



Regievoering door vastgoedeigendom

Gemeentelijke rollen en instrumenten bij de
transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden

Augustus 2025



Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht
Een initiatief van *avans*

Onderzoeksrapport

Regievoering door vastgoedeigendom

GEMEENTELIJKE ROLLEN EN INSTRUMENTEN BIJ DE
TRANSFORMATIE VAN BINNENSTEDELIJKE
WINKELGEBIEDEN

Colofon

Augustus 2025

Dit praktijkgerichte onderzoek is uitgevoerd in opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden binnen het ontwikkelthema Vastgoed.

www.citydealbinnensteden.nl



Auteurs: Ingrid Janssen & Tom Kretschmann

Klankbordgroep:

Gerben Kossen (Gemeente Amsterdam)

Wendy van Vooren (Gemeente Utrecht)

Tomas Messemaker (Gemeente Groningen)

Jos Sentel (City Deal Dynamische Binnensteden)

Arno Ruigrok (City Deal Dynamische Binnensteden)

©2025

Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1	Intro	3
2	Regie op transformatie door vastgoedeigendom	4
2.1	De noodzaak van sturing door gemeenten	4
2.2	De gemeente als regisseur bij transformatie winkelgebieden	5
2.3	Ervaringen uit andere type grootschalige gebiedsopgaven	8
2.4	Een raamwerk voor casestudies	14
3	De praktijk: drie casussen	15
3.1	Amsterdam	15
3.2	Utrecht	18
3.3	Groningen	20
3.4	Synthese	23
4	Eerste inzichten en vervolg	27
5	Referenties	28

1 Intro

De leefbaarheid van onze binnensteden staat onder druk. De leegstand is soms hardnekkig en er zijn grote zorgen over toenemende ondermijning, onveiligheid en een afnemende vitaliteit. De binnenstad moet grondig worden vernieuwd. Een binnenstad als monofunctioneel koopcentrum volstaat niet meer. De nieuwe binnenstad moet een plek zijn met betekenis waar een breed publiek iets kan beleven. Waar ruimte is voor goed wonen en groen met een nieuwe identiteit die aansluit bij de veranderende behoefte van de stad en haar inwoners.

Binnensteden staan aan de vooravond van een grote transformatie. Om binnensteden aantrekkelijk en toekomstbestendig te kunnen maken, is het belangrijk om op die veranderingen te kunnen sturen. Hier ligt een duidelijke regierol voor gemeenten. Om grip te kunnen krijgen op binnenstedelijke transformatie kan de gemeente vastgoed in de binnenstad verwerven. Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Zo kan een gemeente een eigen ontwikkelbedrijf opzetten of participeren in een vastgoedfonds dat panden aankoopt. Door het opkopen en transformeren van panden hebben gemeenten een middel in handen om verloedering tegen te gaan. De gemeente kan vervolgens de ruimte verhuren aan een ondernemer die waarde toevoegt aan de buurt en past binnen het gewenste gebiedsprofiel. Op die manier kan niet alleen worden gestuurd op de kwaliteit van het vastgoed maar ook op de functiemix van de binnenstad.

Door strategische eigendomsposities te verwerven kan de gemeente als vliegwiel fungeren voor binnenstedelijke transformatie. In veel Nederlandse steden bestaat de wens als gemeente op deze wijze meer regie te voeren op het transformatieproces. Maar is het inderdaad zo dat aankoop van vastgoed de beste methode is om regie te voeren op het transformatieproces? Of zijn er andere, slimmere samenwerkingsvormen op gebiedsniveau mogelijk die tot een zelfde (of zelfs beter) resultaat leiden?

Na een beknopte literatuurstudie zijn bij de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Groningen kennis en ervaringen met regievoering door het verwerven van vastgoedeigendom opgehaald. In deze tussenrapportage delen we de resultaten en doen we suggesties voor een vervolg.



2 Regie op transformatie door vastgoedeigendom

Door de aankoop van vastgoed in de binnenstad kan gestuurd worden op de kwaliteit van het vastgoed en op de invulling hiervan. De gemeente heeft hiermee een instrument in handen om verloedering en ondermijning tegen te gaan en tegelijkertijd bij te dragen aan een betere functiemix passend bij het gewenste gebiedsprofiel. Het strategisch aankopen van vastgoed door gemeenten is niet nieuw. Binnen en buiten de binnenstad wordt in gebiedsopgaven naar dit instrument gegrepen. In een beknopte literatuurstudie proberen we meer inzicht te krijgen in de motieven, succesfactoren en ervaringen met het verwerven van vastgoed door gemeenten.

Specifiek geven we antwoord op de volgende deelvragen:

1. Wat is de aanleiding voor gemeenten om te sturen op de transformatie van binnensteden?
2. Hoe kan de gemeente sturen bij de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden en welk instrumentarium past hierbij?
3. Welke ervaringen met sturing door vastgoedeigendom zijn er uit andere type gebiedsopgaven en wat leren we hiervan voor de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden?
4. Welk bestaand en nieuw te verkennen instrumentarium kan worden ingezet bij de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden en hoe verhoudt het verwerven van vastgoedeigendom zich hiertussen?

2.1 De noodzaak van sturing door gemeenten

De urgentie van transformatie

Binnensteden kampen steeds vaker met structurele leegstand en een overaanbod aan winkelmeters, waardoor zij niet langer voldoen aan de veranderende behoeften van consumenten ([Retailagenda, 2020](#)). De toename van online winkelen, veranderend consumentgedrag en in sommige gebieden demografische krimp zijn hiervan de belangrijkste onderliggende oorzaken ([Evers et al., 2015](#); [Evers, 2022a](#)). Resultaat is een binnenstad die als eentonig, onaantrekkelijk en soms onveilig wordt ervaren. Om aantrekkelijk te blijven voor zowel bewoners als bezoekers, is het noodzakelijk deze gebieden te transformeren. Daar waar draagvlak voor winkels terugloopt zal het echte winkelgebied compacter worden. Door transformatie van winkelgebieden ontstaat een diverser en aantrekkelijker aanbod waar de functies wonen, winkelen, maken, beleven en verblijven worden gecombineerd. Deze bredere functiemix is het nieuwe toverwoord ([Ruigrok, 2024](#)).

Naar voorbeeld van BURA Urbanism & Stecgroep ([BURA Urbanism & Stec Groep, 2022](#)) kunnen we drie hoofdopgaven onderscheiden die samenhangen met de transformatie van binnensteden: 1) het 'laten landen' van een divers programma dat aansluit bij de veranderde behoeften van gebruikers in het reeds bestaande vastgoed, 2) het betrekken van vastgoedeigenaren in de veiligheidsopgave, en 3) het transformeren van de openbare ruimte in relatie tot de veranderingen in het vastgoed. Alle drie deze opgaven hebben een duidelijke focus op vastgoed. Actieve sturing is nodig om dit transformatieproces te faciliteren en te simuleren om uiteindelijk het juiste gebruik op de juiste plek te krijgen en onwenselijke ontwikkelingen te weren.

Het belang van maatwerk

De binnenstad heeft veel potentie. In lange termijn scenariostudies van het CPB en PBL naar de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot 2050 blijven de steden in alle scenario's doorgroeien ([PBL/CBS, 2022](#)). Desondanks zijn er grote verschillen tussen binnensteden onderling en vraagt het transformatieproces maatwerk. De keuzes die beleggers in winkelvastgoed en winkelketens maken, versterken de tweedeling tussen de winkelgebieden. Institutionele beleggers en enkele grote winkelketens hebben de middelgrote binnensteden inmiddels de rug toegekeerd. De winkelfunctie in grote steden zal het daarom beter doen dan in middelgrote steden. ([Ossakina et al., 2016](#)).



Evers et al. (Evers et al., 2015), onderscheiden vijf profielen¹ van binnensteden met vergelijkbare sociale, economische en ruimtelijke karakteristieken. Voor het profiel 'bruisend in een sterke regio' zoals Amsterdam is overdruk het grootste probleem, terwijl voor het profiel 'zwak en perifeer' zoals Assen en Heerlen leegstand een hardnekkig probleem kan blijven. Strategieën om de vitaliteit van een binnenstad te versterken dienen te worden afgestemd op het profiel van die binnenstad.

Binnensteden kennen veelal een bredere bestemming dan andere locaties wat transformatie naar een andere functie relatief eenvoudig maakt. De transformatie van winkels en diensten, bijvoorbeeld die van kapsalons en reisbureaus naar horeca, heeft in de binnenstad al op grote schaal plaatsgevonden. Daarnaast is er een transformatie gaande naar wonen. Voor sommige profielen zal de woonfunctie van de binnenstad steeds belangrijker worden om het verdwijnen van andere functies op te vangen (Evers et al., 2015).

Naar een duidelijke regierol van gemeenten

Leegstand in de binnenstad kan leiden tot verloedering, onveiligheid, afname van bezoekersstromen en een slechte uitstraling voor de omgeving. Dit maakt overheidsingrijpen noodzakelijk, juist omdat binnensteden de identiteit van een stad vormen. Deze identiteit kan weer worden versterkt door transformatie van leegstaand vastgoed dat soms van monumentale waarde is. Transformatie biedt op deze manier kansen voor het vastgoed zelf én voor de omgeving.

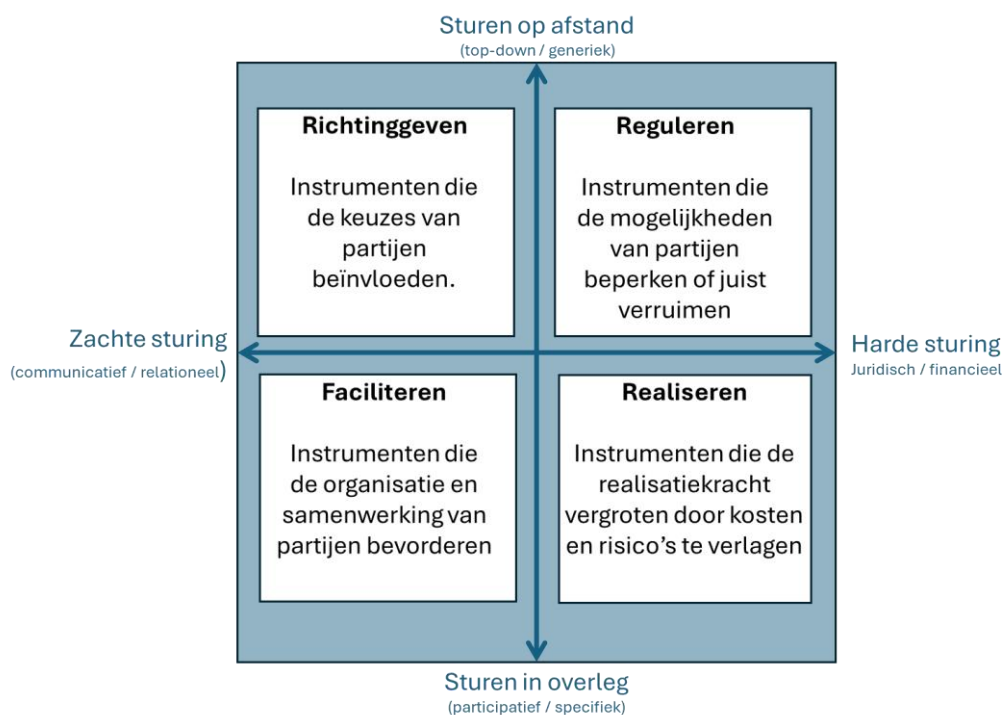
De versnipperde eigendomsstructuur van binnensteden maakt transformatie complex. Vastgoedeigenaren, ondernemers, bezoekers, investeerders en beleidsmakers hebben vaak uiteenlopende belangen, wat het proces vertraagt. Retailagenda (Retailagenda, 2020) benadrukt de noodzaak van een actieve rol voor gemeenten als regisseur. Door partijen samen te brengen, investeringen te coördineren en beleidskaders te stellen, kunnen gemeenten richting geven aan de ontwikkeling. Het sturen op een optimale programmamix is essentieel om zowel bewoners als bezoekers te blijven bedienen en ongewenste invullingen, zoals onderbenutting of criminaliteit tegen te gaan.

2.2 De gemeente als regisseur bij transformatie winkelgebieden

Van oudsher was het denken en handelen van gemeenten ten aanzien van binnensteden vooral gericht op het beïnvloeden van de branchering en programmering, en het verbeteren van centrummanagement. Door middel van structuurvisies en bestemmingsplannen gaven gemeenten vastgoedpartijen en ondernemers duidelijke richtlijnen over wat wel en niet toegestaan was. De gemeente speelde een relatief passieve rol in de ontwikkeling van binnensteden, marktpartijen waren aan zet. Vanwege de huidige transformatieopgave zien we dat de rol van gemeenten geleidelijk verschuift van een passieve naar actieve rol, inclusief de inzet van privaatrechtelijke instrumenten, zoals het aankopen van panden en het opzetten van een publiek-private samenwerking (BURA Urbanism & Stec Groep, 2022) (Corbijn, 2022). Uit praktijkonderzoek van de Retailagenda (Retailagenda, 2020) wordt de meervoudige rol van de gemeente ook duidelijk. Bij het proces van transformatie van winkelgebieden vervult de gemeente een initiërende, faciliterende, regisserende, uitvoerende of richtinggevende rol. Niet alle rollen worden in alle fasen van het transformatieproces tegelijkertijd vervuld. Van belang is dat de gemeente zich steeds bewust is van haar rol in het proces. En die rol ook steeds voor elke fase in het transformatieproces bewust kiest. Verheul et al. (Verheul, W. J. et al., 2017) spreken over vier rolopvattingen: richtinggeven, reguleren, stimuleren en faciliteren. Een handzame vierdeling waarlangs je gemeentelijk instrumentarium kunt rangschikken. Voor deze studie hebben we de rol van 'stimuleren' vervangen door 'realiseren', omdat dit meer recht doet aan het participierend mede uitvoering geven aan de transitieopgave in binnensteden door gemeenten: met hulp van financieel/juridisch instrumentarium mede uitvoering geven aan de transformatieopgave. Figuur 1 toont de vier rolopvattingen.

¹ Deze profielen zijn: A) Bruisend in een sterke regio, B) Solide en regionaal voorzienend, C) Bekneld in een sterke regio, D) Kwetsbaar en lokaal voorzienend en E) Zwak en Perifeer





Figuur 1. Vier rolopvattingen gemeenten bij transformatie binnenstedelijke winkelgebieden (naar voorbeeld van Verheul et al. (2017))

2.2.1 Richtinggeven

Gemeenten kunnen een belangrijke richtinggevende rol spelen in de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden door gebruik te maken van beleidsinstrumenten. Eén van de belangrijkste beleidsinstrumenten is het **visiedocument** vertaald in een binnenstadvisie of centrumvisie, waarin de gemeente de lange termijn ambities en strategische keuzes voor de binnenstad vastlegt. Voor grotere binnensteden kunnen ook voor deelgebieden zogenaamde gebiedsvisies of **gebiedsprofielen** worden opgesteld. Sommige gemeenten spreken over een ontwikkelvisie of ontwikkelperspectief voor de binnenstad, als er sprake is van langjarig gebiedsgericht ontwikkel- of transformatieproces.

De visie vormt het fundament voor verdere beleidsmaatregelen en wordt geformuleerd voor een lange of middellange termijn. Voor de korte termijn kan deze worden uitgewerkt in een programmatische aanpak of **uitvoeringsplan**, bijvoorbeeld specifiek voor de aanpak van leegstand of een aanpak om wonen boven winkels te bevorderen. Daar waar een binnenstadvisie of ontwikkelperspectief gebiedsgericht is ingestoken, kan ook **thematisch beleid** worden geformuleerd relevant voor de binnenstad. Voorbeelden hiervan zijn een gemeentelijk detailhandelsbeleid of horecabeleid.

2.2.2 Reguleren

Daar waar met visie- en beleidsdocumenten op een zachtere manier sturing wordt gegeven aan de binnenstadontwikkeling, kan met de inzet van publiekrechtelijke instrumenten dwingender worden gestuurd. Het gaat hier om regelingen die publieke belangen dienen, zoals ruimtelijke ordening, economie, openbare orde & veiligheid. Het betreft enerzijds juridisch instrumentarium (wetten, vergunningen en verordeningen) die bepaalde ontwikkelingen tegenhouden en kunnen sturen. Anderzijds betreffen het financiële instrumenten (subsidies, baten en heffingen) die ontwikkelingen in een binnenstad kunnen ontmoedigen of juist aanmoedigen. Tabel 1 toont een overzicht van regelingen geordend langs deze drie publieke belangen.

Tabel 1. Gemeentelijk instrumentarium om ontwikkelingen in binnenstedelijke winkelgebieden te reguleren

Beleidsdomein	Regeling	Toelichting
Ruimtelijke ordening	Omgevingsplan	Het omgevingsplan vervangt de bestemmingsplan onder de nieuwe omgevingswet en regelt alle fysieke leefomgevingsaspecten in een gemeente en heeft een juridisch bindend karakter.
	Omgevingsvergunning	Een omgevingsvergunning is nodig voor activiteiten die impact hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de bouw of transformatie van winkelpanden of het aanleggen van een terras.
	Leegstandsverordening	Een wettelijke regelingen die door gemeenten kan worden vastgesteld op basis van de leegstandswet. Hiermee kunnen gemeenten eigenaren van leegstaande panden verplichten om leegstand te melden en in sommige gevallen een plan voor herbestemming of tijdelijke verhuur op te stellen.
Economie	Vergunningen	Een gemeente kan via een vergunningstelsel reguleren welke ondernemers zich waar mogen vestigen en aan welke voorwaarden een ondernemer moet voldoen. Voorbeelden van vergunningen zijn: een winkel- horeca-, terras- of exploitatievergunning.
	Subsidies	Vastgoedeigenaren kunnen aanspraak maken op tal van subsidies als financiële prikkels voor het verbeteren van panden. Denk aan subsidies voor verduurzaming, gevelverbetering en behoud van monumenten. Ook kunnen subsidies gericht zijn op ondernemerschap. Denk aan subsidies voor stimuleren kleinschalig ondernemerschap of culturele initiatieven.
	Baten en heffingen	Financiële middelen die de gemeente ontvangt en vervolgens in kan zetten om ontwikkelingen in de binnenstad te ondersteunen. Voorbeelden zijn parkeerheffingen, afvalstoffenheffingen, onroerendezaak-belasting, reclamebelasting.
Openbare orde en veiligheid	Wet Bibob	Een nationale wet die overheden de bevoegdheid geeft om vergunningen of subsidies te weigeren of in te trekken als er een vermoeden is van criminele invloed. De wet kan ook worden ingezet om te voorkomen dat een criminele organisatie vastgoed aankoopt of huurt.
	Opiumwet	Een nationale wet (ookwel Wet Damocles) die burgemeesters de bevoegdheid geeft om panden te sluiten als daar drugs worden verhandeld of geproduceerd.
	Vergunningen	Een voorbeeld van een vergunningen die specifiek gericht is om de openbare orde in de binnenstad te regelen is de evenementenvergunning. Ook met de drank- en horecavergunning kan op openbare orde worden gestuurd.
	APV	Gemeenten kunnen op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening de openbare orde regelen door bijvoorbeeld cameratoezicht instellen, voorwaarden voor straatmuzikanten en -handelaren.

2.2.3 Verbinden

Om de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden te ondersteunen, heeft de gemeente ook een belangrijke verbindende rol te vervullen. Deze zachte vorm van sturing uit zich onder andere door relaties aan te gaan met stakeholders in de binnenstad. Deze relaties kunnen de basis vormen voor samenwerking, die vervolgens een informele of meer formele vorm kan krijgen. Het belang van samenwerking om te kunnen komen tot toekomstbestendige binnensteden wordt in tal van rapporten benadrukt. De uitgaven onder het programma van Retailagenda (Evers et al., 2022b; Retailagenda, 2020; Vosjan & Risselda, 2018) zijn hier belangrijk te benoemen.

De verbindende rol die gemeenten kunnen vervullen, vraagt ook een vorm van persoonlijk leiderschap van de **binnenstadprofessional**. Hoe pakt hij/zij de rol op en welk mandaat krijgt deze professional? Al veel langer zijn we bekend met de rol van de **centrummanager** of **binnenstadmanager** als verbinder van ondernemers en soms ook vastgoedeigenaren van de binnenstad. Deze binnenstadprofessional heeft een belangrijke coördinerende en uitvoerende taak die varieert van marketing, promotie, eventplanning tot relatiebeheer. Het centrummanagement heeft in veel binnensteden een flinke professionaliseringsslag doorgemaakt, wat zich uit in een bedrijfsmatige aanpak van het binnenstadmanagement. Daarnaast zien we in steeds meer binnensteden **transformatiemanagers**, **leegstandcoaches** of **binnenstadmakelaars** als nieuwe regisseurs die proactief vastgoedeigenaren benaderen en ervoor zorgen dat belangen worden ongelijnd, wat kan leiden tot concrete transformatieprojecten. Op deze wijze kan indirect op vastgoed worden gestuurd. Ken de vastgoedeigenaren in je binnenstad, is het devies.

De verbindende rol van gemeenten bij de transformatie van (delen van) binnenstedelijke winkelgebieden kan ook vorm krijgen door actief in te zetten op **placemaking** (Laven et al., 2017). Het doel van placemaking is door nieuwe activiteiten, programma's en



samenwerkingsverbanden meervoudige waarden te creëren in een gebied, niet alleen in sociaal, maatschappelijk en culturele zin, maar ook in economisch en financieel perspectief. Placemaking richt zich op de (her)inrichting en het gebruik van de publieke ruimte en van vastgoed. Door het (her)inrichten van openbare ruimte en het organiseren van evenementen kan de lokale betrokkenheid van de gemeenschap worden vergroot.

Soms wordt de samenwerking tussen gemeenten, ondernemers en/of vastgoedeigenaren juridisch en financieel geborgd door het invoeren van een BIZ of het oprichten van een vereniging. Een **ondernemersvereniging** of een **vereniging van eigenaren** is als samenwerkingsvorm vaak een voorloper op het instellen van een Bedrijven Investeringszone. Deze laatste vorm kent een wettelijk karakter waardoor betrokkenen verplicht kunnen worden financieel bij te dragen (*Wet op de bedrijveninvesteringszones, 2015*). Bij een **Bedrijven Investeringszone** betalen ondernemers en/of vastgoedeigenaren een extra heffing aan de gemeente die de opbrengsten inzet om het gebied aantrekkelijker te maken (*Ossakina et al., 2016; Risselada et al., 2019*). De BIZ is een populair instrument om in een gebied ondernemers en eigenaren te verbinden. Desondanks groeit ook het besef dat het een nuttig instrument is, met een gemiddeld budget van slechts zo'n 70.000 euro niet voldoende om de binnenstad effectief te beheren (*Retailagenda, 2020*). Er zijn aanzienlijke collectieve middelen nodig om de binnenstad als geheel toekomstbestendig te maken.

2.2.4 Realiseren

In veel Nederlandse binnensteden is de behoefte aan sterkere sturing door gemeenten toegenomen, aangezien de eerder genoemde rollen en instrumenten vaak onvoldoende resultaat opleveren. Een eenzijdig winkelaanbod, leegstand en ondermijning maken het noodzakelijk om nauwer samen te werken met vastgoedeigenaren. Zachte sturingsmiddelen blijken in de praktijk vaak onvoldoende effectief om hen in beweging te krijgen. Een instrument dat hier uitkomst kan bieden, is **stedelijke kavelruil**. Dit is een recent in de Omgevingswet opgenomen regeling die het mogelijk maakt om meerdere koop- en verkooptransacties samen te brengen in één kavelruilovereenkomst. Hoewel het potentie biedt voor binnenstadstransformaties, is dit instrument in deze context nog niet veel toegepast. Een andere manier om op vastgoed te sturen en mede uitvoering te geven aan de transformatieopgave is door als gemeente zelf panden te verwerven. Dit kan door te participeren in een speciaal opgericht vastgoedfonds of door hier volledig eigenaar van te worden. Vaak is sprake van een **revolverend vastgoedfonds**, wat inhoudt dat opbrengsten uit eerdere investeringen steeds opnieuw worden ingezet voor nieuwe projecten waardoor een duurzaam financieringsmechanisme ontstaat. Daarnaast kan de gemeente door het oprichten of deelnemen in een **ontwikkel- en exploitatiemaatschappij** niet alleen de herontwikkeling, maar ook het beheer van vastgoed – waaronder monumentale panden – organiseren. Op deze manier neemt de gemeente zelf verantwoordelijkheid voor zowel de vastgoedontwikkeling als de lange termijn exploitatie, waardoor zij actief kan sturen op de invulling en functie van panden in de binnenstad.

Gezien de beperkte ervaringen met deze vormen van directe sturing in binnenstedelijke transformaties, wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan op dit instrumentarium. Dit doen we door te kijken naar lessen en inzichten uit andere typen gebiedsopgaven, waar vergelijkbare strategieën zijn toegepast.

2.3 Ervaringen uit andere type grootschalige gebiedsopgaven

De vraag is hoe gemeenten een meer uitvoerende rol in een gebiedsontwikkeling – zoals de transformatie van een binnenstad – kunnen invullen door het verwerven van vastgoed. Om hierop een goed antwoord te geven, kijken we in deze paragraaf naar andere grootschalige gebiedsontwikkelingen. Welke ervaringen zijn hier opgedaan met nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen en in hoeverre speelt het verwerven van gronden en vastgoed door gemeenten hierin een rol?



2.3.1 Samenwerken in grootschalige binnenstedelijke transformaties

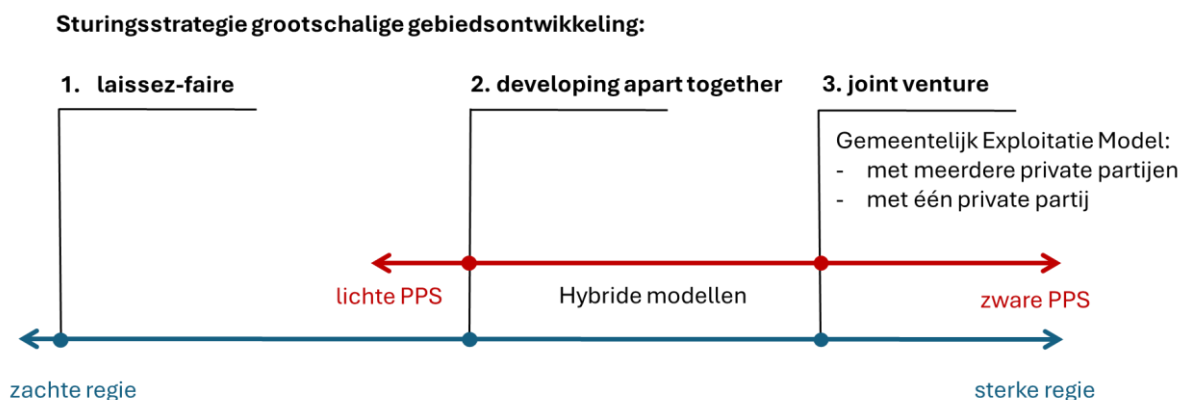
In een eerdere city deal 'Binnenstedelijk Bouwen en Transformatie', is gewerkt aan nieuwe allianties en business cases om binnenstedelijk bouwen een impuls te geven ([Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2016](#)). Aanleiding voor deze reeds afgeronde city deal was de enorme woningbouwopgave die alleen volgens nieuwe vormen van aanpak en samenwerking kan worden gerealiseerd. In 2017 is vervolgens het programma Stedelijke Transformatie gelanceerd ([Platform31](#)). Binnen dit programma zijn tal van studies verricht naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen in gebiedsopgaven waaruit ook de city deal 'Dynamische Binnensteden' belangrijke lessen kan ontleen.

Grootschalige binnenstedelijke transformaties zoals Strijp S in Eindhoven en de Brinckhorst in Den Haag, waarop grote woningbouwprogramma's zijn geprojecteerd, zijn natuurlijk van een andere orde dan de pandgewijze transformaties in binnenstedelijke winkelgebieden.

Desondanks zijn er overeenkomsten in de rolneming van gemeenten. Ook hier staat de vraag centraal: Wanneer neem je als overheid het heft in handen en wanneer laat je de markt het werk doen? Verheul et al. ([Verheul, W. J. et al., 2019](#)) benoemen aan de ene kant van het spectrum een **laissez-faire-houding**, een vorm van zachte sturing, om een gebied te ontwikkelen. We zien dit bijvoorbeeld terug bij decentraal gelegen bedrijventerreinen. "Zodra een stukje grond beschikbaar komt, kijken wat mogelijk is en verder andere partijen gewoon laten ontwikkelen. Ze hoeven zo niet op elkaar te wachten." ([Verheul, W. J. et al., 2019](#)). De vraag is of je als gemeente zo voldoende integraal kunt sturen. Aan de andere kant van het spectrum zien we een sterke sturing van de overheid door middel van grond- en vastgoed-aankopen. Via een **joint venture** kun je zittende eigenaren uitkopen en samen met projectontwikkelaars of investeringsmaatschappijen een integraal plan maken voor het gebied. Dit is kapitaalintensief en afhankelijk van de mate van participatie door de gemeente ook risicovol. Ook wel wordt gesproken over een **Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)**. Een GEM is een joint venture waarin een gemeente samenwerkt met andere (private) partijen specifiek opgericht op de ontwikkeling en exploitatie van een gebied of project. Dit kan een binnenstedelijke transformatie, een woningbouwopgave of een bedrijventerrein zijn.

Developing Apart Together ([de Zeeuw, 2018](#)) is een lichtere vorm van publiek-private samenwerking dan een constructie op basis van gezamenlijke inbreng van geld en gronden. Iedere partij ontwikkelt de eigen kavels, maar in samenwerking worden kaveloverstijgende zaken uitgewerkt, zoals het programma, dichtheden, functie-mix, marketing, wijze van participatie, etc.

In figuur 2 zijn de verschillende vormen van samenwerking in een grootschalige gebiedsontwikkeling uiteengezet op een as die de mate van regie weerspiegelt. Daar waar sprake is van een sterke regie is een joint venture of publiek-privaat-samenwerkingsmodel de sturingsstrategie. Er worden door publieke en private partijen middelen ingebracht om grond en vastgoed te verwerven.



Figuur 2. Vormen van sturing bij grootschalige gebiedstransformaties

Afhankelijk van de doelen, mate van versnipperd eigendom, bereidheid van samenwerking tussen partijen, het beschikbare vermogen en de marktsituatie kan door de gemeente een passende vorm van sturing worden gekozen (Heurkens et al., 2020). Ook **hybride modellen** zijn mogelijk waarbij de gemeente afhankelijk van het (deel)project kiest voor verschillende samenwerkingsvormen en risicobereidheid. Ook kan de vorm van sturing veranderen gedurende het langjarige ontwikkelproces.

2.3.2 *Financieringsarrangementen bij grootschalige gebiedsontwikkeling*

Het scala aan financieringsarrangementen voor grootschalige gebiedstransformaties is groter dan alleen de joint venture zoals zojuist beschreven. De mate van complexiteit van de opgave, het aantal partijen dat bereid is financieel bij te dragen en risico te lopen, en de gekozen samenwerkingsvorm, bepalen de wijze waarop de gebiedstransformatie wordt gefinancierd. Andere financieringsarrangementen waarmee op vastgoed kan worden gestuurd, zijn het revolverend fonds, investeringszones, kavelruil en de beheer- en ontwikkelmaatschappij. Financieringsvormen die ook in de vorige paragraaf in de context van binnenstedelijke winkelgebieden kort zijn besproken. In deze subparagraaf gaan we hier dieper op in.

Revolverende fondsen

Het **revolverende fonds** ondersteunt stedelijke transformatieprojecten die door hun relatief lage rendement en hoge risico's moeilijk reguliere financiering aantrekken (Boelman et al., 2018; Heurkens & Verheul, 2021). Doorgaans zijn het projecten die daarnaast een grote maatschappelijke impact creëren (Heurkens et al., 2020). Het fonds richt zich op projecten met in principe een haalbare business case, wat betekent dat de kosten en opbrengsten op termijn in balans zijn. De bereidheid om de initiële kosten te dragen is onder marktpartijen desondanks laag. Partijen beseffen dat een gezamenlijke bundeling en meer doelgerichte inzet van publieke, private en/of maatschappelijke middelen noodzakelijk is om het project te kunnen realiseren (Heurkens & Verheul, 2021). Een revolverend fonds is niet bedoeld om de onrendabele toppen in projecten te bekostigen. Het doel van een revolverend fonds is om met terugkerende investeringen (bijvoorbeeld via terugbetaling uit toekomstige opbrengsten) herhaaldelijk nieuwe projecten te financieren. Dit maakt het een duurzaam en zelfvoorzienend mechanisme, mits de projecten economisch haalbaar zijn.

Er zijn verschillende soorten revolverende fondsen (Heurkens & Verheul, 2021). Het fonds kan puur publiek gevoed worden met gemeentelijk geld, leningen en bijdragen om zo de infrastructuur te betalen en bij te dragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Vastgoedpartijen in het gebied betalen vervolgens een exploitatiebijdrage die terugvloeit in het fonds. Een andere vorm is waarbij een lening wordt verstrekt aan private partijen waarover rente en aflossing wordt betaald. Het gaat dan eigenlijk om publieke financiering van delen van een gebiedsontwikkeling, waaronder bijvoorbeeld de verduurzaming van vastgoed. Het fonds kan dan gevuld worden met verschillende publieke bronnen (rijksmiddelen, provinciale of gemeentelijke gelden, subsidies, leningen).

Investeringszones

In de context van stedelijke gebiedstransformaties is het instellen van een **investeringszone** een ander veel toegepast financieringsarrangement. Afhankelijk van de context wordt gesproken over een Gebiedsinvesteringszone (GIZ) of Bedrijveninvesteringszone (BIZ). Het is een arrangement waarmee vastgoedeigenaren en/of gebruikers in een afgebakend gebied voor een bepaalde periode afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen of activiteiten. Dit gebeurt via een speciale heffing die door alle betrokkenen in de zone wordt betaald. De gelden kunnen worden gebruikt voor activiteiten als promotie, veiligheid, schoonmaak, evenementen of de inrichting van de openbare ruimte (Heurkens & Verheul, 2021).

Een GIZ heeft doorgaans een bredere focus dan een BIZ. Naast ondernemers en vastgoedeigenaren kunnen in een GIZ ook andere belanghebbenden zoals bewoners of maatschappelijke organisaties worden betrokken. De collectieve voorzieningen of activiteiten kunnen een kwaliteitsimpuls geven aan het gebied. Volgens Heurkens et al. (Heurkens et al.,



2020) kan bij grotere investeringen een GIZ niet toereikend zijn. “De hoogte van de financiële bijdrage van partijen en de looptijd van de afspraken zijn de praktijk meestal toch nog (te) beperkt”, aldus Heurkens et al.. De GIZ kent meer flexibiliteit en maatwerk in financiering terwijl de BIZ wordt gefinancierd via een verplichte heffing die door de gemeente wordt geïnd. In tegenstelling tot een GIZ wordt een BIZ geregeld via de Wet op bedrijveninvesteringszones ([Wet op de bedrijveninvesteringszones, 2015](#)) wat een juridisch kader biedt voor het opleggen van een verplichte heffing.

Stedelijke herverkaveling

Bij transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden zal men preciezer te werk willen gaan en zich bij de aankoop van vastgoed willen richten op de zwakke plekken in het winkelgebied en de daarmee samenhangende kansen. Een manier om preciezer te werk te gaan is toepassing van het instrument **stedelijke herverkaveling**. Het principe van herverkaveling, naar analogie van de agrarische ruilverkaveling, is niet nieuw en ook al in verschillende contexten verkend ([Van der Stoep et al., 2013](#)). Nederland kende aanvankelijk alleen een kavelruilinstrument voor het landelijk gebied. Recentelijk krijgt dit weer aandacht als belangrijk instrument in de transitie van landelijk en agrarisch gebied naar aanleiding van het stikstofdebat ([Van den Berg, 2025](#)). Sinds de inwerkingtreding van de omgevingswet kennen we ook een regeling voor stedelijke kavelruil ([Informatiepunt Leefomgeving](#)). Herverkavelen is maat- en mensenwerk ([Zandbrink & De Zeeuw, 2017](#)). Bij stedelijke herverkaveling worden eigendomsrechten herverdeeld om de ruimtelijke inrichting van een gebied te verbeteren en te financieren, in een situatie waarin de gewenste ontwikkeling niet aansluit bij de bestaande eigendomsposities. De eigendomsrechten van gronden worden herverdeeld op basis van een evenredige toewijzing, waarbij rechthebbenden niet per se hun oorspronkelijke locatie terugkrijgen.

Het principe werkt als volgt. Aan het begin van het ontwikkelproces wordt de waarde van alle eigendommen in het gebied vastgesteld op basis van het huidige gebruik (de inbrengwaarde). Een deel van de waardeverhoging van de grond als gevolg van de ontwikkeling wordt ingezet om de kosten van de transformatieopgave te dekken. Het resterende deel komt ten goede aan de eigenaren. Het instrument kan worden opgevat als een model dat privaat-private samenwerking in gebiedsontwikkeling ondersteunt, vooral in gebieden waarin de transformatieopgave wordt ingegeven en gedragen door eigenaren zelf, en waar dus een collectieve gevoelde urgentie bestaat ([Van der Stoep et al., 2013](#)). Door de grond uit te ruilen is geen grondverwerving nodig met hoge verwervingskosten en lange doorlooptijden. Daarmee is de stedelijke herverkaveling vooral een financieringsinstrument.

Het Kadaster heeft op het terrein van kavelruil veel kennis en expertise opgedaan en heeft – ook in binnenstedelijke winkelgebieden – kavelruil gefaciliteerd ([Zandbrink & De Zeeuw, 2017](#)). Bij de regeling gaat het niet zozeer om een simpele ruil tussen twee eigenaren van bestaande kavels, maar om een ruil tussen meerdere eigenaren waarbij verlegging van de kavelgrenzen aan de orde kan zijn en zo nieuwe kavels ontstaan. Naast dat de gemeente partijen actief bij elkaar brengt, heeft zij een belangrijke rol bij het scheppen van duidelijkheid over de ruimtelijke randvoorwaarden voor de kavels, die betrokken zijn bij de ruil. Daarnaast gaat de kavelruil vaak gepaard met een nieuwe inrichting van de openbare ruimte, zoals groen-, water- en parkeervoorzieningen waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid draagt. Verbetering van deze openbare voorzieningen heeft een waardeverhogend effect en werkt stimulerend voor de eigenaren om de kavelruil te effectueren. Het herschikken van eigendom gaat op vrijwillige basis en kan niet worden afgedwongen. Of zoals De Zeeuw ([De Zeeuw, 2017](#)) stelt: “In de praktijk blijkt stedelijke herverkaveling een forse ‘ploeterpartij’ te zijn”.

Beheer- en ontwikkelmaatschappij

Daar waar een revolverend fonds vooral een financiële functie vervult, heeft een beheer- en ontwikkelmaatschappij een actieve en uitvoerende rol. Deze is meer gericht op de organisatie van de samenwerking. De financiering van een beheer- en ontwikkelmaatschappij kan geheel of gedeeltelijk gedaan worden via een revolverend fonds, maar er zijn ook andere vormen van kapitaalverstrekking mogelijk. Vergeleken met een joint venture, is een beheer- en ontwikkelmaatschappij gericht op de duurzame ontwikkeling en het beheer van een gebied,



terwijl de joint venture gericht is op een duidelijk afgebakend project of gebiedsontwikkeling met een bepaalde looptijd. De gemeente richt een eigen exploitatiemaatschappij op of in samenwerking met private partners. Deze juridische entiteit voert het volledige ontwikkelproces uit, inclusief grondexploitatie, bouw, exploitatie en verkoop.

Veel met name grotere gemeenten kennen een eigen gemeentelijk ontwikkelbedrijf dat betrokken is bij de (her)ontwikkeling van stedelijke gebieden. Dit kan betrekking hebben op verschillende individuele vastgoedprojecten, zoals de herontwikkeling van verouderde winkelgebieden, tot de transformatie van bedrijventerreinen of de ontwikkeling van nieuwe woonwijken. Met een eigen ontwikkelbedrijf kan de gemeente sturen en regie voeren over het proces. Het kan vastgoed kopen en verkopen om zo de gewenste ontwikkeling te realiseren.

2.3.3 Toepassingsmogelijkheden financieringsarrangementen vergeleken

Bij grootschalige gebiedstransformaties werken meerdere partijen langjarig samen aan een concreet doel. Daarnaast kennen deze transformaties een grote mate van integraliteit en complexiteit. Naast het doel tegemoet te komen aan een urgente woningvraag of andere functies, wordt vaak ook een koppeling gemaakt met infrastructurele opgaven, klimaatadaptatie, sociale cohesie en bijvoorbeeld de energietransitie (Heurkens et al., 2020). Om dit doel te bereiken kunnen publieke en private partijen samenwerken op een wijze dat partijen elk middelen inbrengen of via een lossere vorm van samenwerking waarbij geen middelen worden ingebracht. Tabel 2 geeft een overzicht van de vijf innovatieve samenwerking- en financieringsvormen die in gebiedsontwikkelingen beproefd zijn.



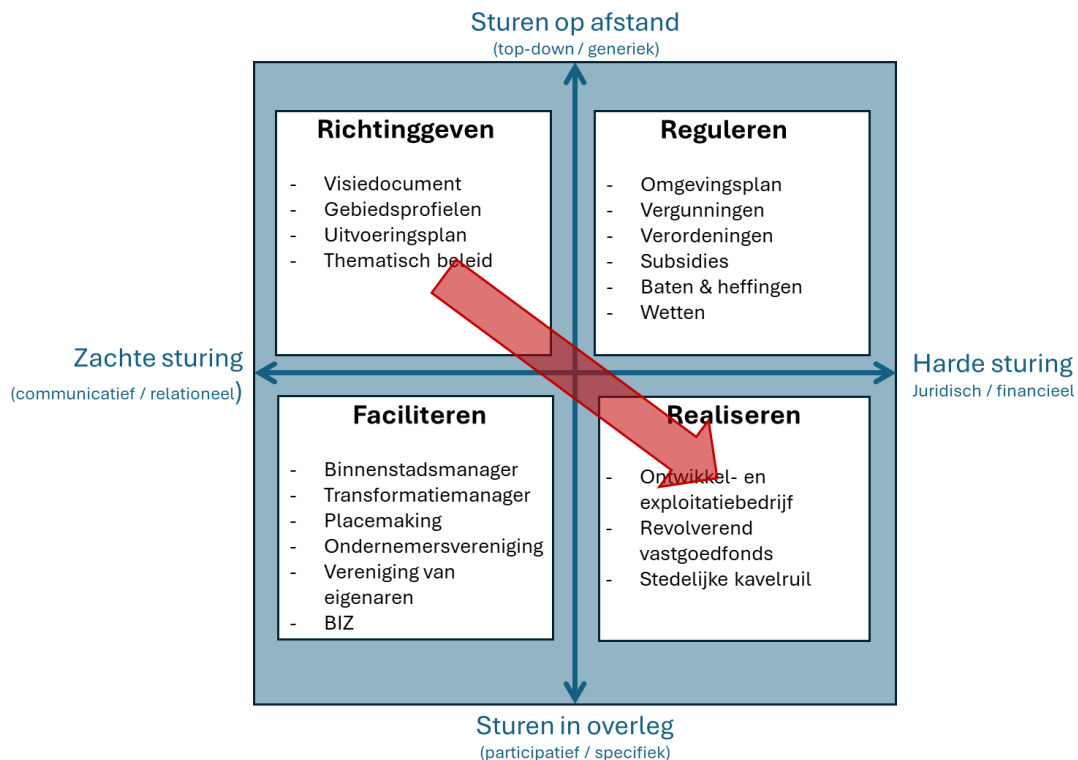
Tabel 2. Vergelijking vijf samenwerkings- en financieringsvormen gebiedsgerichte ontwikkelopgaven

	Joint Venture	Revolverend fonds	Investeringszones	Stedelijke kavelruil	Beheer- en ontwikkelmaatschappij
Doelstelling	Realisatie van een specifiek project of gebiedsontwikkeling	Financiering van maatschappelijk urgente projecten die door alleen de markt niet worden opgepakt.	Stimuleren van investeringen in een gebied om zo de kwaliteit van het gebied een impuls te geven	Specifiek gericht op herverkaveling van gronden om ruimtelijke doelen te realiseren	Integraal beheer en ontwikkeling, inclusief exploitatie op lange termijn
Toepassing	Gebiedstransformatie of –ontwikkeling (woonwijken, bedrijventerreinen, havengebied)	Kan zich richten op meerdere projecten binnen een gebiedstransformatie. Kan regio of sector overschrijden.	Verbetering van winkelstraten of bedrijventerreinen	Agrarische gronden, binnenstedelijk, herinrichting infrastructuur en openbare ruimte, vakantieparken	Binnenstedelijke transformaties met lange termijn focus
Organisatievorm	Tijdelijk samenwerkingsverband met eigen juridische entiteit. Na afronding ontwikkeling wordt entiteit ontbonden.	Financieel instrument. Het investeringsfonds kent een centrale beheerder. Lange tijdshorizon	Financiële samenwerking op basis van belastingen.	Wettelijke regeling tussen grondeigenaren	Speciale entiteit. Kan volledig publiek of publiek/privaat. Vaak sturende rol overheid.
Betrokken partijen	Publieke en private partijen (ontwikkelaars, investeerders)	Investeerders die kapitaal verschaffen (overheden, institutionele en particuliere beleggers) en fondsbeheerder	Gemeente, ondernemers, vastgoedeigenaren	Grondeigenaren, gemeente	Gemeenten, ontwikkelaars, investeerders
Risicoverdeling	Risico gedeeld op basis van overeenkomst	Risico's worden verdeeld over meerdere projecten en over meerdere investeerders.	Risico ligt bij de partijen die financieel bijdragen aan de zone	Risico ligt grotendeels bij grondeigenaren	Gemeente neemt vaak groter deel van het risico
Financiering	Eigen inbreng van partijen	Gezamenlijke inbreng investeerders. Eventueel aangevuld met leningen of andere vormen van vreemd vermogen. Fonds wordt vervolgens gevoed met terugkerende middelen uit eerdere investeringen.	Heffingen bij ondernemers, gebruikers en/of vastgoedeigenaren in het gebied.	Geen directe financiering. Waardestijging van grond na ontwikkeling wordt ingezet om kosten van te dekken.	Inkomsten uit meerdere bronnen: grond- en vastgoedopbrengsten, subsidies, verhuur



2.4 Een raamwerk voor casestudies

Bij de transformatie van winkelgebieden is er sprake van zeer versnipperd eigendom en gaat het in de kern om de versterking van de identiteit en toekomstbestendigheid van het gebied door de transformatie van panden, niet door transformatie van het gehele gebied. De schaal waarop vastgoed en gronden in de binnenstad zullen worden aangekocht is dan ook van een andere orde dan bij de grootschalige gebiedstransformaties. Desondanks kunnen de samenwerkings- en financieringsvormen hun toepassing vinden in binnenstedelijke winkelgebieden. Met uitzondering van de investeringszone die in binnensteden op grote schaal wordt toegepast, is met de andere financieringsvormen nog weinig ervaring opgedaan. Figuur 3 toont de vier sturingsrollen met bijbehorend instrumentarium in een kwadrantenmodel. Afhankelijk van de fase van het transformatieproces of het specifieke vraagstuk kunnen betrokken partijen kiezen voor een richtinggevende, regulerende, faciliterende of uitvoerende rol. We zien dat als gevolg van de situatie in Nederlandse binnensteden de gemeentelijk sturingsrol steeds meer verschuift van een zachte top-down sturing naar een hardere sturingsrol, waarbij gemeenten zelf participeren in de uitvoering van (delen) van de transformatieopgave. In het vervolg van deze studie onderzoeken we welke ervaringen Amsterdam, Utrecht en Groningen hebben opgedaan met deze vormen van sturing en welke lessen we hieruit kunnen trekken.



Figuur 3. Rollen en sturingsinstrumenten gemeenten bij transformatie binnenstedelijke winkelgebieden

3 De praktijk: drie casussen

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe in een drietal gemeenten het verwerven van vastgoedeigendom wordt ingezet om te sturen op de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden. Amsterdam, Utrecht en Groningen, alle drie deelnemers aan de citydeal Dynamische Binnensteden, zijn de casusgemeenten. Amsterdam heeft ruime ervaring met het verwerven van vastgoed als instrument bij gebiedstransformatie. De metamorfose van de Zeedijk was niet mogelijk geweest zonder de oprichting van NV Zeedijk in 1985 (Stadszaken, 2022). Utrecht kent een dergelijk fonds niet maar boekt successen door intensief samen te werken met ondernemers en vastgoedeigenaren. Groningen tenslotte heeft onlangs besloten een eigen publiek ontwikkelbedrijf op te richten. Door middel van deskresearch en gesprekken met binnenstadprofessionals in de drie casusgebieden verkrijgen we inzicht in de motieven bij de instrumentkeuze. Het raamwerk dat voortkomt uit de literatuurstudie dient hierbij als onderlegger. Met deze casestudies willen we onderzoeken of gemeenten daadwerkelijk de voorkeur geven aan een harde vorm van sturing, zoals het verwerven van vastgoed, en welke ervaringen en verwachtingen hiermee gepaard gaan. Tegelijkertijd verkennen we of er andere, mogelijk effectievere samenwerkingsvormen op gebiedsniveau bestaan die tot vergelijkbare of zelfs betere resultaten kunnen leiden. In onderstaande tabel de bronnen die gebruikt zijn voor de casusbeschrijvingen.

Tabel 3. Gebruikte bronnen beschrijving casestudies

Amsterdam	Utrecht	Groningen
• Stads rondleiding op 6 mei 2024 en interview op 10 december 2024 met Gerben Kossen • Interview Gerben Kossen voor programma Dynamische Binnensteden 22 november 2024. https://citydealbinnensteden.nl • Aanpak Binnenstad Uitvoeringsagenda 2024 • https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/aanpak-binnenstad/ • https://nvzeedijk.nl/ • https://www.stadsgoed.amsterdam/ • https://stadsherstel.nl/	• Persoonlijke gesprekken met Stef Weekers • Groepsinterview op 20 december 2024 met Stef Weekers, Heman Nienhuis, Jeroen Roose-van Leijden en Wendy van Vooren • Visie op de binnenstad 2040 – Omgevingsvisie, Gemeente Utrecht • Evaluatie uitvoering samenwerkingsplan Morgen Mooier Maken Utrecht • Addendum Morgen Mooier Maken 2024 • https://www.startinhethart.nl • https://ondernemersfondsutrecht.nl • https://omgevingsvisie.utrecht.nl • https://utrechtmarketing.nl/morgen-mooier-maken/	• Persoonlijke gesprekken met Tomas Messemaker • Groepsinterview op 9 december 2024 met Tomas Messemakers, Jan-Mike Wester, Gijs Hoogerwerf en Nicolet van Schoonhoven • Uitvoeringsprogramma detailhandels- en horecavisie gemeente Groningen • Brief aan raad gemeente Groningen over Publiek Ontwikkelbedrijf dd. 19 juni 2024 • https://ruimtevoorjou.groningen.nl/ • https://www.youtube.com/watch?v=IRI63ow5RIM

3.1 Amsterdam

Sturen op transformatie binnenstad

De gemeente Amsterdam ervaart dat de leefbaarheid van de binnenstad sterk onder druk staat door een eenzijdig winkelaanbod gericht op toeristen, ondermijning en verwaarlozing van panden. Veel Amsterdammers herkennen de binnenstad niet langer als een plek voor henzelf, maar eerder als een commerciële en toeristische hotspot. De hoge huur- en vastgoedprijzen versterken deze tendens, waardoor wonen, werken en lokaal ondernemerschap in de binnenstad steeds moeilijker wordt.

De gemeente Amsterdam past diverse strategieën en instrumenten toe om grip te krijgen op de binnenstad. Door de gemeente Amsterdam wordt **richting gegeven** aan de transformatie van de binnenstad naar een plek waar iedereen zich thuis voelt, door de introductie van een breed beleidsprogramma "Aanpak Binnenstad". Dit programma is in 2020 geïntroduceerd en heeft een looptijd van 15 jaar. Alle maatregelen voortkomend uit dit programma worden samengevat in het uitvoeringsprogramma. Deze wordt elk jaar geactualiseerd. Naast het uitvoeringsprogramma worden jaarlijks binnenstadsenquêtes gehouden en is er een voortgangsrapportage. Het programma "Aanpak Binnenstad" richt zich op zes pijlers:



1. *Functiemenging en divers economisch en maatschappelijk aanbod* – Het stimuleren van een gevarieerd winkelaanbod en de combinatie van functies in panden.
2. *Beheer en handhaving* – Striktere controle op naleving van regelgeving om verloedering en ondermijning tegen te gaan.
3. *Een waardevolle bezoekerseconomie* – Het verminderen van massatoerisme en bevorderen van duurzame vormen van bezoek.
4. *Versterken van culturele verscheidenheid en buurtidentiteiten* – Het behouden van de unieke identiteit van verschillende stadsdelen.
5. *Meer en divers woningaanbod* – Stimuleren van woonruimte in de binnenstad om de balans tussen bewoners en bezoekers te herstellen.
6. *Meer verblijfsruimte en groen in de openbare ruimte* – Het verbeteren van de fysieke leefomgeving.

Een **regulerende rol** vervult de gemeente Amsterdam door, naast tal van gebruikelijke instrumenten, specifiek aandacht te geven aan winkelvergunningen. Via het bestemmingsplan, omgevingsplan of een omgevingsvergunning lukt het namelijk onvoldoende sturing te geven aan het programma van de binnenstad. Amsterdam wil voorkomen dat er meer toeristenwinkels bijkomen, maar het is onmogelijk deze functie goed te definiëren. Hoe bestempelt je bijvoorbeeld een badeendjeswinkel als toeristenwinkel? Tegen de tijd dat dit verboden is, hebben ondernemers een nieuw concept bedacht. In een pilotproject is een exploitatievergunning voor winkels geïntroduceerd, waarmee het mogelijk wordt ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Dit helpt om nieuwe ondernemers te selecteren op basis van kwaliteit en toegevoegde waarde voor de binnenstad.

Een aantal instrumenten die de **faciliterende rol** van de gemeente in deze transformatie belichten:

- *Transformatieteams* – Binnen de gemeente is een transformatieteam actief, bestaande uit projectmanagers, gebiedsmanagers en vertegenwoordigers van de afdelingen wonen, economie, ruimtelijke ordening, duurzaamheid en toerisme. Dit team doorbreekt bureaucratische muren en richt zich op directe samenwerking met vastgoedeigenaren.
- *Straatgerichte aanpak* – Door per straat of gebied een gerichte strategie met uitvoeringsplan toe te passen, wordt maatwerk geleverd in de transformatie van panden en de stimulering van een divers economisch aanbod.
- *BIZ-en met ondernemers en/of vastgoedeigenaren* – In het centrum bestaan op dit moment maar liefst 11 eigenaren BIZ-en. Zij wisselen onder andere kennis en ervaring uit over verduurzaming en contractvorming. Ook participeren zij in schoonmaak en beveiliging. De samenwerking biedt de gemeente een goede manier om met eigenaren om tafel te komen.
- *Dialogoog en samenwerking met vastgoedeigenaren* – Koffiemomenten en informele gesprekken met eigenaren worden ingezet om vastgoedeigenaren actief te betrekken.

Gemeente Amsterdam beseft dat er een langdurige intensieve aanpak nodig is om het economische systeem van de binnenstad te veranderen. Dit vergt een palet aan maatregelen waar de rol van vastgoedeigenaren en samenwerking met andere vastgoedpartijen cruciaal is. Via zachte sturing lukt het om met vastgoedeigenaren aan tafel te komen. De gemeente zoekt actief samenwerking met hen, onder andere via bedrijveninvesteringszones. Grotere vastgoedpartijen zoals ASR, Achmea en Kroonenberg participeren al actief, zij kunnen ook personeel vrijmaken voor de lokale opgave. Het blijft een uitdaging om kleinere vastgoedeigenaren, die gezamenlijk 90% van de panden bezitten, te organiseren. De opgave is groter, hardnekkiger en vergt een lange adem. De gemeente heeft onvoldoende financiële middelen uit het project "Aanpak Binnenstad" om de transformatie op gang te krijgen. Verkend wordt of een vastgoedfonds met maatschappelijke partijen en/of commerciële partijen met een deels maatschappelijk doel een oplossing kan bieden.



Ervaring met sturen door vastgoedeigendom

Gemeente Amsterdam heeft ruimte ervaring met de inzet van vastgoedfondsen en ontwikkel- en exploitatiebedrijven voor de transformatiegaven in de binnenstad. Op dit moment zijn er drie actief met elk een ander doel.

- *NV Zeedijk* – Opgericht in 1984 door de Amsterdamse middenstander Jack Cohen met aanvankelijk als doel de verpauperde Zeedijk nieuw leven in te blazen. Op dit moment zijn de aandeelhouders Rabobank DRB Holding (6,2%), Stichting Ymere (2,8%) en Gemeente Amsterdam (91%). NV Zeedijk heeft een kleine, professionele uitvoerende organisatie. Naast de Zeedijk richt het zich ook op de woon- en werksituatie elders in de binnenstad. Ondanks het positieve resultaat van aanpak Zeedijk is men ook kritisch. Waren alle publieke middelen die in de verwerving van panden zijn gestoken, de gecreëerde waarde waard? NV Zeedijk is vooral een ontwikkel- en exploitatiebedrijf met een maatschappelijke doelstellingen. Het werkt deels met een revoluerend principe, omdat inkomsten uit verhuur en exploitatie opnieuw worden geïnvesteerd in de buurt. Echter, het is geen klassiek revoluerend fonds zoals die in gemeentelijke of subsidiegerelateerde structuren worden opgezet.
- *Stadsgoed NV* – Een maatschappelijk betrokken vastgoedonderneming opgericht in 1999 met als doel de woonfunctie, leefbaarheid en toegankelijkheid van de Amsterdamse binnenstad te versterken. Renoveert, restaureert, herontwikkelt en verhuurt panden aan lokale ondernemers en bewoners die de binnenstad mede een nieuwe kleur geven. Net als NV Zeedijk is het een ontwikkel- en exploitatiebedrijf waarvan het rendement verdeeld wordt over nieuwe investeringen voor de vastgoedportefeuille en anderzijds dividenduitkering. Deelnemers zijn woningcorporatie Stadgenoot, Gemeente Amsterdam, BPL Pensioen en Stichting Rabobank Pensioenfonds. In Stadsgoed Monumenten B.V., een dochteronderneming van Stadsgoed N.V., zijn de rijks- en gemeentelijke monumenten ondergebracht. Deze organisatie heeft de POM-status (Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud) en kan zo aanspraak maken op subsidies.
- *Stadsherstel NV* – Daar waar NV Zeedijk en Stadsgoed NV zich richten op de binnenstad van Amsterdam, is Stadsherstel NV ook buiten de binnenstad van Amsterdam actief. De oprichting van Stadsherstel dateert al uit 1956 vanwege zorgen over de plannen voor 'cityvorming' in Amsterdam, waarbij delen van de historische binnenstad zouden worden gesloopt ten behoeve van moderne ontwikkelingen. De doelstelling is het aankopen en restaureren van bedreigde panden die karakteristiek zijn voor Amsterdam en omstreken. Na restauratie worden deze panden verhuurd of krijgen ze een nieuwe bestemming, met als doel het behoud van het historische stadsbeeld en het toegankelijk maken van monumenten voor het publiek. Onder de aandeelhouders bevinden zich grote Nederlandse banken en verzekeraars, evenals de gemeente Amsterdam, die een aandeel van 13,4% heeft. De aandeelhouders ontvangen een bescheiden dividend; de overige verdiensten blijven binnen de organisatie om nieuwe restauratieprojecten te financieren.

Met deze drie vastgoedontwikkeling- en exploitatiemaatschappijen met een maatschappelijk doel is Amsterdam in staat om snel en actief bij te dragen aan de transformatieopgave in de binnenstad. NV Zeedijk en Stadsgoed NV bieden als het ware een kraamkamer voor het centrum met relatief lage instaphuren en kortere huurcontracten voor startende ondernemers. Desondanks ondervindt gemeente Amsterdam onvoldoende mogelijkheden om via deelname in deze drie maatschappijen op vastgoed te kunnen sturen. Er zouden meer panden verworven moeten worden om de doelstellingen voor het centrum te behalen.

Dilemma's en mogelijke oplossingen bij sturen door vastgoedeigendom

De gemeente Amsterdam financiert de maatregelen uit de Aanpak Binnenstad via de reguliere begroting. Niet-bestede middelen worden toegevoegd aan de vastgoedreserve (reserve Verevening Onroerend Goed), met een maximum van 10 miljoen euro. Deze reserve biedt ruimte om onrendabele aankopen van maatschappelijke vastgoeddeelnemingen zoals NV



Zeedijk, Stadsgoed NV en Stadsherstel NV deels te compenseren. Toch blijkt dit niet toereikend, gezien de almaar stijgende vastgoedprijzen, bouwkosten, rente, overdrachtsbelasting en veranderingen in de huurwetgeving. Daarnaast dient bij functiewijziging ook rekening gehouden te worden met kosten voor het uitkopen van ondernemers. De oplopende onrendabele top leidt tot financieringsproblemen en vertraagt de transformatie van panden.

Desondanks wil de gemeente Amsterdam meer regie voeren over de ontwikkeling en programmering van de binnenstad. Speerpunten hierbij zijn het behoud en de versterking van de kunst- en cultuursector, de toevoeging van betaalbare woonruimte (zoals sociale huur en middenhuur) en het stimuleren van maatschappelijk vastgoed zoals huisartsenpraktijken, kinderdagverblijven en opvanglocaties. Tegelijkertijd zoekt de gemeente naar manieren om via beleid ongewenste ontwikkelingen, zoals een overaanbod van hotels en horeca, te beperken. De inzet van het huidige instrumentarium, inclusief de inzet van de drie bestaande ontwikkel- en exploitatiemaatschappijen, lijkt daarvoor ontoereikend. Daarom wordt opnieuw onderzocht of een binnenstedelijk investeringsfonds, mogelijk op nationaal niveau met een publiek-private samenwerking, een oplossing kan bieden. Een dergelijk fonds kan zorgen voor een mechanisme waarmee snel kapitaal beschikbaar komt.

In de praktijk heeft de gemeente via zachte sturing, bedrijfsinvesteringszones en informeel overleg inmiddels een nauwe relatie met vastgoedeigenaren opgebouwd. Toch is zij niet altijd de logische samenwerkingspartner voor vastgoedeigenaren bij transformaties. De gemeente verwacht bijvoorbeeld op de hoogte te worden gesteld wanneer een pand binnen een transformatiegebied te koop komt, maar dit gebeurt lang niet altijd. Vastgoedeigenaren behartigen immers hun eigen belangen. Ook dit roept de vraag op hoe de gemeente meer grip kan krijgen op het vastgoedbeleid.

Een ander belangrijk dilemma is het waarborgen van een gelijk speelveld in de vastgoedmarkt. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) onderzoekt regelmatig of de inzet van publieke middelen de markt verstoren en commerciële partijen buitenspel zetten. Dit heeft geleid tot juridische toetsingen en een voortdurende zoektocht naar de grenzen van wat mogelijk is binnen de regelgeving. Soms lukt het de gemeente om effectief te interveniëren, maar andere keren stuit ze op juridische obstakels. Het verkrijgen van grip op de vastgoedmarkt blijft daardoor een uitdaging.

De gemeente erkent dat zij niet volledig zelfstandig moet opereren in deze markt. Ambtelijke structuren zijn minder flexibel en kunnen niet altijd snel inspelen op marktontwikkelingen. Daarom is het van belang om andere partijen, zoals banken en pensioenfondsen, te betrekken bij investeringen in de binnenstad. Een bredere samenwerking met publieke en private partijen kan helpen om de gewenste stedelijke ontwikkelingen te realiseren zonder de marktwerking volledig te verstoren.

3.2 Utrecht

Sturen op transformatie binnenstad

Utrecht kent een relatief compacte en overzichtelijke binnenstad. Leegstand van panden zien we niet zozeer terug in de rafelranden of winkelplinten maar vooral boven winkels. Er is een grote druk op de ruimte in de Utrechtse binnenstad. De focus bij de aanpak van de binnenstad ligt daarom op een juist gebruik door en voor bewoners, ondernemers en bezoekers. De vraag is hoe met de beperkte ruimte zo veel mogelijk functies kunnen worden gefaciliteerd, ook buiten de gebruikelijke kantoor- en winkeluren. Hoe kan de binnenstad transformeren van een 'place to buy' naar een 'place to be'?

In 2022 is de *Omgevingsvisie Binnenstad 2040* vastgesteld, een belangrijk **richtinggevend** instrument voor alle stakeholders in de binnenstad. In de visie wordt een toekomstbeeld van een aantrekkelijke en levendige binnenstad in 2040 geschetst waar wonen, winkelen, ondernemen en ontspannen samenkomen. Uitgangspunt is dat bewoners, ondernemers en bezoekers zich (nog steeds) thuis voelen. De visie grijpt terug op de vier belangrijke kwaliteiten van de binnenstad die in de loop van de eeuwen zijn ontstaan: schoonheid, variatie, veerkracht en de kenmerkende ontspannen sfeer.



Met het programma *Morgen Mooier Maken* (MMM) wordt mede richting gegeven aan het verbeteren van de aantrekkelijkheid en het verblijfsklimaat van de binnenstad. Eigenlijk is het geen programma maar een samenwerkingsplan dat in mei 2021 is geïnitieerd door drie partijen: Gemeente Utrecht, Centrummanagement Utrecht (CMU) en VCOC (Vereniging van Commercieel Onroerend goed eigenaren Centrum Utrecht). In een samenwerkingsovereenkomst hebben deze partijen afgesproken om vanuit ieders expertise, netwerk en mogelijkheden inspanningen te leveren die bijdragen aan het terugdringen van leegstand van winkelpanden door nieuwe ondernemers te stimuleren zich in de binnenstad te vestigen.

Het programma Morgen Mooier Maken richt zich op drie pijlers:

1. Start in het Hart: Het aantrekken en behouden van nieuwe Utrechtse ondernemers, kunstenaars en creatieve makers. Bij een centraal loket, georganiseerd door CMU en gemeente, kunnen starters advies inwinnen over hun businessplan, vergunningen, en de verbinding met makelaars en vastgoedeigenaren.
2. Vastgoedtransformatie: De benodigde kennis voor een succesvolle transformatie wordt gedeeld onder pandeigenaren. Een gemeentelijk caseteam behandelt op integrale wijze vergunningaanvragen voor transformatie van panden.
3. Openbare ruimte: Het verbeteren van het verblijfsklimaat door vergroening en het tijdelijk benutten van de openbare ruimte voor publiekstoegankelijke projecten.

De aanpak van Morgen Mooier Maken richt zich aanvankelijk op een focusgebied in het Zuidwestelijke deel van de historische binnenstad waar de leegstandsproblemen het urgentst waren. Deze afbakening maakte een sterke betrokkenheid van stakeholders in het gebied mogelijk. Na een evaluatie in 2023 is besloten de vruchtbare en unieke samenwerking binnen het programma Morgen Mooier Maken voort te zetten tot 2027 en reikt de impact verder dan het oorspronkelijke focusgebied.

Gemeente Utrecht speelt met het programma duidelijk in op haar **faciliterende** rol die sterk gericht is op samenwerking. Verbetering van *de marketing en communicatie* maakt een integraal onderdeel uit van het programma. Zo richt de website www.startinhethart.nl zich tot pandeigenaren, ondernemers en andere initiatiefnemers die het programma van de binnenstad willen versterken. Utrecht Marketing is partner van Morgen Mooier Maken. Pandeigenaren, bestaande en nieuwe ondernemers profiteren van deze gezamenlijke inzet.

De rol van *Centrum Management Utrecht* is al jaren een succesvol faciliterend instrument. Het wordt gefinancierd vanuit het *Ondernemersfonds Utrecht*. Jaarlijks worden honderden projecten gefinancierd vanuit dit fonds. Zo is er bijvoorbeeld geld om een leegstaand pand tijdelijk te beplakken of de etalage in te richten zodat het straatbeeld aantrekkelijk blijft. Het functioneert als een onafhankelijke stichting die geld beheert dat door ondernemers zelf wordt opgebracht via een opslag op de OZB (niet-woningen). Ook de centrummanager wordt betaald uit dit fonds. Deze persoon functioneert als een duidelijk aanspreekpunt voor ondernemers.

De **regulerende rol** bij transformatie van het binnenstedelijk winkelgebied vervult de gemeente Utrecht door de inzet van verschillende instrumenten. Specifiek wordt in dit kader de *starterssubsidie* uitgelicht. Het betreft een tijdelijke maatregel om ondernemers uit de hoek van kunst, cultuur of slow fashion een zetje in de rug te geven. Deze subsidiemaatregel heeft zichtbaar effect gehad.

Ervaring met sturen door vastgoedeigendom

De gemeente Utrecht zet verschillende strategieën in om vastgoedeigenaren te stimuleren tot herontwikkeling en transformatie. Ook hier richt ze zich vooral op het intensiveren van de relatie met vastgoedeigenaren. Het devies is "zachte dingen doen om harde dingen mogelijk te maken".

- *Quickscan-aanpak*: Initiatiefnemers voor transformatie worden door de gemeente in een vroeg stadium ondersteund waardoor het vergunningstraject soepeler kan verlopen. Ook worden zij geholpen met het opstellen van een haalbaarheidsanalyse en business case. Dit heeft geleid tot meer wederzijds begrip tussen eigenaren en de gemeente en tussen verschillende gemeentelijke afdelingen.



- *Vastgoedoperator*: De centrale persoon die hulp biedt door te bemiddelen tussen vastgoedeigenaren en (startende) ondernemers is de onafhankelijke vastgoedoperator. Gezamenlijk gefinancierd door de gemeenten en Centrummanagement Utrecht (50/50). Deze operator bemiddelt tussen vastgoedeigenaren en (startende) ondernemers en ondersteunt transformatieopgaven, bijvoorbeeld door te helpen bij de financiering van de plint en bovenverdiepingen. In sommige gevallen wordt de focus verbreed naar de transformatie van meerdere panden tegelijk, om impasses te doorbreken waarbij eigenaren op elkaar wachten.

Dilemma's en mogelijke oplossingen bij sturen door vastgoedeigendom

De gemeente Utrecht heeft door middel van "zachte sturing" en een sterke focus op samenwerking veel successen geboekt. Samenwerking is de kracht van Utrecht. Zowel samenwerking tussen stakeholders (vastgoedeigenaren, gemeenten en ondernemers) in het programma Morgen Mooier Maken, als de samenwerking intern binnen de gemeente. Utrecht hanteert binnen de gemeente nieuwe overlegvormen, waarbij verschillende beleidsdomeinen worden betrokken bij vraagstukken rondom de binnenstad. Dit voorkomt dat de verantwoordelijkheid uitsluitend bij afdelingen zoals Economische Zaken, Wonen of Vergunningen ligt en bevordert een integrale aanpak.

Op het oog gaat het goed met de binnenstad. Samenwerking is binnen de gemeente diep verankerd. Daarnaast is het Centrum Management Utrecht een zeer professionele organisatie met een groot draagvlak en slagkracht. Ook externe ontwikkelingen leiden niet meteen tot zorg over de huidige situatie. Het aantal inwoners groeit en daarmee het draagvlak voor voorzieningen, er komen veel bezoekers van buiten en de leegstand is beperkt waardoor er weinig gevoel van urgentie bestaat. Desondanks zien binnenstadsprofessionals een genuanceerder beeld. Er zijn zorgen over de toenemende druk van toerisme en commercialisering waardoor maatschappelijke, culturele en ambachtelijke functies uit het programma van de binnenstad verdwijnen. Dat terwijl de woon- en verblijfsfunctie van de binnenstad juist aan belang zou moeten winnen. Hoe behouden we functies als betaalbaar wonen, huisartsen, culturele broodplaatsen en andere maatschappelijke voorzieningen in de binnenstad?

Hoewel succesvol, bestaat er twijfel of met alleen zachte sturing een duurzaam, toekomstbestendig en breed programma in de binnenstad is te verwezenlijken. Mede omdat, net als in andere steden, de binnenstad gekenmerkt wordt door versnipperd eigendom. Komende jaren is behoefte aan een stevige dialoog over functies die essentieel zijn voor de binnenstad en die je zou willen behouden. Als deze functies minder rendabel zijn en niet door de markt worden opgepakt of ingevuld ligt hier wellicht een taak voor de gemeente. De gemeente denkt na over een de mogelijkheid van collectief vastgoedbezit, waarbij de maatschappelijke meerwaarde van een huurder reflecteert in een lagere huurprijs. Een concrete oplossing hiervoor, door bijvoorbeeld als gemeente zelf vastgoed te verwerven en te herontwikkelen, is nog niet beproefd.

3.3 Groningen

Sturen op transformatie binnenstad

Groningen heeft de ambitie de binnenstad te transformeren naar een 'place to be': een gezonde, leefbare, bruisende verblijfsomgeving. Hoewel de stad groeit, dreigen belangrijke gebieden hun aantrekkingskracht te verliezen door een eenzijdig winkelaanbod, hoge huren en leegstand. Problemen zoals achterstallig onderhoud van panden, blinden gevels zonder interactie op straatniveau en het ontbreken van een juiste functiemix zorgen ervoor dat de binnenstad niet functioneert als een levendige ontmoetingsplek. Daarnaast beperkt nachthoreca de activiteit overdag en speelt ondermijning een rol wat het gevoel van onveiligheid in de hand werkt.

De gemeente Groningen werkt sinds 2016 structureel aan het verbeteren van de binnenstad door middel van een samenhangende reeks van visies en uitvoeringsplannen. Dit is de basis van



haar **richtinggevende rol** bij de transformatie. De basis hiervoor werd gelegd met de visie *Bestemming Binnenstad* (2016), waarin werd vastgesteld dat de stad aantrekkelijker, groener en beter toegankelijk moest worden, met meer ruimte voor voetgangers en fietsers. Deze visie kreeg concrete invulling via het programma *Binnenstad 050 - Ruimte voor Jou*, waarmee de gemeente tientallen projecten startte om het verblijfsklimaat te verbeteren. In 2019 werd de financiering voor dit programma uitgebreid en werd op projectniveau verdere samenwerking gezocht met private partijen en subsidiebronnen.

De visie *Ruimte voor Retail* (2021) vormt het beleidsmatige fundament voor de ontwikkeling van detailhandel en horeca in Groningen en biedt een langetermijnstrategie voor de binnenstad en omliggende winkelgebieden. Het *Uitvoeringsprogramma Detailhandels- en Horecavisie* is de praktische vertaling van deze visie en wordt jaarlijks geëvalueerd en aangepast op basis van actuele ontwikkelingen. Dit programma richt zich op concrete maatregelen en projecten om de doelstellingen van *Ruimte voor Retail* te realiseren, zoals functiemenging, verbetering van het verblijfsklimaat en stimulering van innovatieve ondernemersinitiatieven. In bredere zin sluit Ruimte voor Retail aan op de omgevingsvisie *The Next City* (2022), die de binnenstad positioneert binnen een toekomstbestendige, duurzame en leefbare stad. Zo stuurt Groningen met een gelaagde en sterke beleidsaanpak op een binnenstad die zowel economisch vitaal als sociaal en ruimtelijk aantrekkelijk blijft. Er is wel sprake van een accentverschuiving. De visie *Bestemming Binnenstad* stuurde vooral op de inrichting van de openbare ruimte met als doel een veilige, aangename en toegankelijke verblijfsruimte. In de recentere detailhandels- en horecavisie ligt het accent meer op het sturen van de programmatische invulling van de binnenstad.

Het centrum van Groningen kent een breed bestemmingsplan waardoor het niet of nauwelijks mogelijk is te sturen op het programma. De gemeente Groningen zet sterk in op haar **regulerende rol** als het gaat om het borgen van (betaalbaar) wonen in de binnenstad. Dit komt tot uiting in diverse beleidsinstrumenten zoals de doelgroepenverordening, verhuurdersvergunning en opkoopbescherming, waarmee ongewenste vastgoedontwikkelingen worden tegengegaan en de woonfunctie van de binnenstad wordt beschermd. Daarnaast is het BIBOB-beleid aangescherpt om ondermijning te voorkomen en de veiligheid te vergroten. De gemeente biedt verder startende ondernemers financiële ondersteuning en probeert op die manier nieuwe retailconcepten te stimuleren.

In de binnenstad van Groningen zijn verschillende organisaties actief die net als de gemeente als doel hebben de positie van de binnenstad te versterken. Tussen deze organisaties en de gemeente Groningen bestaan geen samenwerkingsconvenanten of programma's die gezamenlijk worden uitgevoerd waarmee de gemeente haar **faciliterende rol** vervult. Door middel van het verstrekken van subsidies en het afdragen van OZB belasting worden stakeholders in de binnenstad wel financieel ondersteund. Zo ontvangt de *Groningen City Club (GCC)*, opgericht in 1986, jaarlijks subsidie. De belangrijkste taak van deze vereniging, die ruim 1.500 ondernemers vertegenwoordigt, is de belangen van ondernemers behartigen en Groningen en haar binnenstad op de kaart zetten. Naast de GCC kennen bepaalde straten in de binnenstad en gebieden van Groningen overigens eigen ondernemersverenigingen. Ook *Marketing Groningen* heeft tot doel de stad te promoten. Haar marketingactiviteiten worden gefinancierd uit subsidies van de gemeente en de provincie. Daarnaast werkt de organisatie samen met lokale bedrijven en instellingen aan specifieke projecten en campagnes.

Tenslotte kent Groningen een eigen *Ondernemersfonds*, opgericht in 2011, dat gevoed wordt door een opslag op de onroerendezaakbelasting voor niet-woningen. Het fonds kent zo een structurele financiële basis en kan daarmee projecten en initiatieven financieren die tot doel hebben Groningen aantrekkelijker te maken om te wonen, werken én verblijven. Ook de Groningen City Club kan aanspraak doen op dit fonds.



Ervaring met sturen door vastgoedeigendom

De gemeente Groningen heeft een duidelijke ambitie uitgesproken sterker op vastgoed te willen sturen door in 2025 een publiek ontwikkelbedrijf op te richten. De visies, programma's en samenwerkingsverbanden met ondernemers geven onvoldoende sturingsmogelijkheden om de transformatie van panden in gang te zetten. Transformatie is nodig om nieuwe ondernemers, maatschappelijke voorzieningen, creatieve broodplaatsen en wonen een blijvende plek te kunnen geven in de binnenstad. Transformatieprojecten kunnen niet betaald worden uit de begroting van het uitvoeringsprogramma.

Om de levendigheid, betaalbaarheid en functiemix van de binnenstad te verbeteren, heeft de gemeente daarom besloten een *publiek ontwikkelbedrijf* te starten. Het ontwikkelbedrijf zou daarnaast tot doel hebben de kwaliteit van monumenten te verbeteren en ondermijning tegen te gaan. Het college heeft in 2024 opdracht gegeven de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken. De gemeente wil met het exploitatie- en ontwikkelbedrijf actief optreden op de vastgoedmarkt door projecten aan te pakken waar de markt geen interesse in heeft, bijvoorbeeld omdat er vooraf geïnvesteerd moet worden of omdat het kwaliteitsstreven of risicoprofiel in eerste instantie te hoog is.

Net als veel andere grotere gemeenten heeft Groningen een eigen grond- en vastgoedbedrijf. Het grondbedrijf is vooral bedoeld voor het (strategisch) verwerven en beheren van grond voor de lange termijn, terwijl het vastgoedbedrijf zich richt op het eigendom en beheer van maatschappelijk vastgoed ten behoeve van de uitvoer van de gemeentelijke beleidsdoelen (denk aan cultuur, welzijn, onderwijs, ambtelijke gebouwen). Het nieuwe publieke ontwikkelbedrijf zou zich moeten onderscheiden door zich te focussen op het verwerven, (her)ontwikkelen en exploiteren van commercieel vastgoed waarmee maatschappelijke impact kan worden gecreëerd zonder winst oogmerk.

De gemeente Groningen wordt 100% aandeelhouder van het ontwikkelbedrijf. Op projectniveau kan vervolgens samengewerkt worden met marktpartijen, die aanvullende expertise of financiële middelen kunnen inbrengen. Het voormalig Groninger Monumentenfond zal als basis worden gebruikt voor de oprichting van het ontwikkelbedrijf. Voor de opstart van het ontwikkelbedrijf heeft de gemeente eenmalig 500K euro ter beschikking gesteld. Er wordt voor gekozen om voorzichtig en zorgvuldig te starten en zo het ontwikkelbedrijf langzaam en beheerst te laten groeien. Commerciële panden uit het grond- en vastgoedbedrijf zullen geleidelijk worden overgeheveld naar het ontwikkelbedrijf.

Dilemma's en mogelijke oplossingen bij sturen door vastgoedeigendom

Terwijl de huidige instrumenten kunnen bijdragen aan een betere programmering van de binnenstad, bestaat het besef dat er ook een vorm van zachte sturing nodig is om vastgoedeigenaren te bewegen mee te werken aan transformatie. Daarom wordt overwogen een *retailloods* (of bedrijfsmakelaar) aan te stellen als schakel tussen de gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren om zo de samenwerking te bevorderen en de vastgoedstrategie te ondersteunen. De retailloods kan helpen bij het plaatsen van de juiste functies op de juiste locaties en ondersteunt bij verplaatsings- en concentratievraagstukken binnen winkelcentra.

Voor het nieuw op te richten ontwikkelbedrijf zien we dat niet voor een geografische afbakening gekozen wordt. Ook transformatieprojecten buiten de binnenstad komen in aanmerking. Zou je wel duidelijk afbakenen, dan kan je met meerdere transformaties in één gebied of straat als katalysator dienen om een heel gebied in beweging te krijgen. Een gebiedsgerichte aanpak zien we wel al terug bij het initiatief van Groningen City Club en Marketing Groningen om te komen tot een indeling van de binnenstad in verschillende sfeergebieden om de identiteit van die gebieden te versterken. De vraag is of beide initiatieven elkaar niet zouden kunnen versterken. Politieke partijen hebben uiteenlopende visies voor wat betreft het ontwikkelbedrijf. Kort gezegd kiezen linkse partijen voor het op grotere schaal verwerven van panden om de betaalbaarheid en maatschappelijke functies ruim baan te geven. Rechtse partijen willen juist niet dat de markt voor de voeten gelopen wordt. Alle partijen vonden elkaar op het punt ondermijning, wat uiteindelijk de weg vrijmaakte voor het ontwikkelbedrijf. Voor de toekomst betekent dit dat voortdurend aandacht moet blijven bestaan voor de verwachtingen van de raad ten aanzien van



het ontwikkelbedrijf om draagvlak te behouden. Verschuiving van het politieke landschap is een risico voor het draagvlak en financiering van het ontwikkelbedrijf.

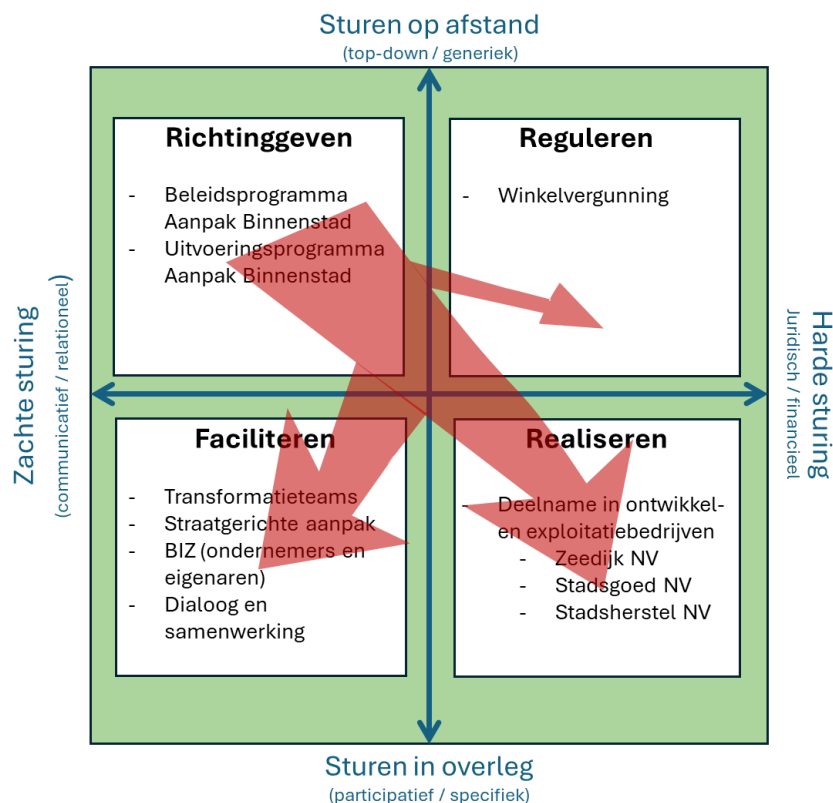
3.4 Synthese

Plaatsen we de casestudies in het raamwerk met rollen en sturingsinstrumenten dan ontstaat een interessant beeld. Op het eerste gezicht lijkt de problematiek in de drie steden sterk op elkaar. In alle drie de steden is sprake van ondermijnende praktijken, een eentonig winkelbeeld, commercialisering van panden en het slecht kunnen sturen op het programma van de binnenstad. Gemeenten hebben in eerdere fasen geprobeerd om door de aanpak van de openbare ruimte, placemaking en samenwerking met ondernemers de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden aan te jagen. In alle drie de binnensteden heeft dit geleid tot zichtbare positieve effecten, maar tot onvoldoende resultaat om binnensteden naar de toekomst toe veerkrachtig te maken. In alle drie de binnensteden bestaat de behoefte zelf actief te sturen op de transformatie van panden. De budgetten uit uitvoeringsprogramma's zijn echter onvoldoende om als gemeente zelf deze transformatie van panden ter hand te nemen of onrendabele toppen te financieren.

De manier waarop de drie bestudeerde steden vervolgens de transformatie aanpakken verschilt. We zouden de drie binnensteden als volgt kunnen typeren:

Amsterdam: de ONDERNEMENDE binnenstad

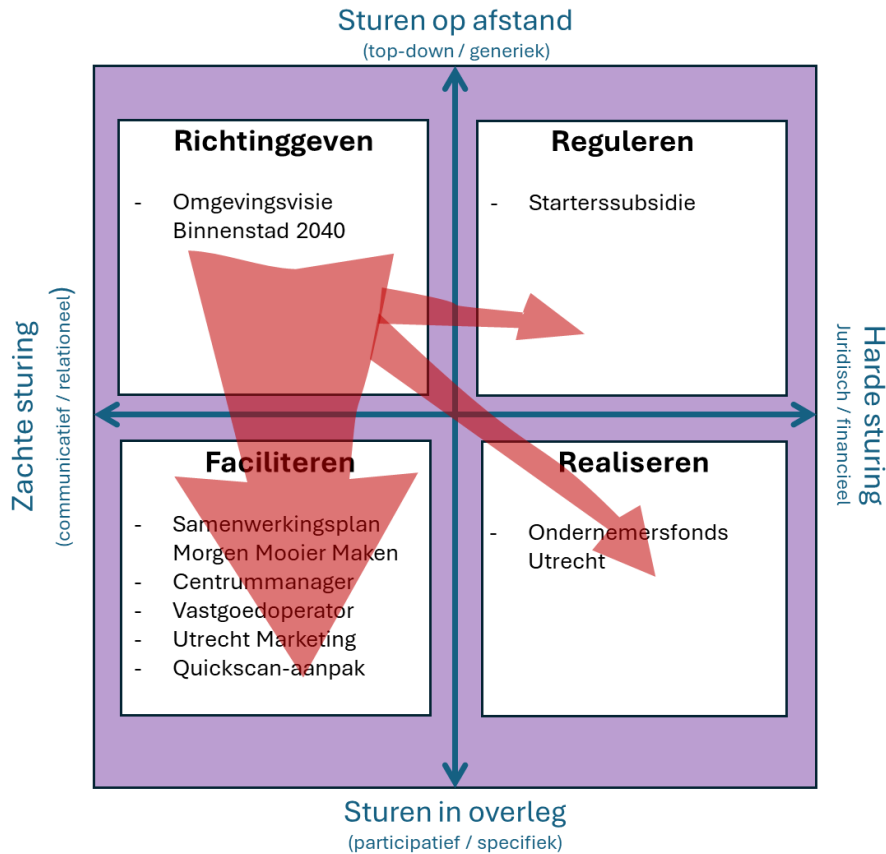
- Met haar deelname aan verschillende ontwikkel- en exploitatiebedrijven met een maatschappelijke doelstelling heeft de gemeente Amsterdam ruime ervaring met het sturen op vastgoedeigendom.
- De binnenstadprofessionals van de gemeente Amsterdam werken intensief samen met de vastgoedeigenaren in de binnenstad via transformatieteams, BIZ-en en een straatgerichte aanpak.
- De wijze van sturing op vastgoed kan als ondernemend worden getypeerd.



Figuur 4. Rolopvatting en instrumentarium Amsterdam

Utrecht: de SAMENWERKENDE binnenstad:

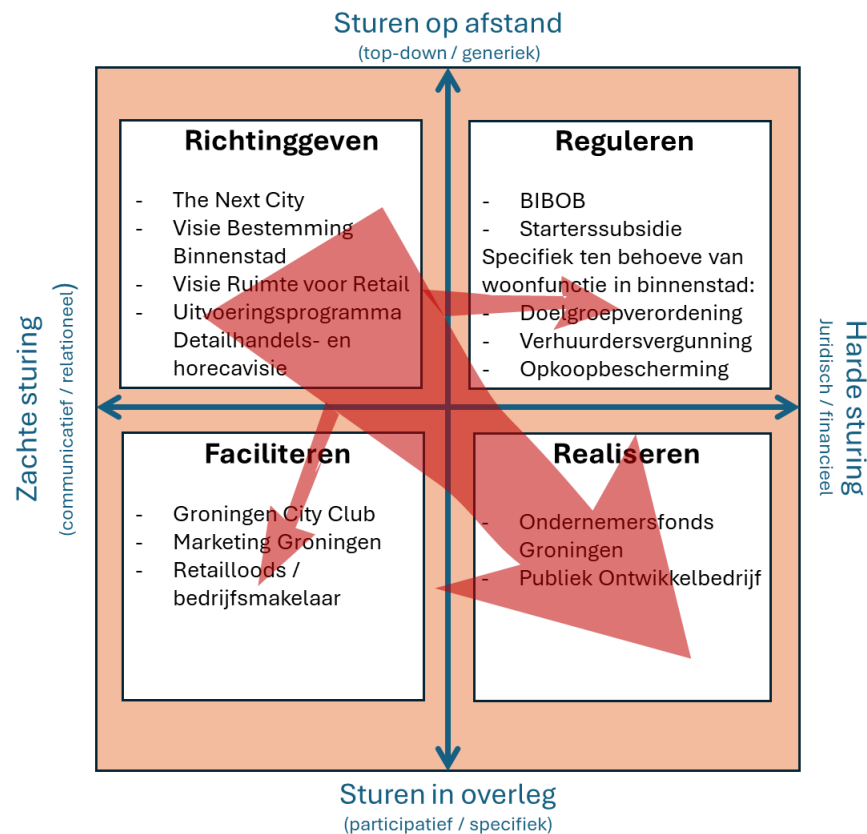
- Ondernemers en vastgoedeigenaren hebben zich samen met de gemeente gecommitteerd aan een uitvoeringsprogramma voor de binnenstad Utrecht.
- Utrecht heeft zich nadrukkelijk ingezet om het aantrekken van nieuw ondernemerschap en vastgoedtransformatie te faciliteren door het versoepelen van procedures en de inzet van een vastgoedoperator.
- Utrecht zet nadrukkelijk in op samenwerking om te kunnen sturen op vastgoed



Figuur 5. Rolopvatting en instrumentarium Utrecht

Groningen: de REGISSERENDE binnenstad:

- Groningen zet in op een eigen publiek ontwikkelbedrijf om op vastgoed in de binnenstad te kunnen sturen. Naar voorbeeld van een goed functionerend gemeentelijk grond- en (maatschappelijk) vastgoedbedrijf.
- Met marktpartijen wordt samengewerkt op projectniveau niet door middel van een deelname in dit ontwikkelbedrijf.
- De wijze van sturing kent hiermee een sterk regisserend karakter.



Figuur 6. Rolopvatting en instrumentarium Groningen

We kunnen de verschillen tussen de steden verklaren door contextuele factoren zoals traditie, marktdynamiek en bestuurscultuur.

Traditie:

De ervaring uit het verleden met sturing op vastgoed bepaalt mede de keuze voor een bepaalde aanpak. In Amsterdam heeft binnenstedelijke verloedering en verval al eerder geleid tot initiatieven zoals NV Zeedijk en Stadsherstel NV. De ontwikkelbedrijven kennen een lange historie en kennen deels een maatschappelijke doelstelling. De compacte en overzichtelijke binnenstad van Utrecht kent juist een lange traditie van samenwerking met een zeer sterk functionerend centrummanagement en ondernemersfond. Groningen kan niet buigen op deze kwaliteiten en ervaringen, maar gaat juist uit van de eigen bestuurlijke en organisatorische kracht en ervaring al opgedaan met het grond- en vastgoedbedrijf.

Marktdynamiek:

Ondanks dat alle drie de binnensteden te maken hebben met commercialisering, hoge huren en een eenzijdig winkelaanbod is de marktdynamiek verschillend. Daar waar Amsterdam kan positioneren tussen andere Europese hoofdsteden, is Groningen vooral regionaal voorzienend. Dit zou mede de keuze van Groningen kunnen verklaren zelf 100% aandeelhouder te zijn van het ontwikkelbedrijf. Deze keuze is mede ingegeven door de overtuiging dat andere maatschappelijke of private partijen (zoals beleggers) in Groningen minder geïnteresseerd zouden zijn dan de grote steden in de Randstad. Op projectniveau wordt wel samengewerkt met marktpartijen.

Bestuurscultuur:

Ook de bestuurscultuur is een goede verklaring voor de gekozen strategie om met vastgoedeigendom te sturen. Zo lijkt Amsterdam een ondernemende cultuur te kennen gericht op publiek-private samenwerkingen. In Utrecht zit juist de zachtere samenwerkingsvorm in het DNA van de bestuurscultuur.

De tussentijdse conclusie die we kunnen verbinden aan de analyse van de casestudies is dat de keuze voor de wijze van regievoering door vastgoedeigendom een kwestie van maatwerk is. Er

is geen “one size fits all” aanpak. In alle drie de steden is er een duidelijke behoefte om nog sterker op vastgoed te kunnen sturen. De wijze waarop dit wordt ingevuld verschilt en hangt niet zozeer af van het verschil in binnenstadsproblematiek, maar een verschil in contextuele factoren zoals traditie, marktdynamiek en bestuurscultuur.



4 Eerste inzichten en vervolg

Een eenzijdig winkelbeeld, gebrek aan vitaliteit, ondermijning en leegstand zijn voor Nederlandse binnensteden belangrijke aanleidingen om sterker te willen sturen op het vastgoed in de binnenstad. De inzet van “zachte” sturingsinstrumenten zoals samenwerking, aanstelling van een binnenstadsmanager, placemaking, transformatieteams, leiden tot resultaat maar zijn onvoldoende effectief om op langere termijn de vitaliteit van binnensteden te borgen en door te ontwikkelen naar “places to be”. De bestudeerde gemeenten hebben alle drie duidelijke visies en uitvoeringsprogramma’s om het transformatieproces van de binnenstad richting te geven. Echter, de middelen uit de uitvoeringsprogramma’s zijn niet toereikend om effectief op de programma’s van de binnenstad en het vastgoed te kunnen sturen.

Van wie is eigenlijk de binnenstad? In alle drie de binnensteden zien we dat de binnenstad steeds meer het terrein is geworden van eenzijdige commerciële (toeristische) functies, gericht op de bezoeker. Daarnaast is er een goede voedingsbodem voor witwaspraktijken ontstaan. De binnenstad zou ook het terrein moeten zijn waar gewoond en gewerkt wordt. Commerciële functies hebben betaalbaar wonen, (creatieve) broedplaatsen en maatschappelijke functies uit de binnenstad verdreven. Voor deze functies is, gezien de hoge prijzen, geen plek. Om van de binnenstad weer een plek te maken die van iedereen is, lijkt de inzet van publieke middelen (of private middelen met oog voor een maatschappelijk rendement) noodzakelijk.

De vraag is hoe de inzet van deze financiële middelen en de uitvoeringskracht die komt kijken bij vastgoedtransformatie vorm kan krijgen. Amsterdam laat zien dat deelname in (maatschappelijke) ontwikkelbedrijven niet voldoende is voor de schaal waarop vastgoedtransformatie nodig is. De roep van een (revoluerend) fonds om de hoge onrendabele toppen te kunnen financieren is hier het grootst. In Groningen is het nog maar de vraag of een eigen publiek vastgoedbedrijf voldoende financiële middelen en slagkracht heeft. Utrecht heeft de mogelijkheid van (deelname in) een ontwikkelbedrijf of gebruikmaking van een vastgoedfonds nog niet verkend, maar voelt dat de problematiek die er ligt niet alleen met een intensieve samenwerking kan worden opgelost. Zie hier de relatie van dit onderzoek met het andere initiatief binnen City Deal Dynamische Binnensteden naar de haalbaarheid van een (landelijk) vastgoedfonds.

Om daadwerkelijk tot uitvoering van transformatie te komen, zijn financiële middelen niet voldoende. De feitelijke uitvoeringskracht wordt gerealiseerd middels een exploitatie- of ontwikkelbedrijf. Amsterdam geeft de voorkeur deze rol buiten de eigen gemeentelijke organisatie te plaatsen terwijl Groningen dit zelf wil organiseren. Een publiek-private samenwerking gericht op de duurzame ontwikkeling en het beheer van de binnenstad zou ook tot de mogelijkheid kunnen behoren. Aanvullend onderzoek zou zich kunnen richten op de wijze waarop Nederlandse gemeenten eigen exploitatie- en ontwikkelbedrijven (of participaties hierin) inzetten om de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden te realiseren.



5 Referenties

- Boelman, A., Vriends, R., & Van Eldonk, A. (2018). *Revolverend Fonds Stedelijke Transformatie: Katalysator en versneller voor projecten van overmorgen*.
- BURA Urbanism & Stec Groep. (2022). *Verkenning G6 binnensteden: Sturen op transformatie*.
- Corbijn, B. (2022). *De vitale binnenstad: Een onderzoek naar het effect van gemeentelijk beleid op de transformatieopgave van middelgrote Brabantse binnensteden*.
Afstudeeronderzoek opleiding Master in Real Estate.
- De Zeeuw, F. (2017). Stedelijke herverkaveling: zo doe je dat. *Gebiedsontwikkeling.Nu*,
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/stedelijke-herverkaveling-zo-doe-je-dat/>
- De Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*. SKG.
- Evers, D. (2022a). *Winkelleegstand in binnensteden voor, tijdens en na de pandemie*.
- Evers, D., Tennekkes, J., & Van Dongen, F. (2015). *De veerkrachtige binnenstad*. PBL.
- Evers, M., Van Hees, M., Leyh, W., Kok, H., & De Win, J. (2022b). *Samenwerken aan leefbare en toekomstbestendige kernen*. <https://www.retailinsiders.nl/docs/b1ae95e9-42dd-4cf9-94e6-c0aeab0977c8.pdf>
- Gemeente Groningen. (2018). *Omgevingsvisie 'The Next City': de Groningse leefkwaliteit voorop*. <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage/Omgevingsvisie-The-Next-City-juli-2018-1.pdf>
- Heurkens, E., & Verheul, W. J. (2021). Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken En Gebiedsontwikkeling*, (1), 20–25.
- Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W. J., & Daamen, T. (2020). *Financiering van Gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform31.
- Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Kavelruil en de Omgevingswet*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 19 januari 2025 van <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/kavelruil/>
- Laven, J., Van der Ham, S., Veelders, S., & Karssenberg, H. (2017). *De stad op ooghoogte in Nederland*. Uitgeverij Blauwdruk.
- Ossakina, I., Svitak, J., Teulings, C. N., & Zwaneveld, P. (2016). Winkelleegstand na de crisis: de vastgoedmarkt reageert marktconform: Overheidsingrijpen is soms nodig. *CPB Policy Brief*, 2016(04).
- PBL/CBS. (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudens prognose 2022*. Geraadpleegd op 28 juli 2025 van <https://www.pbl.nl/publicaties/pblcbs-regionale-bevolkings-en-huishoudensprognose-2022>.
- Platform31. (z.d.). *Stedelijke Transformatie*. Geraadpleegd op 18 januari 2025 van <https://stedelijketransformatie.nl/>.
- Retailagenda. (2020). *Lokale transformatie in beeld: Wat werkt wel en wat werkt niet?*.
- Risselada, A., Toxler, P., Ferguson, J., Van de Mosselaar, M., Rutten, P., & Bhansing, P. (2019). *Onderzoek 5 jaar BIZ Nederland*. <https://www.retailinsiders.nl/docs/45f62749-640c-411a-98d0-92c1065995ca.pdf>
- Ruigrok, A. (2024). *De moderne agora*. <https://www.dnws.nl/de-moderne-agora/>
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2016). City Deal binnenstedelijk bouwen en transformatie. (20581) https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-20581.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dTractatenblad%257cStaatsblad%257cStaatscourant%257cGemeentebld%257cProvinciaalblad%257cWaterschapsblad%257cBladGemeenschappelijkeRegeling%257cParlementaireDocumenten%26vrt%3d%2522City%2bDeal%2522%26zkd%3dAlleenInDeTitel%26dpr%3dAlle%26sdt%3dDatumPublicatie%26ap%3d%26pnr%3d1%26rpp%3d10%26_page%3d2%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=15&sorttype=1&sortorder=4
- Stadszaken. (2022, 20 juli). *Economische functie binnensteden moet weer voorop staan*. <https://stadszaken.nl/artikel/4457/economische-functie-binnensteden-moet-weer-voorop-staan>



- Van den Berg, E. (2022, 9 januari). Herverkavelen: een instrument naar transitie landelijk en agrarisch gebied. *Rentmeesters.nl*. <https://www.rentmeesters.nl/blog/herverkavelen-een-instrument-naar-transitie-landelijk-en-agrarisch-gebied>
- Van der Stoep, H., Groot Nibbelink, J., Bonke, M., & Van der Krabben, E. (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke ontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 40–51.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties ruimte voor durf en diversiteit*.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformatie: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform31. <https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>
- Vosjan, T., & Risselda, A. (2018). *Samen investeren in succesvolle winkelgebieden*. <https://www.retailinsiders.nl/docs/7ece5165-54ba-4003-b7ee-9dbe9a0751d1.pdf>
- Wet op de bedrijveninvesteringszones. (2015). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035933/2015-01-01>
- Zandbrink, W., & De Zeeuw, F. (2017). *Stedelijke herverkaveling: Aanpak en eerste projecten*.





Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht
Een initiatief van *avans*

Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht

NEEM CONTACT MET ONS OP
E: secretariaatvenv@avans.nl

www.veiligheidenveerkracht.nl

CITY DEAL



Dynamische
Binnensteden

<https://citydealbinnensteden.nl>

