	Q2 2026
Ontwikkeling meldingsformulier op Ondernemend Leeuwarden	Q2 2026
Organisatorische inrichting / intern ambtelijk	Q1/Q2 2026
Communicatie richting vastgoedeigenaren en makelaars	Q2 2026
Eerste evaluatie & bijsturen na 12 maanden	Q3 2027
Tweede evaluatie & bijsturing na 24 maanden	Q4 2028
Etc.	

Een succesvolle evaluatie van de Leegstandsverordening 'niet wonen' Leeuwarden kan uitnodigend werken voor gebiedsuitbreiding naar alle andere winkelcentra van gemeente Leeuwarden, waaronder de dorpen Stiens en Grou.

Leeuwarden, 10 maart 2026,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.