



Sturen op branchering Regelkamer

Juli 2025

**Agenda
Stad**

Gemeente Amsterdam, Gemeente Dordrecht, Gemeente Rotterdam,
Gemeente Nijmegen, Gemeente Den Haag en Gemeente Utrecht

CITY DEAL



**Dynamische
Binnensteden**



Ruimte. Mensen. Toekomst.

City Deal, Sturen op branchering

Definitief

colofon

projectnaam
**City Deal, Sturen op
branchering**

datum
17 juli 2025

projectnummer
P06327

opdrachtgever
**De regelkamer i.o.v. de City
Deal Dynamische
binnensteden**

Movares | BRO Adviseurs B.V.
projectleider
DGo

projectteam
LvdH

bron kapt
BRO

review
JvE

Willemsplein 2
5211 AK 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 208 91 55
Info.bro@movares.nl
www.movares.com



Inhoudsopgave

1	Aanleiding en scope onderzoek	4	Den Haag	33
2	Routeboek: passende instrumentenmix	5	Dordrecht	34
3	Blokkades en oplossingen	8	Eindhoven	35
4	Toelichting doel, opgaven en juridisch planologisch instrumentarium	12	Groningen	36
4.1	Relatie doel, opgaven en instrumentarium	12	Hilversum	37
5	Geschied instrumentarium per opgave (toelichting)	17	Nijmegen	38
5.1	Universele instrumenten per opgave	17		
5.2	Welke instrumenten per opgave zijn potentieel geschikt?	17	Roosendaal	39
5.3	Voorbeelden van een integrale aanpak	19		
			Rotterdam	40
Bijlage 1 - Functiemix & Omgevingswet			Utrecht	41
3.1	Kerninstrumenten Omgevingswet	22		
3.1.1	Omgevingsvisie	22		
3.1.2	Programma	22		
3.1.3	Decentrale regelgeving – omgevingsplan	22		
3.1.4	Omgevingsvergunning	23		
Bijlage 2 - Enquête resultaten				
Bijlage 3 - Factsheet 10 City Deal binnensteden				
Amsterdam		32		

1 Aanleiding en scope onderzoek

Aanleiding

De City Deal Dynamische Binnensteden is gestart in juni 2023 vanuit een samenwerking tussen verschillende grote gemeenten, ministeries, kennisorganisaties en branchevertegenwoordigers. Het doel van deze City Deal is om binnensteden toekomstbestendig, levendig en aantrekkelijk te houden. Branchering is één van de grote thema's in binnensteden. Het blijkt in de praktijk moeilijk om gewenste ontwikkelingen in (winkel)gebieden tot stand te laten komen en de ongewenste tegen te gaan, met als uitersten leegstand, monocultuur of verloedering tot gevolg. We spreken in dit onderzoek van branchering, maar het wordt ook wel programmering genoemd.

Uitvraag en scope

In de City Deal wordt in de Regelkamer gewerkt aan het thema 'Branchering'. Hier werken verschillende professionals vanuit verschillende steden samen in de zoektocht naar (juridisch-planologische) instrumenten en regelgeving. BRO is door de City Deal/regelkamer gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar de juridisch-planologische instrumenten en andere (juridische) oplossingen om meer sturing te hebben op branchering ten behoeve van vitale en gevarieerde binnensteden en centra. Juridisch-planologisch instrumentarium heeft de focus van voorliggend onderzoek, maar is wel een onderdeel van de bredere instrumentenmix. Het identificeren van blokkades en het aandragen van oplossingsrichtingen zijn (deels) onderdeel van de uitvraag, maar de uitwerking daarvan ligt buiten de scope van deze opdracht.

Doel van onderzoek

In veel Nederlandse gemeenten werken overheden en marktpartijen samen aan vitale binnensteden met een gevarieerde mix aan voorzieningen.

Hiervoor zijn tal van instrumenten beschikbaar, ook wel de instrumentenmix genoemd. De ideale instrumentenmix (of blauwdruk) bestaat echter niet, want dat is o.a. afhankelijk van het beleidsdoel, de opgaven, de context en de urgentie. Bovendien kunnen tal van instrumenten in samenhang worden ingezet. Het is daarom niet realistisch of wenselijk om voor iedere binnenstad de ideale instrumentenmix te onderzoeken. Dat is ook niet het **doel** van voorliggend onderzoek. **Het doel** is een bruikbaar handboek waar de lezer zelf mee aan de slag kan voor zijn of haar binnenstad, om instrumentarium in te zetten en blokkades en oplossingsrichtingen te identificeren. Dat is nodig, want te vaak wordt meteen in oplossingen en instrumenten gedacht zonder dat de opgaven en doelen zijn bepaald. Te vaak wordt gedacht dat een instrument wat elders succesvol is, ook voor de eigen binnenstad efficiënt is. Kortom de relatie tussen: doelen, opgaven, context en instrumenten moet duidelijk zijn. Een extra noodzaak voor zo'n motivering is de jurisprudentie rondom de Europese Dienstenrichtlijn ([zie ook par.4.1](#)).

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2) is het routeboek en is de kern van het onderzoek. Het hoofdstuk neemt de lezer stapsgewijs mee in de relevante afwegingen om instrumentarium in te zetten. Hoofdstuk 3 gaat in op de voornaamste blokkades en draagt enkele oplossingsrichtingen aan. Hoofdstuk 4 is een toelichting en gaat nader in op de vraag 'in hoeverre' juridisch planologisch instrumentarium inzetbaar is per opgave. We proberen dat in begrijpelijke taal uit te leggen, omdat het complexe stof is voor ambtenaren die hier niet dagelijks mee bezig zijn. Hoofdstuk 5 is eveneens een toelichting en gaat in op eventueel geschikt instrumentarium per opgave. Bijlage 1 gaat over de implementatie van instrumentarium onder de Omgevingswet. Bijlage 2 zijn de enquête resultaten en bijlage 3 zijn factsheets van de 10 City deal binnensteden, met de voornaamste ontwikkeling van het voorzieningenpakket.

Onderzoeksmethodiek en procesbegeleiding

Er is een begeleidingsgroep samengesteld met een kleine afvaardiging experts vanuit de verschillende aangesloten gemeenten. Met de begeleidingsgroep is 2 keer overlegd, om de voortgang te bespreken. BRO heeft een bureau-onderzoek uitgevoerd om de verschillende begrippen uit de centrale vraag te duiden. Zo is er o.a. inzicht gegeven in de ontwikkeling van de functiemix in Nederlandse binnensteden. Ook zijn er 11 gesprekken gevoerd met de beleidsambtenaren van de 10 betrokken City Deal gemeenten. Ter voorbereiding is een topiclijst aan hen doorgestuurd. BRO voerde de gesprekken met twee experts op het gebied van centrumvoorzieningen en juridisch-planologische zaken. Met de ambtenaren van verschillende steden is gesproken over de ruimtelijke problemen en hoe ze daarmee omgaan. Aanvullend is een bondige online enquête uitgezet (zie bijlage 2). Dit leverde 19 ingevulde enquêtes op. De respondenten zijn vooral beleidsambtenaren en intermediairs (zoals centrummanagers) betrokken bij de centrale opgaven van hun binnenstad. De resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd in een werksessie met de aangesloten City Deal gemeenten op 3 december 2024, waarna er met hen is nagedacht over aangedragen oplossingsrichtingen. In juli 2025 is er een expert meeting georganiseerd waarin voorliggend rapport is besproken. De belangrijkste bevindingen staan in hoofdstuk 3.

2 Routeboek: passende instrumentenmix

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gaat om het bepalen van **ruimtelijke doelen** en **opgaven** en daarop inspelen met passende **instrumenten**. Dat klinkt logisch, maar het is complex. Daarom is dit hoofdstuk een routeboek, waarin we hier stapsgewijs op ingaan.

Een universeel doel: vitale en aantrekkelijke binnensteden

In veel Nederlandse gemeenten werken overheden en marktpartijen samen aan vitale binnensteden met een gevarieerde mix aan voorzieningen. Hiervoor zijn tal van instrumenten beschikbaar, ook wel de instrumentenmix genoemd. De ideale instrumentenmix (of blauwdruk) bestaat echter niet, want dat is o.a. afhankelijk van het beleidsdoel, de opgaven, omgevingsfactoren en urgentie. Het is daarom niet realistisch of wenselijk om voor iedere binnenstad de ideale instrumentenmix te onderzoeken. Dat is ook niet het doel van voorliggend onderzoek. [Het doel \(zie ook par. 4.1\)](#) is het inventariseren van instrumenten en het signaleren van blokkades en het zoeken naar oplossingsrichtingen. Het rapport zelf is geschreven als een bruikbaar handboek waar de lezer zelf mee aan de slag kan voor zijn of haar binnenstad. Dat is nodig, want te vaak wordt meteen in oplossingen en instrumenten gedacht zonder dat de opgaven en doelen zijn bepaald. Kortom de relatie tussen: doelen, opgaven, context en instrumenten moet duidelijk zijn. Een extra noodzaak voor zo'n motivering is de jurisprudentie rondom de Europese Dienstenrichtlijn (zie kader)¹.

Hoofdstuk als routeboek

Dit hoofdstuk is een routeboek, dat de lezer stapsgewijs meeneemt in de afwegingen om tot een inzetbare instrumentenmix te komen. De focus van het onderzoek ligt op juridisch-planologische instrumenten, maar ook andere instrumenten komen aan bod. Het middel (of instrument) staat altijd in relatie tot het doel en de urgentie. De urgentie hangt sterk samen met de rol die gemeente heeft per instrument. Figuur 1 en 2 geven dit weer en er is antwoord nodig op de volgende vragen:

1. Wat zijn de ruimtelijke opgaven? (figuur 1).
2. Welke omgevingsfactoren zijn van belang? (figuur 1).
3. Wat is de 'zwaarte' van het benodigd instrumentarium en de rol van de gemeente? (figuur 1).
4. Geschikte instrumenten per opgave? (figuur 2).

Dienstenrichtlijn

Deze richtlijn is van toepassing als gemeenten in de instrumentenmix ook inzetten op planologische sturing op voorzieningen. De Dienstenrichtlijn stelt dat zulke regelingen noodzakelijk en evenredig moeten zijn. Dit betekent dat het instrument in relatie moet staan tot de opgave en het doel en het instrument moet ook aantoonbaar effectief is. Als dit onvoldoende is gemotiveerd is dat een procedureel risico. Daarom is reflectie nodig wat de opgave is, terwijl die soms ook overlappen. Soms lijkt planologische regulering effectief voor een opgave, maar is dat niet.

Het routeboek volgt qua opbouw deze deelvragen. Soms staat er een toelichting in de volgende hoofdstukken of bijlage. De blauwe woorden verwijzen hiernaar door. De aangedragen voorbeelden van toegepaste instrumenten dienen vooral ter inspiratie.

1. Wat zijn de ruimtelijke opgaven?

Het routeboek beschrijft 4 ruimtelijke opgaven die een vitale en gevarieerde functiemix in de weg staan:

- **Leegstand en krimp voorzieningenaanbod:** Het totale publieksgerichte voorzieningenaanbod in binnensteden krimpt, vooral door de krimp van het recreatieve winkelaanbod (mode, schoenen etc.). Relevante vragen zijn: waar de leegstand zich bevindt, wat de oorzaken zijn en wie de pandeigenaar is? Zo vergt leegstand in aanloopstraten doorgaans een andere aanpak dan leegstand in het kernwinkelgebied.
- **Monocultuur en vershraling:** er dreigt een onwenselijk overaanbod te ontstaan aan één of enkele specifieke type voorzieningen, waardoor de variatie en diversiteit van het voorzieningenaanbod afneemt (vershraling). Het gaat in de praktijk vooral om de snelle groei van fastservice-horeca en/of dienstverleners (kappers, nagelstudio's, massagesalons etc.).
- **Verloedering:** Dit is een algehele afname van kwaliteit door verslonzing of verpaupering (van de voorziening zelf, het vastgoed of de openbare ruimte) en hangt samen met de voorgaande opgave.
- **Betaalbaarheid/verhuurbaarheid panden en marktspanning:** vooral in de grootste binnensteden dreigen maatschappelijke functies (zoals huisartsenpraktijken) en culturele/creatieve voorzieningen uit de binnenstad te worden gedrukt door hoge huurprijzen. Hetzelfde geldt voor zelfstandige (kleine) ondernemers.

De opgaven overlappen deels en instrumenten zetten vaak in op verschillende opgaven. Toch is het nodig dit uit te diepen in de motivering. Want wat is precies het ruimtelijke probleem? Een voorbeeld: soms is niet zozeer de groei van het aantal fastfoodzaken problematisch (monocultuur), maar vooral de matige uitstraling daarvan (verloedering). Dan is niet zozeer sturing op aantal zaken, maar vooral sturing op ruimtelijke kwaliteit nodig. Dit is een subtiel verschil, maar kan in een **bezwaarprocedure grote gevolgen** hebben (zie ook hoofdstuk 4).

¹ Deze richtlijn stelt immers dat commerciële diensten (zoals winkels, horeca of dienstverleners) in beginsel een vrij recht hebben om zich te vestigen in Europa, zonder ruimtelijke beperkingen.

2. Welke omgevingsfactoren zijn belang?

De volgende omgevingsfactoren zijn relevant voor een efficiënte en effectieve instrumentenmix:

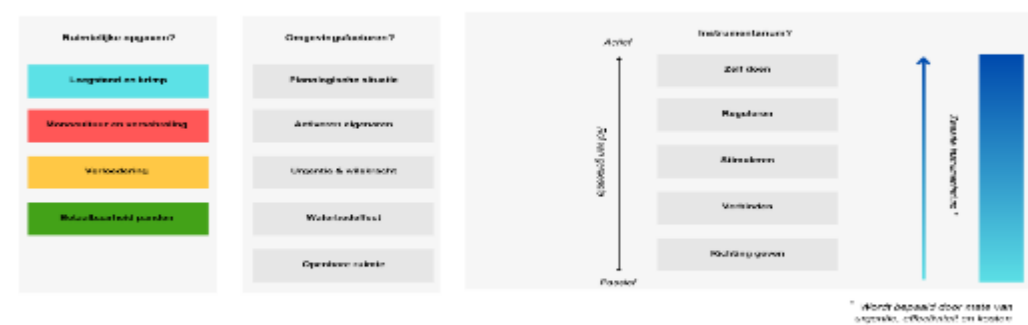
- **Planologische uitgangssuatie:**
 - De meeste gemeenten hebben een **liberaal regime** met ruime/gemengde bestemmingen voor tal van functies (zoals detailhandel, horeca en diensten). Dat maakt het complexer om strakker planologisch te sturen op de gewenste voorziening. Bovendien is er meer kans op georganiseerd en professioneel bezwaar van zowel ondernemers als eigenaars.
 - Steden met een **restrictief regime** hebben via plantoetsing meer grip op de ontwikkeling van het voorzieningenaanbod. Het is soms de vraag in hoeverre die regelingen gemotiveerd zijn i.r.t. de Dienstenrichtlijn. Zolang die beleidslijnen echter niet worden aangevochten is er voor gemeenten geen directe aanleiding om de regeling te wijzigen.
- **Activeren van eigenaars:** zij hebben letterlijk de sleutel in handen voor de invulling van hun panden. Samenwerking met hen is essentieel. Maar wat voor type eigenaars zijn er en wat activeert hen?².
- **Urgentie en bestuurlijk/politieke wilskracht:** Dit bepaalt de ‘zwaarte’ van het instrumentarium en de rol van gemeenten (en andere overheden. Sommige instrumenten vergen bestuurlijk-politieke wilskracht en lef. Bijvoorbeeld om te experimenteren met strakkere planologische regulering ([zie Amsterdamse toeristenwinkels par. 4.2](#)), maar ook het opkopen van panden door een gemeente. In Den Haag sneuvelde een regeling om fastfood te reguleren in de gemeenteraad. Afgevraagd werd of het betutteling is. Politieke kleur heeft ook invloed.
- **Waterbedeffect:** als het instrumentarium focust op bijvoorbeeld enkele straten of voorzieningen, kan de problematiek verplaatsen naar andere straten of branches. Dit beïnvloedt de efficiëntie en effectiviteit van inzetbare instrumenten (zie voorbeeld Weimarstraat).

- **Kwaliteit van openbare ruimte:** de gemeente is (vaak) geen eigenaar van panden, maar wel van de openbare ruimte. In gebieden waar gemeenten investeren in een aantrekkelijke openbare ruimte, heeft dit ook positieve invloed op de kwaliteit van vastgoed en invulling.

3. Wat is de zwaarte van het instrumentarium/rol van gemeente?

De urgentie van de opgaven en de omgevingscontext bepalen de zwaarte van het inzetbare instrumentarium en de rol van de gemeente. De instrumenten zijn gecategoriseerd van ‘licht’ naar ‘zwaar’ en van een passieve naar actieve rol van de gemeente. Ook is er een zekere mate van volgorde-lijkheden; als lichter instrumentarium volstaat, zijn zwaardere instrumenten soms niet nodig. ‘Lichtere’ instrumenten zijn vrijblijvend, relatief goedkoop maar minder effectief (bijvoorbeeld gebiedsprofielen). Zwaardere instrumenten zijn niet vrijblijvend, relatief duur, effectief, maar niet efficiënt. Het opkopen van één pand (rotte kies) is effectief maar niet efficiënt (veel inzet per pand). Zeer relevant hierin is ook of het instrument qua zwaarte in relatie staat tot de opgave. We maken onderscheid in:

- **Richting geven:** is de basis omdat het richting en duidelijkheid geeft aan marktpartijen en overheden. Denk aan beleidsvisies of gebiedsprofielen. Nadeel is dat deze instrumenten ‘zacht’ zijn.
- **Verbinden:** denk aan de samenwerking met ondernemers via straatmanagers en geïnstitutionaliseerd centrummanagement en het opbouwen en onderhouden van relaties en aangaan van gesprekken.
- **Stimuleren:** denk aan verschillende subsidies, die effectief zijn mits op de juiste plek ingezet. Nadeel is de kostbaarheid (zowel qua financiële middelen, als ambtelijke capaciteit etc.).
- **Reguleren:** dit is dwingend en niet vrijblijvend instrumentarium (de stok). Dit kan via juridisch planologische regulering, o.a. door regelingen in het omgevingsplan, een leegstandsverordening, of exploitatievergunningenstelsel. Nadelen zijn de kostbaarheid en implicaties van de Dienstenrichtlijn. Ook via het privaatrechtelijke spoor is regulering mogelijk: bijvoorbeeld via een [adviescommissie detailhandel \(zie par. 5.2\)](#), of via convenanten met ondernemers en eigenaars.
- **Zelf doen:** dit is het ‘zwaarste’ instrumentarium. Hierin neemt gemeente zelf de volledige regie. Zo koopt gemeente Rotterdam incidenteel panden op. Grote nadeel is de kostbaarheid.



² Binnen de City Deal, Dynamische Binnensteden gaat de werkgroep: Vastgoed voor dummies hierop in.

Figuur 1: Routeboek deel 1: opgaven, omgevingsfactoren en instrumentarium naar zwaarte/rol gemeente

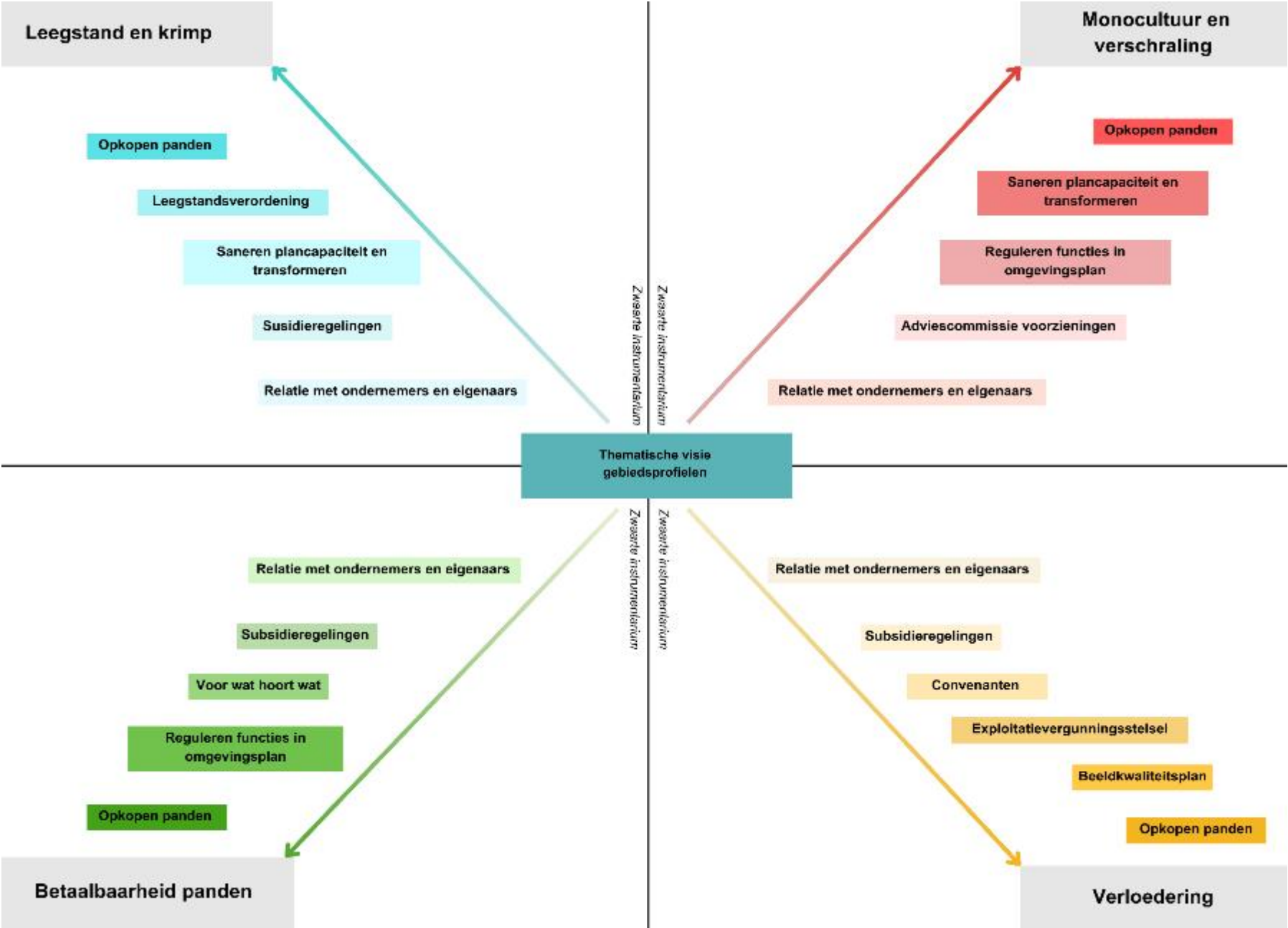
4. Geschikt instrumenten per opgave?

Figuur 2 is deel 2 van het routeboek. Voor elk van de vier hoofdopgaven is het startpunt het midden met thematisch beleid. Van daaruit zijn zwaardere instrumenten inzetbaar per opgave. Het betreft geen uitsluitende of volledige uitwerking. In hoofdstuk 4 zijn de instrumenten per opgave toegelicht. Enkele instrumenten zijn universeel toepasbaar voor alle opgaven:

- **Thematische Beleidsvisies** (zie par. 5.1): het vertrekpunt is naar mening van BRO een actuele visie op de binnenstad. Welke functies zijn waar gewenst, wat zijn de verwachtingen voor de omvang van het aantal voorzieningen en het kernwinkelgebied.
- **Gebiedsprofielen**: die richting geven in het gewenste programma en het kwaliteitsniveau daarvan.
- **Relatie met ondernemers en eigenaars (accountmanagement)**
Voor alle opgaven geldt dat er waardevolle relatie nodig is met de ondernemers en eigenaren. Dat betekent opbouwen én onderhouden (accountmanagement) en het gesprek aangaan over de doelen en opgaven (moreel appel).
- **Panden opkopen**: met verschillende gemeenten is de regeling besproken waar gemeente zelf panden opkoopt om een passende invulling te geven.

Instrumentenmix nodig met harde en zachte instrumenten

Uit voorgaande blijkt dat er altijd een mix van instrumentarium nodig is (zie ook par. 5.3). Van zacht stimulerend instrumentarium (wortel) tot hard dwingend instrumentarium (stok). In veel gevallen is juridisch-planologische regulering nodig, maar altijd in relatie tot het doel en de opgave. Veelal overlappen de opgaven elkaar deels en zijn ook instrumenten efficiënt/effectief voor verschillende opgaven. Dit routeboek is zowel toepasbaar om de huidige instrumentenmix van een gemeente hierop te toetsen, als te motiveren waarom nieuw (juridisch-planologisch) instrumentarium nodig is.



Figuur 2: Routeboek deel 2: inzetbaar instrumentarium per opgave en gecategoriseerd naar zwaarte en rol gemeente.

3 Blokkades en oplossingen

Dit hoofdstuk gaat enerzijds in op blokkades om (juridisch-planologische) instrumenten in te zetten en anderzijds rijkt het oplossingsrichtingen hier voor aan. De blokkades zijn waargenomen tijdens de gevoerde gesprekken.

Blokkade: gebrek aan ambtelijke capaciteit en handhaving

Gebrek aan ambtelijke capaciteit is soms een knelpunt om actief de mogelijkheden voor meer planologische regulering te verkennen, maar ook om te handhaven op strijdig gebruik. Enkel in Amsterdam werd aangegeven dat zij extra capaciteit hebben gecreëerd om zich actief bezig te houden met enerzijds nieuwe initiatief-aanvragen (toeristenwinkel ja, nee?) en anderzijds capaciteit op handhaving daarvan. Hoewel dit een wezenlijke blokkade is, ligt de oplossing voor de hand: namelijk het vergoten van de capaciteit wat samenhangt met agendering en prioritering.

Blokkade: gebrek aan jurisprudentie en onzekerheid

Diverse steden hebben soortgelijke problemen t.a.v. monocultuur en verschralling maar hebben een afwachtende houding. Sommige gemeenten overwegen meer planologische sturing op de functiemix maar zetten dit niet door. Eén van de oorzaken is de onzekerheid of dergelijke regelingen standhouden bij bezwaarprocedures, en risico's t.a.v. Dienstenrichtlijn of nadeelcompensatie (voorheen: planschade). Hoewel BRO ziet dat sommige gemeenten de risico's van de Dienstenrichtlijn onderschatten, moeten de risico's ook niet op voorhand worden overschat. Verschillende steden zien dezelfde problematiek op zich afkomen. Er is nu **actie** nodig, maar verschillende steden wachten op elkaar.

Blokkade: inrichting huidig planologisch stelsel

Verschillende gemeenten worstelen met soortgelijke opgaven om tot een gevarieerde en vitale binnenstad te komen. BRO stelt dat de inrichting van het huidige Nederlandse planologisch stelsel de grootste blokkade is. De

afgelopen jaren hebben veel Nederlandse steden hun planologisch regime versoepeld. Verschillende voorzieningen zijn nu vergunningsvrij. Redenen waren o.a.: het terugdringen van structurele leegstand, stimuleren van transformatie, maar ook het beleidsmatig inspelen op de veranderende marktsituatie en gevarieerde centra. Gemeenten hebben nu steeds minder 'grip' om planologisch bij te sturen op de vier steeds urgentere opgaven.

Oplossingsrichting 1: terug naar een strakker planologisch regime?

Een strakker planologisch regime geeft gemeente een handvat om per initiatiefplan te toetsen op ruimtelijk relevante criteria volgens het: "ja, mits" principe, maar ook om in contact te komen met ondernemers en eigenaren en advies te geven over invulling. BRO voorziet globaal twee sporen voor een strakker planologisch regime:

- Via de provincies. Zij kunnen via thematisch beleid universele richtlijnen opstellen t.b.v. vitale en gevarieerde centrumgebieden. Zo hebben verschillende provincies instructieregels voor nieuwe detailhandel. Provincie Utrecht heeft in de Omgevingsverordening opgenomen dat onbenutte plancapaciteit aan kantoren wordt gesaneerd. Dat is gemotiveerd en ingeregeld in het Inpassingsplan Kantoren. Zo'n regeling kan een provincie ook voor centrumgebieden opstellen. Stel dat er een winkel zit in een pand met een gemengde bestemming dan kan de onbenutte plancapaciteit aan andere vergunde functies zoals horeca of commerciële diensten worden gesaneerd, zodat gemeente weer een contact- en toetsmoment heeft, bij wisseling van de ene naar de andere functie (detailhandel, naar horeca, of andersom).
- Via een gemeentelijke testcase, waarin het experiment wordt aangegaan en wordt ingezet op een strekker planologisch regime. De integrale kennis en kunde vanuit het City Deal-netwerk wordt ingezet.

Zowel via het provinciale als het gemeentelijke spoor is het essentieel dat er een gedegen motivering komt om de problematiek in de steden aan te tonen. Mocht zo'n regeling niet worden aangevochten geeft dat andere provincies of gemeenten mogelijk voldoende comfort om zelf zo'n regeling in te voeren. Als zo'n regeling wel wordt aangevochten, is er kans op

nieuwe jurisprudentie, wat eveneens zorgt voor meer duidelijkheid en comfort bij overheden.

Juridisch-planologische sturing mogelijk, mits gemotiveerd!

Hoewel de Dienstenrichtlijn zorgt voor complexiteit en juridische onzekerheid is de boodschap wel dat overheden nog steeds kunnen sturen op het gewenste voorzieningenprogramma om monocultuur en verschralling tegen te gaan, **mits** gedegen gemotiveerd vanuit doelen, opgaven en effectiviteit ([zie voorbeeld Amsterdam par. 2.3](#)). Daarvoor zijn i.i.g. de volgende stappen nodig:

- Wat is de visie op het (deel)gebied?
- Waarom is een groei van bepaalde voorzieningen onwenselijk? Dat moet worden aangetoond o.b.v. specifieke data.
- Na het vaststellen van de visie, kan na de gebruikelijke termijn om voorzienbaarheid te creëren, het omgevingsplan worden aangepast, zodat de huidige situatie wordt bevroren. De motivering is onderdeel van het omgevingsplan.
- BRO adviseert een maximum over een deelgebied te leggen ([zie voorbeeld De Bergen par. 5.2](#)).
- Een wezenlijk aandachtspunt is de **herinvulling van panden**. In veel Nederlandse gemeenten kan een verbod op bijvoorbeeld fastfoodhoreca of dienstverleners (zoals kappers) zorgen voor tijdelijk meer leegstand. Dat kan schuren in opgaven en belangen. Een relevant voorbeeld is de Vlaamse stad [Turnhout \(zie par. 5.3\)](#) waar: (1) bepaalde ongewenste voorzieningen planologisch zijn gereguleerd en (2) gelijktijdig een leegstandsverordening geldt. Met eigenaren wordt gezocht naar alternatieve invullingen (3) zoals transformatie naar wonen.

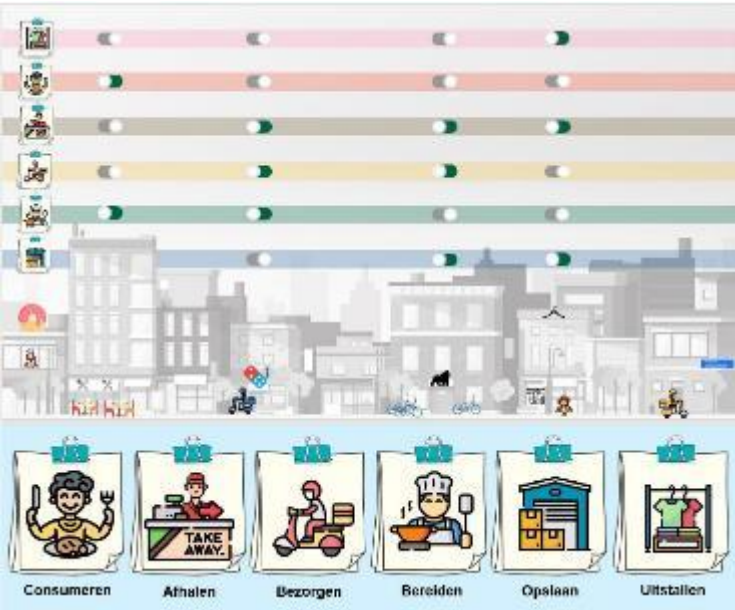
Oplossingsrichting 2: Naar een herinrichting van planologie

De hedendaagse planologie is ingericht om bepaalde functies (zoals detailhandel, horeca, dienstverlening) wel of niet toe te staan. Waar je als beleidsmaker een grens trekt ontstaan grensgevallen. Zeker nu functies meer vermengen leidt dit tot discussies (**hokjesdenken**). Is een stroopwafelwinkel nu wel of geen toeristenwinkel? Of is of een afhaalzaak nu horeca of detailhandel? Als een gemeente een planinitiatief vandaag afwijst, ligt er morgen een aangepast plan ter toetsing. Als een beleidsmaker onvoldoende vanuit beleid en omgevingsplan kan motiveren waarom initiatief A wel en initiatief B niet wordt goedgekeurd, is die regeling vermoedelijk strijdig met de Dienstenrichtlijn.

BRO stelt dat er gestuurd moet worden op effecten in plaats van op functies. Eenvoudig uitgelegd komt het op het volgende neer:

- Door af te stappen van deze (klassieke) wijze van ‘hokjesdenken’ vermijden we discussies onder de Omgevingswet.
- Het idee is een systematiek om activiteiten te koppelen aan effecten (zie tabel en figuur).
- Op basis van de activiteiten wordt duidelijk wat wel en wat niet is toegestaan op een specifieke locatie in een bepaalde ‘zone’. Door specifieke activiteiten wel of niet toe te staan (‘aan te zetten’) op een locatie of in een gebied, sturen we op (on)gewenste effecten.
- Denk aan de volgende activiteiten: consumeren, afhalen, bezorgen, bereiden, opslaan, uitstallen, uitgaan/feesten, overnachten en vergaderen. Aan de hand daarvan wordt altijd getoetst op ruimtelijke impact, worden discussies voorkomen en wordt nagedacht over welke activiteiten wel of niet in de deelgebieden passen. Optioneel zijn kwaliteitseisen voor voorzieningen per deelgebied, maar dat is wel arbitrair.

BRO nuanceert dat dit een **ingrijpende** aanpak is, maar tegelijkertijd geen wondermiddel is voor alle vier de opgaven. Wel zorgt het ervoor dat gemeenten beter kunnen sturen op ruimtelijke effecten van activiteiten.



Figuur 3: Sturen op activiteiten per gebied

	Verkeersbewegingen	Parkeren / stallen	Geluid	Geur	Gezondheid	Ondernijning / criminaliteit
Uitstallen	X	X				
Bezorgen	X				X	X
Afhalen	X	X			X	X
Consumeren	X	X	X			
Uitgaan / feesten	X	X	X			
Overnachten	X	X				
Bereiden				X		
Opslaan	X	X	X			
Vergaderen	X	X				

Expert meeting 3-7-25

In een expert meeting is het opgeleverde rapport, de blokkades en oplossingsrichtingen besproken met een aantal vakexperts vanuit Sweco, Rhoadviseurs, Stadskracht en BRO. Elke vakexpert heeft complementaire kennis op gebied van o.a. planologie, binnenstadmanagement en vastgoedtransformatie. Ook is een aantal ambtenaren aangehaakt vanuit o.a. gemeente Den Haag, Utrecht en Amsterdam en sloot een aantal experts vanuit de City Deal organisatie Dynamische Binnensteden aan. De sessie had 2 doelen:

- verdiepen / verbreden van het resultaat van BRO.
- articuleren van een mogelijke vervolgvraag om dieper te gaan, b.v. in de richting van een doorbraak / experiment.

Na een korte presentatie gingen de deelnemers in gesprek over het rapport en meer specifiek: de methodiek, de opgaven, instrumenten, blokkades en oplossingsrichtingen. Een algemene constatering is dat de experts zich grotendeels kunnen vinden met de inhoud van het rapport. Er zijn geen nieuwe methodes, opgaven, instrumenten of oplossingsrichtingen aangedragen. Het was naar mening van BRO vooral een verdieping op de beschreven items.

Tijdens het gesprek bleek de complexiteit van het vraagstuk. De verschillende experts benaderden de opgaven vanuit verschillende invalshoeken en ook zijn de opgaven per stad verschillend. Dat leverde goede discussie op. Zo is bijvoorbeeld de leegstandsopgave besproken, die in de G4 steden (hoge marktspanning) wezenlijk anders is en wordt benaderd dan in veel andere kleinere binnensteden (lage marktspanning). Een andere opgave vergt een andere aanpak. Naar mening van BRO toont dit de **waarde** van voorliggend onderzoek. Met een eenvoudig schema kunnen complexe situaties eenduidig en eenvoudig ontrafeld worden.

Sturen op kwaliteit is naar mening van BRO het overkoepelende thema van de sessie. Daarbij is uiteraard relevant wat kwaliteit precies is, hoe dat te meten is en wie daarop toetst? Uiteraard is daarbij ook relevant wat nu precies de opgave is en of daarvoor redelijkerwijs planologische sturing nodig is? Staan bepaalde ‘zware, dure en intensieve’ instrumenten in relatie tot de opgaven? De volgende samenhangende thema’s zijn besproken:

- **Sturen op functies en de rol van gebiedsprofielen:** er is discussie gevoerd over de kwaliteit van voorzieningen in centrumgebieden, of sturing daarop nodig is en hoe dat mogelijk is? Als voorbeeld: 10 fastfoodzaken naast elkaar is veelal problematisch, 10 modezaken juist niet. De achterliggende vraag is of sturing nodig is op aantal voorzieningen of op ruimtelijke effecten daarvan? Breed afgestemde gebiedsprofielen helpen hierin. Het geeft partijen een handvat elkaar aan te spreken op wenselijke of juist onwenselijke ontwikkelingen.
- **Inzet van zachte instrumenten:** het belang van zachte stimulerende instrumenten wordt benadrukt. Noemenswaardig is de rol van convenanten, waar afspraken met ondernemers en eigenaren worden vastgelegd. Een actieve makelaarsrol, waarbij verzoeken centraal worden gebundeld, is eveneens kansrijk.
- **Eigenaarschap en openbare ruimte:** in gebieden met veel versnipperd eigendom is het lastig ondernemers en eigenaren te mobiliseren als ‘eigenaar met verantwoordelijkheid’. Juist in die gebieden is het opknappen van de openbare ruimte een belangrijke stimulans voor het activeren van hen.
- **Flexibiliteit, regelgeving en leegstand:** de balans tussen flexibiliteit en regulering verschilt per stad en situatie. Soms is meer regulering wenselijk, soms juist ook meer flexibiliteit (zie verderop).
- **Investeringsstrategieën:** de waarde van de Impulsaanpak winkelgebieden is benoemd. Veelal wordt het opkopen van panden als zeer kostbaar beschouwd. In de praktijk valt dit mee, want

panden worden later met winst doorverkocht. Waarbij de meerwaarde van zo’n ontwikkeling niet alleen in geld is uit te drukken, maar ook in sociaal-maatschappelijke waarde. Geopperd is om een landelijk platform op te richten voor aankoop en verkoop van strategische panden in binnensteden.

- **Sturen op kwaliteit van horeca:** via persoonsgebonden vergunningen i.p.v. locatiegebonden vergunningen. Dit is het meest concreet aangedragen instrument in de expert meeting. In de planologie worden omgevingsvergunningen per locatie verleend. Een gemeente kan ergens een gewenste koffiebar vergunnen, maar wanneer die onderneming sluit kan er een ongewenste fastfoodzaak terugkomen. Een (aanvullende) vergunningsplicht op persoon i.p.v. enkel locatie kan zo’n ongewenst precedent voorkomen. Bij wijze van een pilot of experiment kan de (deels) persoonsgebonden exploitatievergunningsplicht worden ingevoerd voor alle horeca (of zelfs alle ondernemingen) in een gebied zodat er een vergunningsplicht komt voor alle nieuwe horeca. Op dat moment heeft een gemeente een toetsmoment ingebouwd en kunnen er ook aanvullende eisen worden gesteld aan nieuwe horeca. Een voorbeeld hiervan is de proef van gemeente Utrecht voor nieuwe tijdelijke horeca in de Kanaalstraat en Damstraat uit 2019³. Zo’n regeling kan eventueel ook in een nieuw projectgebied worden uitgerold (zoals Roosendaal, zie verderop). De juridisch-planologische afweging blijft wel in hoeverre een exploitatievergunning gericht op veiligheid, kan en mag worden ingezet voor sturing op kwaliteit? Een andere afweging is in hoeverre zo’n regeling qua zwaarte (kosten en capaciteit) opweegt tegen het gewenste resultaat. Daarbij stelt BRO dat het beschreven precedent ook (deels) kan worden voorkomen door planologische sturing op activiteiten in plaats van functies (zie oplossingsrichting 2, hoofdstuk 3). Als de koffietent verdwijnt, kan de herinvulling met een fastfoodzaak

³ <https://www.utrecht.nl/ondernemen/vergunningen-en-regels/horecaloket/proef-nieuwe-horeca-kanaalstraat-en-damstraat>

geweerd worden o.b.v. de activiteiten: openingstijden, bezorgen/afhalen.

Aanbevelingen op het rapport en het vervolg

- **Roep tot integrale benadering.** De binnenstad is beleidsmatig te sectoraal ingestoken. Ook onder de Omgevingswet valt een binnenstad onder verschillende thematische programma's. Werk aan een Programma Binnenstad vanuit de vraag: voor wie is de binnenstad?
- **Combinatie instrumenten:** zorg voor een betere integratie van 'harde' (juridische) en 'zachte' (procesmatige) instrumenten.
- **Focus op stimuleren:** het huidige instrumentarium is sterk gericht op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Er is aandacht nodig voor instrumenten die gewenste functies en concepten actief stimuleren.
- **Praktijkvoorbeelden:** versterk de verbinding met de praktijk door concrete cases te gebruiken (zie navolgende).
- **Menukaart:** positioneer het instrumentarium als een 'menukaart'. Per stad kan op basis van een lokale analyse een specifieke set instrumenten worden gekozen, wat resulteert in een routekaart of handboek.

Relevante casuslocaties

Het is zaak om voorliggend handboek, de instrumenten en oplossingsrichtingen in de praktijk te testen in projectlocaties. Dit leidt tot kennisverbreding en verdieping op locaties en op thema. Er zijn verschillende projectlocaties waar verschillende opgaven spelen en verschillende methodieken worden toegepast (ook vanuit andere City Deal projecten). Idealiter vergelijken we meerdere projectgebieden met elkaar. Daarbij is het opbouwen van een brede motivering van het instrumentarium op effectiviteit ook **nodig** vanuit de Dienstenrichtlijn. Het is zaak om zowel afgeronde, lopende als nieuwe projectgebieden in de vergelijking op te nemen. Door aanwezigen aangedragen potentiële projectgebieden zijn:

- *Roosendaal (Oude centrum):* een combinatie van strakke regulering en het opkopen van panden.

- *Dordrecht (Voorstraat-West & Statenplein):* voorbeelden van functiemenging (wonen op de begane grond) en investeringen in de openbare ruimte als aanjager.
- *Tilburg (Heuvelstraat):* Een casus van maximale functionevrijheid.
- *Utrecht (Amsterdamsestraatweg):* een interessante casus vanwege de aanpak van ondermijning en de inzet van diverse instrumenten.
- *Vlaardingen (binnenstad):* een voorbeeld waar de discussie over wonen in aanloopstraten speelt.
- *Rotterdam (Beijerlandse laan):* een voorbeeld waar openbare ruimte en monocultuur zijn aangepakt.

4 Toelichting doel, opgaven en juridisch planologisch instrumentarium

Dit hoofdstuk gaat nader in op het doel, de opgaven en de vraag in hoe-verre juridisch-planologisch instrumentarium (regulering) daarvoor geschikt is. Dit doen we aan de hand van de Dienstenrichtlijn.

4.1 Relatie doel, opgaven en instrumentarium

Doel: vitale en gevarieerde functiemix

Er is geen eenduidige definitie van een vitale en gevarieerde functiemix in binnensteden. Dat is ook lastig, want dit verschilt per plaats en tijd. Wel zien we een aantal kenmerken zoals een mix aan type voorzieningen: winkels, horeca, dienstverlening, maar ook woningen en werkfuncties. Kwaliteit is ook relevant. Een mix van meer hoog- en laagwaardige voorzieningen is nodig om als stad aantrekkelijk te zijn voor iedereen. De aantrekkingskracht van verschillende doelgroepen op verschillende tijdstippen zorgt voor levendigheid en draagt bij aan sociale veiligheid. Ook verschilt de (gewenste) functiemix per deelgebied. Denk aan gezellige terraspleinen, functionele kernwinkelgebieden, dwaalgebieden met uniek ondernemerschap en de wat rauwe(re) aanloopstraten.

Ook kennen we het begrip verticale functiemix. Zoals een winkel in de plint, een kantoor op de eerste verdieping en daarboven woningen. Door de functiemix is een stad minder kwetsbaar en profiteren voorzieningen van elkaars aanwezigheid. Kortom: de functiemix is relevant voor het welzijn van een binnenstad, zowel op sociaal economisch als ruimtelijk vlak.

Veranderende functiemix en verruiming planologisch regime

De functiemix verandert mee met trends en ontwikkelingen in de maatschappij. De functiemix van nu is anders dan die van dertig jaar geleden. Een vaak gehoorde kreet is dat steden (en hun functiemix) verkleuren van ‘kopen naar verblijven’. Het recreatieve winkelaanbod (mode, schoenen, speelgoed etc.) zit ‘van oudsher’ vooral in de binnensteden, maar dit neemt af door o.a. online winkelen. De corona-pandemie versnelde dit. Er komen daarnaast steeds meer woningen en inwoners bij, waardoor binnensteden verdichten en de verticale functiemix belangrijker wordt. Daardoor groeit de behoefte aan allerlei type basisvoorzieningen die niet alleen economisch van aard zijn, maar ook sociaal-maatschappelijk. De afgelopen decennia hebben veel gemeenten hun planologisch regime aangepast om ruimte te geven aan de veranderende functiemix. Binnen de gemengde- en centrumbestemmingen werden detailhandel, dienstverlening en lichte horeca vaak vrij vergund. Deze ontwikkeling paste ook in de grotere trend van neoliberalisme en deregulatie vanuit de overheid.

Vier opgaven in de binnenstad

De veranderende functiemix en de verruimde planologische kaders zorgen in veel binnensteden voor verschillende ruimtelijke opgaven die een vitale en gevarieerde functiemix in de weg (kunnen) staan. De opgaven zijn: leegstand en krimp, monocultuur en verschraling, verloedering en betaalbaarheid van panden. De opgaven overlappen deels en liggen in elkaars verlengde. Deze opgaven zijn gedestilleerd uit de gesprekken met de stuurgroep en de individuele gesprekken per stad. Ook is een bondige analyse van het voorzieningenpakket opgesteld van de 10 aangesloten binnensteden ([zie bijlage 3](#)).

Opgaven & Dienstenrichtlijn: motivering instrumentarium nodig!

Onderdeel van de uitvraag is of juridisch-planologische regulering als instrument inzetbaar is voor de opgaven. Met planologische regulering bedoelen we bijv. het opleggen van vestigingsbeperkingen voor bepaalde typen voorzieningen in (deel)gebieden. Het gaat zowel om het behoud van bestaande regelingen als eventueel het aanscherpen van het planologisch regime. Dat laatste staat soms haaks op de verruimde planologische regimes. Bij planologische regulering is veelal de Dienstenrichtlijn relevant (zie kader). Die regeling stelt dat overheden Dienstenrichtlijn Overheden mogen eventueel wel vestigingsbeperkingen opleggen, mits de ruimtelijke **noodzakelijkheid** en de **evenredigheid** hiervan voor elke specifieke situatie is onderbouwd en aangetoond. Dit betekent dat een **regeling** in relatie moet staan tot het **doel**.⁴

Dit vraagt per opgave om een probleemdefinitie via de beantwoording van de volgende twee vragen, die voortbouwen op (1) het noodzakelijkheidsbeginsel en (2) het evenredigheidsbeginsel van de Dienstenrichtlijn:

1. Is er sprake van een dwingend algemeen belang? Zo ja, dan is overheidsingrijpen nodig, zeker als marktpartijen dit onvoldoende oppakken.
2. Is (juridisch-planologische) regulering het geschikte/effectieve instrument?

Het is essentieel dat iedere gemeente zich deze vragen stelt voorafgaand aan het opstellen van nieuw beleid en/of regelgeving met planologische vestigingsbeperkingen. Het is essentieel om de ruimtelijke relevantie per opgave te duiden en om vervolgens instrumenten gericht in te zetten. Soms is (meer) planologische regulering nodig, maar soms ook niet.

⁴ Een andere voorwaarde van de Dienstenrichtlijn is dat een vestigingsbeperking niet discriminatoir mag zijn, maar omdat dit bijna nooit aan de orde komt in de ruimtelijke ordening, wordt deze verder buiten beschouwing gehouden.

Navolgend beantwoorden we per opgave de twee vragen. We hanteren hiervoor o.a. de Handreiking Dienstenrichtlijn en jurisprudentie. In de navolgende kadertekst zijn belangrijke begrippen t.a.v. de beschreven opgaven vetgedrukt. In veel binnensteden spelen de 4 hoofdopgaven in meer of mindere mate. De opgaven overlappen deels. Toch is het nodig dit uit te diepen in de motivering. Het gaat er hier namelijk specifiek om dat het op te lossen probleem in relatie staat tot het in te zetten instrument. Die relatie moet ook worden aangetoond met specifieke gegevens en er moeten geen andere alternatieve instrumenten beter geschikt zijn. Hierna is per opgave getoetst in hoeverre juridisch-planologische regulering (1) noodzakelijk en (2) effectief is.

Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

- **Discriminatieverbod:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.
- **Noodzakelijkheid:** de eisen zijn gerechtvaardigd om een **dwingende reden van algemeen belang**, waartoe in elk geval ‘de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’ behoort. In de jurisprudentie zijn de volgende varianten van dat belang aanvaard, ter rechtvaardiging van een territoriale (of kwantitatieve) beperking in een ruimtelijk voorschrift:
 - Behoud en bevorderen van aantrekkelijkheid, leefbaarheid, **mix** aan winkels, **vitaliteit** en waardering van het centrum en van een voldoende **voorzieningenniveau** en aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
 - Streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en concentratie van functies.
 - Voorkomen of tegengaan **van leegstand, monocultuur** van winkels en voorzieningen, **eenzijdig aanbod** van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop⁵
 - Het voorgaande worden in beleidskaders ook wel de ‘algemene doelen’ van vestigings- en brancheringsregelingen genoemd. In het vervolg van dit rapport wordt met algemene doelen hiernaar verwezen.

- **Evenredigheid:** de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken:
 - Handelt de gemeente **coherent en systematisch** om het nagestreefde doel te bereiken?
 - Is het **brede pakket aan maatregelen effectief** om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?
 - Bestaat er voldoende verband tussen het ‘brede pakket’ en de specifieke maatregel?
 - Gaat de maatregel **niet verder dan nodig** om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) **geen**
 - andere, **minder beperkende** maatregelen mogelijk?

4.2 Leegstand en krimp voorzieningenaanbod

Is er sprake van een dwingend algemeen belang?

Ja, want structurele leegstand is een maatschappelijk probleem. Structurele leegstand heeft immers een negatieve uitstraling op de omgeving, waar zowel bedrijven, bezoekers als bewoners hinder van ondervinden.⁶ Het blijft echter wel de vraag wanneer sprake is van een ‘*dwingend*’ belang. Eén structureel leegstaand pand in een straat, is weliswaar een doorn in het oog van ondernemers en gemeente, maar is qua aard en omvang wel een kleiner probleem dan wanneer een halve straat leegstaat. Leegstand is dus als maatschappelijk probleem voor een beleidsmaker en wetgever redelijkerwijs te kwantificeren. De 10 onderzochte binnensteden kennen een snelle groei van de leegstand (zie bijlage 3). Het gaat om aantallen, de historische ontwikkeling, de prognose en benchmarkvergelijkingen met andere centrumgebieden. Ook is de ligging van de leegstand in het centrumgebieden relevant (op prominente plekken of juist aan de randen).



Figuur 4: Voorbeeld met (te) veel laagwaardige voorzieningen.

⁵ Handreiking Dienstenrichtlijn, Ministeries van BZK en EZK, oktober 2019
⁶ Zie onder andere ABRS 9 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2855](#) (Venlo), ABRS 9 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2977](#) (Utrecht), ABRS 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:835](#) (Stadskanaal).

Is (juridisch-planologische) regulering het geschikte/effectieve instrument? Juridisch-planologische regulering is essentieel voor leegstandsbestrijding en het creëren van compactere centra. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder al bepaald dat het bestemmingsplan een evenredig middel is om te bewerkstelligen dat gronden in het plangebied in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden gebruikt.⁷ Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor een omgevingsplan anders is. Een compacter centrumgebied wordt bevorderd als aan de randen bestemmingen voor voorzieningen worden gesaneerd. De effectiviteit van deze maatregel kan worden gekwantificeerd en gemonitord. Bijvoorbeeld via inzicht in bezoekerswaardering, koopstromen, de leegstandsontwikkeling en de huurprijsniveaus. Dit geeft een indicatie van de marktspanning. Zonder planologische regulering (saneren van bestemmingen/functies) wordt het doel ondermijnd, want dan kunnen voorzieningen alsnog buiten beleidsmatig bepaalde winkelgebieden vestigen. Daarom gaat de regeling in beginsel niet verder dan nodig en zijn er geen minder beperkende maatregelen voorhanden. Uiteraard is dit afhankelijk van de exacte formulering van de regeling en moet de regeling degelijk onderbouwd worden. In een beleidskader moet daarom exact worden aangegeven wat het compactere centrumgebied is en waar de te saneren bestemmingen liggen.

4.3 Monocultuur en verschraling

Is er sprake van een dwingend algemeen belang?

Anders dan bij leegstand is het minder duidelijk wanneer precies sprake is van ongewenste monocultuur of verschraling. Bij een monocultuur of een dreiging daarvan is de functie op zich niet het probleem. Het is de veelheid en toename van die functie. Maar wanneer is sprake van een monocultuur? Wanneer heeft een centrumgebied te veel dezelfde voorzieningen? Waar ligt de grens? Te meer, omdat de functiemix van centra continu verschuift. Er is weinig jurisprudentie over de Dienstenrichtlijn in relatie tot de

monocultuur en verschraling. Voor zover bij BRO bekend is er maar één zaak in Nederland, te weten de zaak over de Amsterdamse toeristenwinkels.⁸

Toeristenwinkels Amsterdam

Gemeente Amsterdam zet vanaf 2017 in op een divers voorzieningenaanbod en het tegengaan van een monocultuur aan zogenaamde toeristenwinkels. Gemeente Amsterdam heeft de **noodzakelijkheid** van deze regeling aangetoond door te stellen dat een **overmaat** aan dezelfde functies leidt tot **monocultuur**. Dat leidt tot een **eenzijdige groep bezoekers**, wat de **monocultuur nog versterkt**. Het vestigingsklimaat voor andere ondernemingen en de **woon- en leefomstandigheden** komen hierdoor te sterk onder druk. Dit ondermijnt de ambitie van een **functiebalans** en het realiseren van een kwalitatief **hoogwaardig en divers stadshartgebied**. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State volgt deze lijn (uitspraak d.d. 15 april 2020 (ECLI:RVS:2020:1075))

De Afdeling heeft geoordeeld dat de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een monocultuur aan winkels en voorzieningen in het winkelgebied. De gemeenteraad heeft het weren van nieuwe toeristische winkels noodzakelijk mogen achten met het oog op de belangen van de mensen die wonen en/of werken in Amsterdam. De bezwaren pandeigenaren en bedrijven zoals Amsterdam Cheese Company en Tours en Tickets over discriminatie en waardevermindering van panden slaan niet. De Afdeling stelt vast dat de analyse van de raad enerzijds is gericht op de effectiviteit van planologische maatregelen in het algemeen bij het tegengaan van verdere uitbreiding van ongewenste functies en anderzijds op de effectiviteit van het gebruiksverbod in Amsterdam. De raad heeft inzichtelijk gemaakt dat de binnenstad van Amsterdam wordt gekenmerkt door een monotoon winkel- en voorzieningenaanbod. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ervan uit mogen gaan dat het gebruiksverbod eraan **kan bijdragen** dat er op **termijn meer winkelruimte** beschikbaar zal **komen voor bewoners en gebruikers** binnen het plangebied.

⁷ ABRS 2 mei 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW4538](#) (Rijssen-Holten), r.o. 2.4.8. Met name van belang is dat een bestemmingsregeling kenbaar is en dat er bij strijdig gebruik een beginselplicht tot handhaving bestaat.

⁸ ABRS 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1075](#).

Is (juridisch-planologische) regulering het geschikte/effectieve instrument?
De uitspraak lijkt voldoende juridische handvatten te geven voor andere steden om de dreigende monocultuur planologisch te reguleren: Waarbij gemeente Amsterdam de volgende stappen nam:

- In het bestemmingsplan Winkeldiversiteit (2018) en het rapport Sturen op een divers winkelgebied (2017) heeft gemeente Amsterdam gemotiveerd en met cijfermateriaal aangetoond dat dat er sprake is van een monocultuur aan winkels en voorzieningen gericht op toeristen. Als gevolg daarvan is dat in enkele drukke winkelstraten de typerende diversiteit in het winkel- en horeca-aanbod afneemt. Waardoor die delen niet meer aantrekkelijk zijn voor de Amsterdammers, dat ondermijnd de leefbaarheid van de (binnen)stad.
- In het aangehaalde bestemmingsplan heeft gemeente Amsterdam de huidige situatie qua toeristenwinkels en toeristische voorzieningen bevroren, zodat de monocultuur niet verder kan toenemen. Als vrijkomende panden niet meer kunnen worden ingevuld met toeristenwinkels, biedt dat meer mogelijkheden voor **andersoortige detailhandel of voorzieningen**. Op deze manier wil de gemeente Amsterdam monocultuur in het centrum tegengaan en voorkomen dat winkels die op toeristen zijn gericht de overhand krijgen in het straatbeeld.

Op basis van het voorgaande stelt BRO dat het juridisch planologisch instrumentarium geschikt en effectief is om een ongewenste monocultuur tegen te gaan, **mits** voldoende gemotiveerd. Net als in Amsterdam zijn de volgende stappen nodig:

- Wat is de visie op het (deel)gebied?
- Waarom is een groei van bepaalde voorzieningen onwenselijk? Dat moet worden aangetoond o.b.v. specifieke data. De huidige situatie is daarvoor het uitgangspunt als 0-meting.
- Na het vaststellen van de visie, kan na de gebruikelijke termijn om voorzienbaarheid te creëren, het omgevingsplan worden aangepast,

zodat de huidige situatie wordt bevroren. De motivering is onderdeel van het omgevingsplan.

- BRO adviseert een maximum over een deelgebied te leggen ([zie voorbeeld De Bergen par. 5.2](#)). BRO adviseert niet om dit op pandniveau vast te leggen want dan dreigt willekeur.
- Een wezenlijk aandachtspunt is de **herinvulling van panden**. In Amsterdam is sprake van een hoge marktspanning en zorgt het verbod op toeristenwinkels voor meer mogelijkheden voor andersoortige detailhandel en voorzieningen. In veel andere Nederlandse gemeenten kan een verbod op bijvoorbeeld fastfoodhoreca of dienstverleners (zoals kappers) zorgen voor leegstand, omdat er een lage marktspanning is. Het instrument conflicteert dan met de leegstandsopgave en is niet in lijn met het doel (vitale centra). [Zie voorbeeld Turnhout par. 5.3](#).

Gedegen ruimtelijke motivering nodig

Vanuit de relatie: doelen, opgaven en instrumenten is een scherpe motivering nodig van probleem en oplossing. Zo blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten vaak niet zozeer de **groei** van het **aantal** fastfoodzaken als ruimtelijk probleem ervaren, maar vooral de matige uitstraling (lichtbakken, etc.), de late openingstijden of de verkeersbewegingen door bezorgen/afhalen. In dat geval is planologische regulering wellicht niet het juiste instrument. Een effectiever instrument is om in de omgevings- of exploitatievergunning expliciete voorwaarden op te nemen t.a.v. uitstraling, openingstijden etc. Ook voor een dreigende monocultuur aan dienstverleners geldt grotendeels hetzelfde als voor bij fastservice. Ook bij dienstverleners is de vraag wat precies het op te lossen probleem is (de monocultuur of de verloederings)? Een ander relevant thema bij dienstverleners is de **ondermijningsproblematiek**. Hoewel dit zeker een maatschappelijk probleem is, is planologische regulering in beginsel niet de oplossing, want hiermee worden ook nieuwe bonafide ondernemers geweerd uit een gebied. Bovendien raakt dit aan openbare orde, wat niet in het omgevingsplan maar in de

APV en het strafrecht geregeld wordt. Het ondermijningsvraagstuk is primair de verantwoordelijkheid van politie, justitie, de belastingdienst en gemeentelijke experts vanuit vergunningen en handhaving⁹.

4.4 Verloedering en matige kwaliteit

Is er sprake van een dwingend algemeen belang?

Verloedering kan zowel gaan om een kwaliteitsafname van de voorzieningen en het vastgoed. Het is niet goed te duiden in hoeverre dit een kwantificeerbaar maatschappelijk probleem is. Kwaliteit is per definitie subjectief. Er zijn geen cijfers die dit eenduidig in beeld brengen. Wel hangt het vaak (maar niet altijd!) samen met gebieden die economisch niet goed meer functioneren en/of waar niet meer in geïnvesteerd wordt. De matige kwaliteit en uitstraling van voorzieningen is ook een gevolg is van de macro-ontwikkelingen in de samenleving. Het middensegment aan voorzieningen verdwijnt en er komen steeds meer laagwaardige (discount)voorzieningen met dito uitstraling. Vastgoed wordt soms beïnvloedt door de laagwaardige invulling (lichtbakken, reclame etc.) maar ook door achterstallig onderhoud e.d.



Figuur 5: Voorbeeld: dienstverlening met goede ruimtelijke uitstraling

⁹ Zie ook <https://agendastad.nl/citydeal/zicht-op-ondermijning/>

Is (juridisch-planologische) regulering het geschikte/effectieve instrument?

Juridisch-planologische regulering via het omgevingsplan is in beginsel geschikt voor deze opgave. In een omgevingsplan kunnen ook beeldkwaliteitseisen opgenomen worden, waarmee men kan sturen op de ruimtelijke uitstraling. Een andere oplossingsrichting voor voorzieningen is om voorwaarden op te nemen via het exploitatievergunningstelsel.

4.5 Betaalbaarheid panden en marktspanning

Is er sprake van een dwingend algemeen belang?

Ja, er is sprake van een dwingend algemeen belang als maatschappelijke basisvoorzieningen zoals huisartsen of tandartsen door te hoge huurprijzen uit een centrum gedrukt worden. De leefbaarheid wordt dan ernstig aangetast omdat nabijheid van deze voorzieningen essentieel is. Enkel de grootste steden gaven in de gespreksronde aan dat hiervan sprake is. Er is echter relatief weinig bekend over de ligging, spreiding en capaciteit van diverse soorten maatschappelijke voorzieningen. Wel doen verschillende steden onderzoek hiernaar. In sommige steden dreigen ook bepaalde culturele en creatieve broedplaatsen uit het centrum te worden gedrukt. Dit heeft echter minder maatschappelijk belang, omdat nabijheid van deze voorzieningen niet essentieel is. Dergelijke voorzieningen kunnen eventueel ook ergens buiten het stadscentrum landen. Daarmee lijkt het algemeen belang van het niveau van culturele en creatieve voorzieningen ook vooral een bestuurlijk-politieke keuze.

De betaalbaarheidsopgave hangt ‘tot zekere hoogte’ samen met de opgave voor leegstand en compactere centra. Vanuit vraag en aanbod geldt immers hoe meer beschikbare panden, hoe lager de marktspanning. Aan de randen van centra, in de aanloopstraten, liggen de huurprijsniveaus lager. Daarom zijn aanloopstraten een broedplaats voor allerlei startende ondernemers. Als gemeenten echter omwille van compactere centra te rigoreus inzetten op een transformatie van deze straten, gaan daarmee ook de mogelijkheden voor startende ondernemers verloren. De opgaven leegstandsbestrijding en betaalbaarheid kunnen dus schuren met elkaar vanuit de inzet van planologisch instrumentarium.

Is (juridisch-planologische) regulering het geschikte/effectieve instrument?

Juridisch-planologische regulering is in zekere zin een randvoorwaarde om te borgen dat maatschappelijke of culturele voorzieningen ergens kunnen landen. Een omgevingsplan kan echter niet sturen op betaalbaarheid en geeft daarom geen garantie dat een gewenste maatschappelijke voorziening ook daadwerkelijk op de plek met een maatschappelijke bestemming landt. Hierbij is een aantal overwegingen relevant:

- Zowel maatschappelijke voorzieningen als creatieve en culturele voorzieningen zijn veelal inpasbaar binnen een gemengde bestemming. Daarbinnen zijn veelal ook andere voorzieningen zoals horeca of detailhandel toegestaan. Ervan uitgaande dat pandeigenaren doorgaans (maar niet altijd!) kiezen voor de voorziening met de hoogste huuropbrengst biedt een gemengde functie veelal onvoldoende zekerheid dat creatieve bedrijvigheid of maatschappelijke voorzieningen ook daadwerkelijk landen in dat gebied.
- Ook het ‘opleggen’ van een enkelbestemming/ functie is geen dekkende oplossing. Er zijn tal van voorzieningen waarbinnen er veel variatie is in huurrijsniveaus. Een kinderdagverblijf genereert doorgaans een hogere huurprijs dan bijvoorbeeld een huisartsenpost en een creatief kantoor een hogere huurprijs dan een maakatelier.
- Ook leidt het maatschappelijk bestemmen van bestaand vastgoed leidt soms tot weerstand bij pandeigenaren vanwege beperkte verhuuropties en verhuurprijzen.

Deelconclusie

Samenvattend is juridisch-planologisch instrumentarium soms wel, soms niet en soms deels effectief ten aanzien van de opgaven. Randvoorwaardelijk is in ieder geval dat de inzet van dit instrumentarium is gemotiveerd in beleid. Daarom is de link relevant tussen het sturen op de functiemix en de Omgevingswet. Dit is uitgewerkt in bijlage 1.

5. Geschikt instrumentarium per opgave (toelichting)

In hoofdstuk 2 is beschreven dat er 5 type instrumenten zijn, gecategoriseerd naar rol van gemeente en van licht naar zwaar te weten: richting geven, verbinden, stimuleren, reguleren en zelf doen. Dit hoofdstuk gaat nader in op het eventueel geschikt instrumentarium per opgave. We gaan eerst in op universele instrumenten die voor elk van de vier hoofdogaven relevant zijn. Daarna gaan we in op eventueel geschikte instrumenten per opgave. Het betreft geen uitsluitende of volledige uitwerking, maar vooral een aanzet.

5.1 Universele instrumenten per opgave

Er zijn enkele universele instrumenten die voor iedere opgave gelden. We gaan eerst hierop en daarna op de instrumenten toegepast per opgave:

Thematische Beleidsvisies: het vertrekpunt is naar mening van BRO een actuele visie op de binnenstad. Welke functies zijn waar gewenst, wat zijn de verwachtingen voor de omvang van het aantal voorzieningen en het kernwinkelgebied. Welke deelgebieden zijn er en wat is het kwaliteitsniveau. Maar vooral ook: aandacht voor alternatieve invullingen als voorzieningen strenger worden gereguleerd. Noemenswaardig is dat Gemeente Eindhoven momenteel werkt aan een programma voorzieningen, wat inzicht en visie geeft op zowel commerciële als maatschappelijke voorzieningen. Een ander Eindhovens voorbeeld is de Plintenstrategie¹⁰. Dat is een pragmatisch handboek. Ambtenaren kunnen aan de hand van een vragenstel een eerste afweging maken of een bepaalde functie in een deelgebied past of juist niet, gelet op o.a. de vraag- en aanbodsituatie, locatie-eisen en omgevingsimpact per type voorziening en de gebieds-kernmerken.

Gebiedsprofielen: beschrijven de signatuur van een gebied (zowel panden, openbare ruimte als voorzieningen). Dit geeft richting aan het gewenste programma en het kwaliteitsniveau daarvan.

Contact met ondernemers en eigenaars (accountmanagement) Voor alle opgaven geldt dat er waardevolle relatie nodig is met de ondernemers en eigenaren in een binnenstad. Dat betekent opbouwen én onderhouden (accountmanagement). Het is aan gemeente om het gesprek aan te gaan met eigenaren en ondernemers over het wensbeeld, bepaald in de beleidsvisies en gebiedsprofielen. Ook kunnen marktpartijen elkaar onderling daarop aanspreken. Hoewel dit een zacht instrument is mag de waarde van zo'n moreel appel niet worden onderschat, zo blijkt uit de gesprekken.

Panden opkopen: met verschillende gemeenten is de regeling besproken waar gemeente zelf panden opkoopt om een passende invulling te geven. Dit is een zwaar middel en wordt weinig toegepast. Gemeente Rotterdam heeft dit ongeveer 5 keer toegepast tot heden. Het ging om rotte kiezen, bijvoorbeeld structurele leegstand, of een pand waar illegale prostitutie plaatsvond. Het idee is dat zo'n regeling zichzelf in stand houdt en per saldo quitte speelt.

5.2 Welke instrumenten per opgave zijn potentieel geschikt?

Leegstand en krimp

- **Thematische Beleidsvisies:** is er veel leegstand en wordt een krimp van het aantal voorzieningen verwacht? Dan is het nodig het kernwinkel- en kernvoorzieningengebied opnieuw te definiëren en beleidsmatig te bepalen. Ook is een leegstandsaanpak nodig.
- **Gebiedsprofielen:** kunnen helpen bij het beleidsmatig bepalen van alternatieve invullingen van leegstaande of leegkomende panden.

- **Contact met ondernemers en eigenaars (accountmanagement)** Er is inzicht nodig waarom panden leeg staan en wat eigenaren activeert.
- **Subsidieregelingen:** een leegstandssubsidie kan een gemeente verstrekken aan pandeigenaren om leegstaande panden beschikbaar te stellen voor bijvoorbeeld (tijdelijke) functies. Ook herbestemmings- of transformatiesubsidies zijn inzetbaar.
- **Saneren plancapaciteit en transformatie:** als het nieuwe centrumgebied beleidsmatig is vastgesteld, is het zaak dit te borgen en te reguleren in de planologie (de stok). Dat betekent het saneren van (on)benutte plancapaciteit. Voor Hilversum en Roosendaal is de opgave om tot een compacter centrum te komen zeer relevant. In Roosendaal wordt een voormalige winkelstraat herontwikkeld en getransformeerd. In Hilversum worden eveneens panden aan de rand van het centrum getransformeerd, maar wordt geen plancapaciteit gesaneerd. In Nijmegen is juist sprake van een hoge marktspanning, waardoor transformatie naar wonen op de begane grond soms onwenselijk is. Op het moment dat de activiteiten in het omgevingsplan worden teruggebracht is het nodig om dit volgens de juiste beleidsstappen uit te voeren om nadeelcompensatie te voorkomen.
- **Leegstandsverordening:** dit is een gemeentelijke regeling die eigenaren verplicht langdurige leegstand van panden te melden, met als doel leegstand te verminderen en de vitaliteit van de binnenstad te bevorderen. Verschillende gemeenten (zoals Amsterdam en Utrecht) hanteren zo'n verordening voor panden bestemd voor **wonen**. Gemeente Haarlem heeft sinds 2022 een leegstandsverordening in de binnenstad voor alle panden. Sindsdien zijn er 8 panden weer in gebruik nadat eigenaren zijn aangesproken¹¹. Voor zover bij BRO bekend zijn er weinig andere Nederlandse voorbeelden waar een leegstandsverordening van kracht is. Het is een paardenmiddel.

¹⁰ Dit is overigens (nog) geen vastgesteld beleidsstuk.

¹¹ Gemeente Haarlem. PvdA Haarlem, augustus 2024.

- **Opkopen van panden:** als de urgentie groot genoeg is kan gemeente beeldbepalende leegstaande panden opkopen en een nieuwe invulling geven.

Monocultuur en verschraling

- **Thematische beleidsvisies:** er is een gemotiveerde beleidsuitspraak nodig over de gewenste samenstelling van het voorzieningenpakket en het kwaliteitsniveau daarvan.
- **Gebiedsprofielen:** helpen om per deelgebied de signatuur te bepalen. Welk type voorzieningen passen per gebied?
- **Contact met ondernemers en eigenaars:** het voorgaande is de basis om eigenaren en ondernemers aan te spreken als dit niet strookt met de gewenste beleidsambities. Idealiter spreken ook ondernemers en eigenaren elkaar hierop aan.
- **Adviescommissie voorzieningen:** Dordrecht heeft een Adviescommissie detailhandel, waarin ondernemers zitten die nieuwe planinitiatieven toetsen. Er is voor detailhandel en horeca een ontheffing nodig in het planologisch regime. Alvorens het college een beslissing neemt moet de adviesraad gehoord worden en heeft een flinke stem. In de praktijk biedt het ambtenaren flexibiliteit. Er moet getoetst worden op ruimtelijk relevante criteria en niet vanuit concurrentieoverwegingen. Gemeente Dordrecht overweegt om de adviesraad anders te organiseren. Nu wordt ad hoc advies aangevraagd. Overwogen wordt om dit periodiek te organiseren. Het aantal aanvragen betreft circa 1 per maand en niet meer dan 10 per jaar. Het inregelen in het omgevingsplan is nader uit te werken.
- **Reguleren functies in omgevingsplan:** het is, onder voorwaarden, mogelijk om strikter te sturen op bepaalde type voorzieningen. Hiervan zijn ook enkele voorbeelden in Nederland ([zie ook par 4.3](#)).
- **Saneren plancapaciteit en transformatie:** veelal (maar niet altijd) is een monocultuur aan laagwaardige voorzieningen het gevolg van een lage marktspanning van vastgoed. Bij het reguleren van functies is aandacht nodig voor herbestemming en transformatie.

- **Opkopen panden:** dit geeft gemeenten voldoende handvatten om zelf de gewenste invulling te faciliteren (creatieve makers, maatschappelijk, startups etc.).

Verloedering

- **Thematische beleidsvisies:** er is een gemotiveerde beleidsuitspraak nodig over de gewenste uitstraling van de panden.
- **Gebiedsprofielen:** helpen om per deelgebied de signatuur te bepalen zowel voor panden als invulling daarvan.
- **Verbinden lokaal ondernemerschap:** het voorgaande helpt om eigenaren en ondernemers aan te spreken als de uitstraling te wensen over laat en niet in lijn is met de beleidsambities.
- **Subsidies:** een gevelsubsidie voor het opknappen, renoveren of verduurzamen van gevels gaat verloedering tegen. Verschillende binnensteden hanteren zo'n subsidie.
- **Convenanten:** Verschillende steden zoals Rotterdam verkennen de mogelijkheden om de gebiedsprofielen te formaliseren, bijvoorbeeld in een convenantstructuur waarin afspraken met ondernemers en eigenaars worden vastgelegd. Daarin kunnen ook afspraken over de uitstraling en het onderhoud van panden en voorzieningen worden opgenomen. Er zijn steden met zo'n convenant zoals het Horeca-convenant in Gouda. Daarin zijn afspraken vastgelegd over o.a. duurzaamheid, afvalverzameling etc. Bij zo'n convenant is vaak wel een 'cadeautje' richting marktpartijen nodig, omdat het lastiger juridisch afdwingbaar is. Er moet 'iets te halen' zijn voor marktpartijen. In Gouda kunnen ondernemers die het convenant ondertekenen, een ontheffing krijgen voor latere openingstijden. Dat brengt echter eigen opgaven met zich mee.
- **Exploitatievergunningstelsel:** in de exploitatievergunning kunnen voorwaarden worden opgenomen over de uitstraling en het onderhoud van voorzieningen en panden.
- **Beeldkwaliteitsplan:** actuele beeldkwaliteitseisen beschrijven de gewenste esthetische en ruimtelijke kwaliteit van een gebied. In niet iedere binnenstad zijn er actuele beeldkwaliteitseisen. Echter, gelet op

verloedering, lijken beeldkwaliteitseisen een randvoorwaardelijk instrument. Een gemeente kan beeldkwaliteitsregels expliciet opnemen in het omgevingsplan. Dan worden de eisen rechtstreeks afdwingbaar bij vergunningverlening. Adequate handhaving is vereist.

- **Opkopen panden:** gemeente kan rotte kiezen opkopen als het niet lukt de eigenaar te activeren.

Betaalbaarheid panden

- **Thematische Beleidsvisies:** vooral maatschappelijke, creatieve en/of culturele functies vinden moeilijk een plek in de binnenstad. Actuele kennis en inzicht in strategische vestigingswensen is nodig. Thematisch beleid helpt (denk aan atelierbeleid, startupbeleid en beleid voor maatschappelijke en culturele voorzieningen).
- **Gebiedsprofielen:** in sommige gebieden en vooral de aanloopgebieden wordt (tijdelijk) ruimte gecreëerd voor bepaalde voorzieningen.

- **Verbinden lokaal ondernemerschap;** spreek eigenaren aan en informeer hen over de kansen bij een invulling met soms lagere huren, maar wel meer continuïteit.
- **Subsidieregelingen:** een leegstandssubsidie kan een gemeente verstrekken aan pandeigenaren om bijvoorbeeld leegstaande panden beschikbaar te stellen voor (tijdelijke) functies. Ook herbestemmings- of transformatiesubsidies zijn inzetbaar.
- **Voor wat hoort wat:** veel initiatieven vragen medewerking van gemeente op diverse onderdelen. Dat maakt dat gemeente bepaalde voorwaarden ten aanzien van een gewenst programma kan stellen en kan vastleggen in een anterieure overeenkomst. Dit gebeurt vooral ad hoc. Stel dat een ontwikkelaar een groot woningcomplex wil realiseren kan gemeente ook eisen stellen bij invulling van de plint. Niet enkel commercieel maar ook maatschappelijk bijvoorbeeld. Verticaal programmeren is hierbij ook relevant.
- **Reguleren functies in omgevingsplan:** een omgevingsplan stuurt niet op betaalbaarheid van panden. Wel is een positieve bestemming een randvoorwaarde, maar geeft geen garantie dat er ook daadwerkelijk het gewenste programma komt (zie ook par. 4.5).
- **Opkopen panden:** waar de urgentie hoog is en de behoefte aan bijvoorbeeld maatschappelijke- en zorgvoorzieningen toeneemt, zal de gemeente ook een grotere vastgoedportefeuille moeten aankopen om i.i.g. de basisvoorzieningen te garanderen.

De Bergen, Eindhoven. Dit bijzondere cultuurhistorisch waardevolle gebied wordt gekenmerkt door kleinschaligheid en een mix van wonen, zakelijke en ambachtelijke dienstverlening en horeca. Er wordt ingezet in een opwaardering van de openbare ruimte (meer groen). Daarbij geldt in het bestemmingsplan een maximering van het aantal horecazaken per straat omwille van de functiemix. De terrasverordening regelt dat terrassen niet zijn toegestaan voor winketalages.

Ruimte voor lokaal ondernemerschap De stad Groningen erkent de meerwaarde van lokaal en specifiek ondernemerschap. Er is echter veel kennis nodig van dit ondernemerssegment. Wat hebben zij nodig? Straat- en centrummanagers zouden ondernemers aan vastgoedeigenaars moeten koppelen. Betaalbaarheid blijft een grote opgave om deze ondernemers in een binnenstad te laten landen. Roosendaal werkt met het initiatief Volop Brabant. Een platform om vernieuwende initiatieven in leegstaande winkelpanden te faciliteren. Het platform werkt als verbinder voor zowel initiatiefnemers, vastgoedeigenaars en gemeenten. Gemeente Utrecht had een subsidieregeling om bijzondere concepten in de binnenstad te huisvesten. Echter na enkele jaren zijn de meeste concepten alweer verdwenen.

Exploitatievergunningenstelsel Den Haag In gemeente Den Haag is de exploitatievergunning ingevoerd voor iedere ondernemer met een publieksfunctie in het gebied Weimarstraat e.a. De vergunning kan onder andere worden geweigerd wanneer na raadpleging van het politiesysteem en het uittreksel justitiële documentatie van de ondernemer blijkt dat de ondernemer 'niet van goed levensgedrag' is. Als deze toets geen weigeringsgrond oplevert, volgt een Bibobtoets waar de integriteit van de onderneming getoetst wordt. Als de onderneming niet voldoet aan de criteria kan de vergunning alsnog geweigerd worden. Uit de evaluatie blijkt dat de aanpak deels effectief is. Aangetoond is dat enkele malafide ondernemingen hun activiteiten in het gebied hebben gestaakt. Het ondernemersklimaat is verbeterd. Een meerderheid van de bewoners geeft echter aan dat de leefbaarheid en veiligheid niet zijn verbeterd. Dat komt ook door verkeershinder, sociale overlast en overlast van horeca. Ook specifieke overlast van de coffeeshops in en rondom het gebied. Een deel van de ondernemers ervaart de vergunningplicht als belastend (regeldruk). Datzelfde geluid komt van de gemeentelijke afdeling Handhaving. Van een verplaatsingseffect van de problematiek lijkt geen sprake, maar wel lijkt de regeling in beperkte mate te zorgen voor leegstand. De evaluatie concludeert ook dat aanpaalde maatregelen nodig zijn t.b.v. de doelen.¹²

5.3 Voorbeelden van een integrale aanpak

Uit het voorgaande blijkt dat er per opgave een mix van instrumentarium nodig is. Van zacht stimulerend instrumentarium (wortel) tot hard dwingend instrumentarium (stok). In veel gevallen is juridisch-planologische regulering nodig, maar altijd in relatie tot het doel en de opgave. We geven enkele voorbeelden van steden die in samenhang instrumenten inzetten.

Hoogeveen

Sinds jaar en dag worden tal van instrumenten ingezet in centrum Hoogeveen. In 2008 was de urgentie tot handelen groot. Hoogeveen centrum was langgerekt, stenig, ongezellig en kampte met een forse leegstand. Er is een uitgebreid traject gestart om de opgaven aan te pakken. Zo is het kernwinkelgebied opnieuw bepaald en sterk verkleind. Aan de randen mogen leegstaande panden verkleuren naar andere functies. Er waren tal van subsidies beschikbaar voor ondernemers en eigenaren (verplaatsingssubsidie, gevelsubsidie en transformatiesubsidie. De samenwerking tussen gemeente, ondernemers en eigenaren is geïntensiveerd en verbeterd en er wordt geïnvesteerd in een aantrekkelijkere openbare ruimte. Hoewel dit een traject van de lange adem is, daalt de leegstand wel in het centrum¹³.

Turnhout Vlaanderen

Een goed voorbeeld waar zowel hard en zacht instrumentarium wordt ingezet is de Vlaamse stad Turnhout. De binnenstad heeft een conserverend planologisch regime. Iedere functiewijziging is vergunningsplichtig, zoals in alle Vlaamse steden. Een aantal jaar geleden is een regeling doorgevoerd om bepaalde laagwaardige voorzieningen uit het stadscentrum te weren, t.b.v. een vitaal en gevarieerd centrum. Daar was politieke urgentie en lef voor nodig. Er is geïnvesteerd in ambtelijke capaciteit om

¹² Gemeente Den Haag, Evaluatie vergunningsplicht Weimarstraat & Beeklaan.

¹³ Gemeente Hoogeveen, Ontwikkeling stadscentrum Hoogeveen, 2017.

planinitiatieven te toetsen en ondernemers en eigenaren te adviseren. Gelijktijdig is er een leegstandsverordening van kracht. Dat zorgt voor een spanningsveld. Soms krijgt een eigenaar een leegstandsheffing, terwijl tegelijkertijd tal van functies door gemeente tijdelijk zijn verboden. In zo'n geval worden gesprekken met eigenaren gevoerd om een pand bijvoorbeeld te transformeren naar woningen. Gelijktijdig worden ook **zachte instrumenten** ingezet. Noemenswaardig is dat gemeente schetsen laat opstellen bijvoorbeeld om een winkelpand te transformeren naar wonen. Dit helpt in de gesprekken met pandeigenaren en ondernemers. Daarnaast worden tal van subsidies ingezet en is er continu contact met eigenaren. Die samenwerking is de afgelopen 20 jaar opgebouwd en vergt wel capaciteit. Al met al werkt de instrumentenmix prima volgens gemeente Turnhout.

Bijlage 1 - Functiemix & Omgevingswet

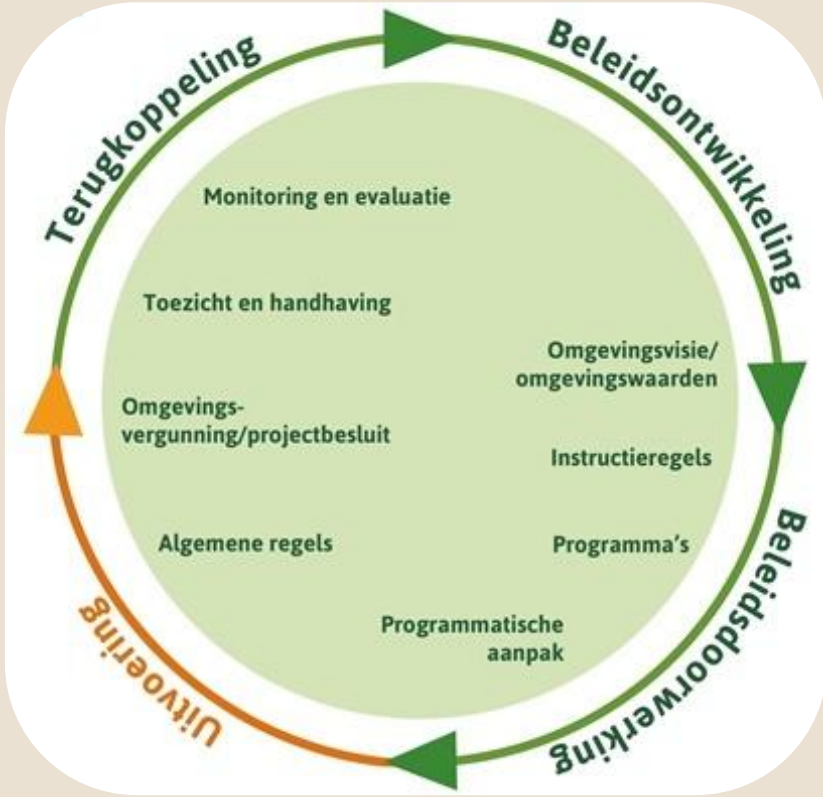
In dit hoofdstuk is het sturen op de functiemix gekoppeld aan de nieuwe Omgevingswet en de daarbij behorende beleidscyclus. Om een bepaalde mate van samenhang te creëren tussen verschillende instrumenten is de beleidscyclus als belangrijk uitgangspunt geformuleerd bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij deze cyclus staat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel centraal. We behandelen aan de hand hiervan de kerninstrumenten en gaan cursief in op de relatie met de functiemix. Zoals vermeld is de juiste motivering van het instrumentarium essentieel met oog op de Dienstenrichtlijn.

3.1 Kerninstrumenten Omgevingswet

Bestuursorganen beschikken zoals aangegeven over verschillende instrumenten. In de Omgevingswet zijn in ieder geval zes kerninstrumenten te onderscheiden, te weten:

- Omgevingsvisie
- Programma
- Decentrale regelgeving (o.a. omgevingsplan)
- Omgevingsvergunning
- Algemene rijksregels
- Projectbesluit.

Gemeenten kunnen slechts gebruikmaken van de eerste vier kerninstrumenten. De focus ligt hierna dan ook alleen op gemeenten en de instrumenten die door het college van B&W (hierna: het college) en de gemeenteraad kunnen worden ingezet. Eerst wordt kort uitgelegd wat voor een instrument het is en waar het op hoofdlijnen voor kan worden gebruikt. Vervolgens wordt verduidelijkt hoe het instrument ingezet kan worden zodat een bijdrage wordt geleverd aan het bouwen van een aantrekkelijke, vitale en gevarieerde functiemix.



Figuur 3 Beleidscyclus

3.1.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een beleidsdocument dat richtinggevend is voor het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld. Een omgevingsvisie bevat dan ook geen regels die voor andere bestuursorganen of andere partijen rechten of verplichtingen creëren. De gemeenteraad stelt één omgevingsvisie vast voor gehele grondgebied van de gemeente. Daarin staan de strategische keuzes t.a.v. de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Een gemeentelijke omgevingsvisie is dus gericht op de hele fysieke leefomgeving en is een samenhangend strategisch plan over de leefomgeving.

In een omgevingsvisie kan door de gemeente het belang van de vitale functiemix worden benadrukt. Ook kan de gemeente haar voornemen uiten om actie te ondernemen om de monocultuur of verschraving van het aanbod tegen te gaan. Als sprake is van een groot leegstandspercentage in een binnenstad, dan kan de aanpak daarvan ook als een doel voor de lange termijn worden geformuleerd.

3.1.2 Programma

In een programma kan het college beleid uit de omgevingsvisie concreter invullen voor specifieke gebieden, sectoren of onderwerpen. Een programma heeft een meer uitvoeringsgericht karakter en is alleen bindend voor het vaststellende orgaan. Programma's zijn daarmee belangrijk voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en vormen een belangrijke schakel in de beleidscyclus. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Een programma kan zowel gebiedsgericht als sectoraal van aard zijn.

In een sectoraal programma kunnen bijvoorbeeld maatregelen worden opgenomen die het realiseren van een gedifferentieerd winkelaanbod stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van communicatievormen. In een gebiedsgericht programma is het wellicht logischer om meer in te zetten op de verhuizing van winkels in de aanloopstraten naar de binnenstad. Dit kan aantrekkelijk worden gemaakt door te werken met een verhuissubsidie. Een dergelijke subsidie moet vervolgens wel in een subsidieregeling landen.

3.1.3 Decentrale regelgeving – omgevingsplan

Op gemeentelijk niveau worden de decentrale regels opgenomen in het gebiedsdekkende omgevingsplan. Gemeenten hebben veel vrijheid bij het opstellen van een omgevingsplan. Niet alleen qua inhoud, maar ook wat structuur en opzet betreft. Er worden in het omgevingsplan gebieden aangewezen die een bepaalde functies hebben en waar bepaalde activiteiten

zijn toegestaan. Het is ook mogelijk om in het omgevingsplan beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning op te nemen. De gemeente moet er wel voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁴ Het omgevingsplan heeft de bestemmingsplannen vervangen.

In het omgevingsplan kan worden gestuurd op de ruimtelijke ordening van de binnenstad. Bijvoorbeeld door in de aanloopstraten de functie wonen op de begane grond toe te staan, waardoor het minder aantrekkelijk wordt voor winkels om zich daar te vestigen met de gedachte dat deze naar de binnenstad trekken.

3.1.4 Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Een initiatiefnemer kan via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het geheel van de door hem gewenste activiteiten.

De Omgevingswet is meer gericht op kaderstellende regelingen, om procedures om af te wijken van het omgevingsplan zoveel mogelijk te voorkomen. Ondanks deze achterliggende gedachte van deregulering, zal bijvoorbeeld bij strijdig gebruik van het omgevingsplan alsnog worden afgeweken van het omgevingsplan. Als er sprake is van gebruik dat niet is toegestaan op basis van het vigerende omgevingsplan, dan moet of het omgevingsplan worden gewijzigd of een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan worden aangevraagd.

¹⁴ Dit begrip heeft het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' vervangen. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties omvat meer dan het oude begrip. Zo spelen o.a. gezondheid, duurzaamheid en veiligheid een grotere rol.

Bijlage 2 - Enquête resultaten

Introductie

De gegevensverzameling vond plaats tussen 18 november 2024 en 20 maart 2025. De enquête is eerst verspreid via de kanalen van Platform Binnenstadsmanagement en daarna via Platform 31. In totaal hebben 19 respondenten de gehele vragenlijst ingevuld, de eerste paar vragen zijn echter vaker beantwoord, het aantal respondenten is per vraag weergegeven.

Vraag 1: Urgentie van ruimtelijke opgaven

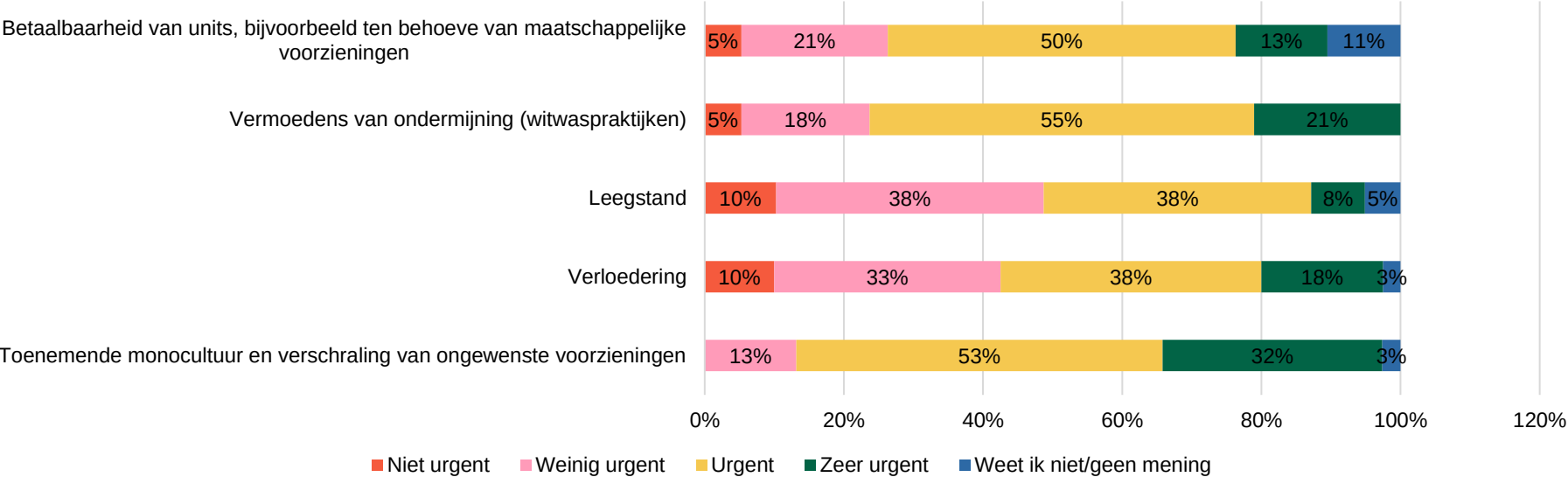
De meest urgente ruimtelijke opgave in binnensteden is volgens de respondenten de toenemende monocultuur en verschraling van ongewenste voorzieningen (84% noemt dit (zeer) urgent). Vermoedens van ondermijning (76%) en betaalbaarheid van units (63%) worden eveneens als belangrijke aandachtspunten genoemd.

Respondenten geven aan dat de problemen per centrumgebied sterk verschillen, wat het vinden van eenduidige oplossingen lastig maakt. Vooral het onderscheid tussen het kerngebied en de randgebieden van een stad zorgt voor de variatie in benodigde oplossingen.

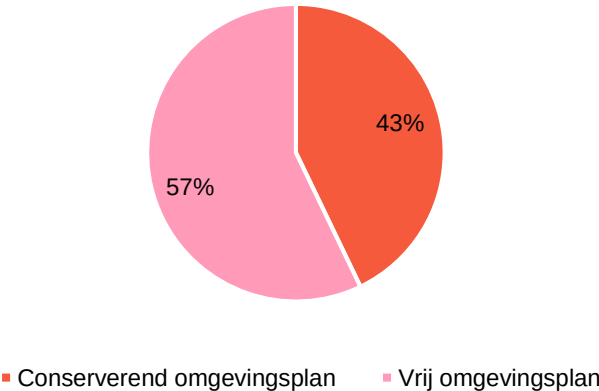
Vraag 2: Type omgevingsplan (conserverend vs. vrij)

57% van de respondenten geeft aan dat hun omgevingsplan vrij van aard is, terwijl 43% een conserverend plan hanteert. Gemeenten met een vrij plan benadrukken de flexibiliteit, maar geven ook aan ongewenste effecten zoals een overaanbod van horeca. Sommige gemeenten werken met gedifferentieerde gebieden: kernwinkelgebied, horeca concentratiegebied en aanloopstraten met een bredere centrum bestemming. Hoewel het vrije plan eerder hielp tegen leegstand, bemoeilijkt het nu de sturing op gewenste functies. Er is nu spanning tussen flexibiliteit en de behoefte om grip te houden op de invulling van het centrum.

Kunt u de aangeven hoe urgent de ruimtelijke opgaven in uw binnenstad of centrumgebied zijn: N=38



Kunt u aangeven of het omgevingsplan in uw binnenstad of centrum meer conserverend of juist meer vrij van aard is? N=28



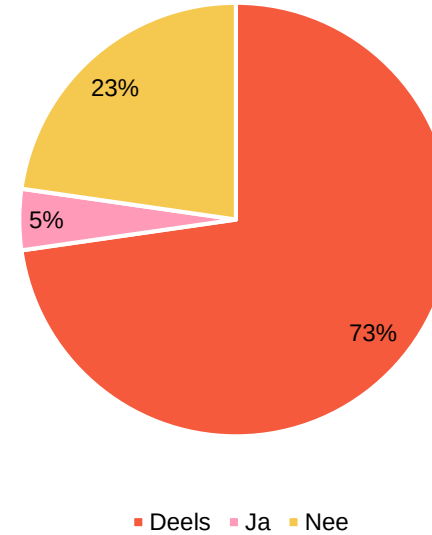
Vraag 3: Werkt het omgevingsplan naar behoren?

Slechts 5% van de respondenten vindt dat het omgevingsplan volledig naar behoren werkt, terwijl 73% aangeeft dat dit slechts deels het geval is. Het vrije bestemmingsplan bood eerder ruimte voor herontwikkeling, maar leidt nu tot ongewenste functievermenging. Vooral de groei van (fast-food)horeca wordt als een probleem gezien. Dit omdat het bijdraagt aan verschraling van het aanbod en diversiteit. Gemeenten ervaren moeite om bij te sturen, zeker bij versnipperd eigendom. Er is behoefte aan een meer actuele en flexibele regelgeving die past bij veranderende trends en gebiedsprofielen.

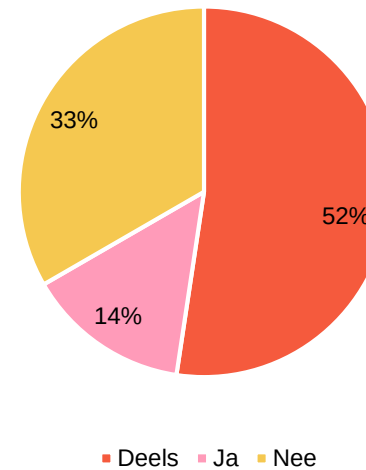
Vraag 4: Monitoring van het omgevingsplan

52% van de respondenten geeft aan dat de effectiviteit van het omgevingsplan slechts deels wordt gemonitord, terwijl 33% stelt dat dit helemaal niet gebeurt. Respondenten geven aan dat er zelden sprake is van een structureel evaluatieproces. Ook worden nieuwe ontwikkelingen vaker getoetst dan oudere, wat juist kwalijk is omdat deze oude ontwikkelingen al langer spelen. Onzekerheid over regelgeving en onduidelijkheden ('kin-derziektes') bemoeilijken een systematische beoordeling. Sommige gemeenten zijn begonnen met het aanpassen van hun omgevingsplan, maar dit verloopt traag. Private partijen houden de gemeente soms scherp, maar wet- en regelgeving doorbreken blijft lastig.

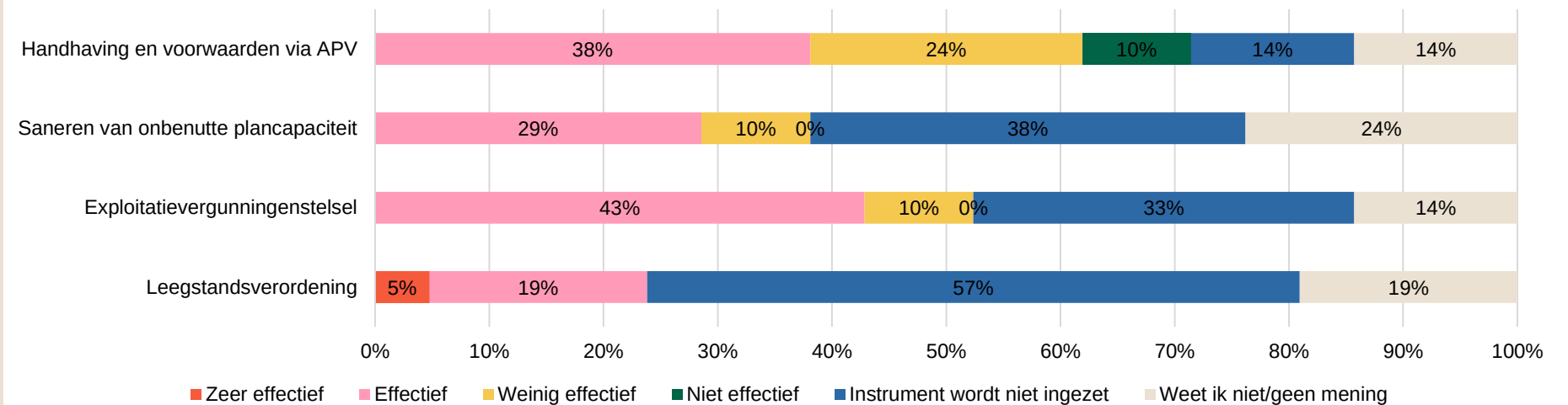
Werkt het omgevingsplan in uw binnenstad of centrumgebied naar behoren gelet op de algemene doelen en de ruimtelijke opgaven? N=22



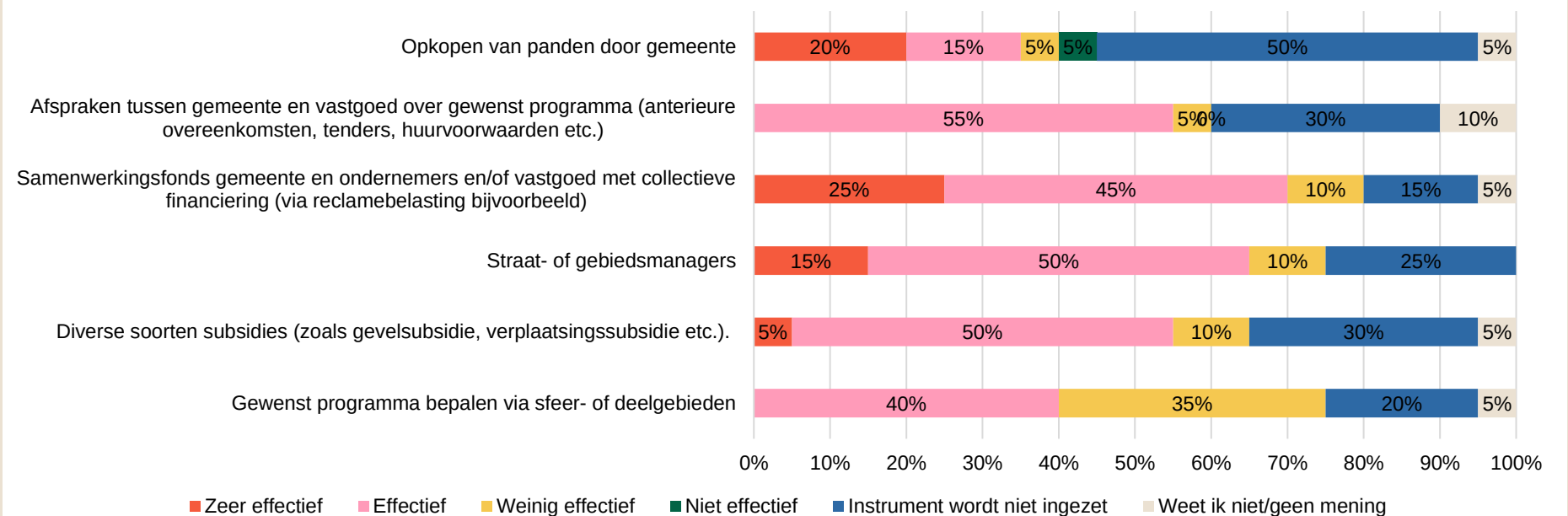
Wordt de effectiviteit van het omgevingsplan ten aanzien van de algemene doelen en te voorkomen ruimtelijke problemen gemonitord getoetst, en geëvalueerd? N=21



De stok: naast het omgevingsplan zijn er nog andere dwingende of harde instrumenten die gemeenten kunnen inzetten. Kunt u aangeven in hoeverre de volgende instrumenten naar uw mening effectief zijn in uw binnenstad of centrumgebied? N=21



De wortel: ook zetten gemeenten tal van andere, meer stimulerende instrumenten in t.b.v. het algemene doel. Kunt u aangeven in hoeverre de volgende instrumenten naar uw mening effectief zijn in uw binnenstad of centrum? N=20



Vraag 5: Effectiviteit van dwingende instrumenten ('de stok')

Het exploitatievergunningenstelsel wordt met 43% als meest effectief ervaren. Daarna is dit de Handhaving via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (38%). Het minst effectieve instrument is de leegstandsverordening met 24%, dit instrument wordt ook het minst ingezet. Gemeenten benoemen de wens om actiever te sturen via aankoop van vastgoed of een strenger vergunningenstelsel. Sommige respondenten wijzen op de beperkte middelen om ongewenste ontwikkelingen daadwerkelijk tegen te houden. Er is behoefte aan een bredere en consistentere toepassing van dwingende maatregelen.

Vraag 6: Effectiviteit van stimulerende instrumenten ('de wortel')

Het samenwerkingsfonds tussen de gemeente, ondernemers en/of vastgoed wordt als meest effectief beschouwd (70%). Ook worden de straat- of gebiedsmanagers als effectief beschouwd. Het opkopen van panden door de gemeente en het bepalen van een gewenst programma via sfeer- of deelgebieden is een minder effectieve keuze of wordt niet vaak ingezet.

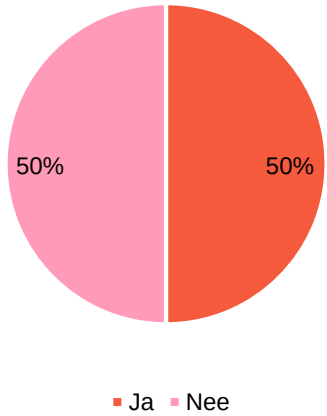
Vraag 7: Andere kansrijke instrumenten

50% van de respondenten ziet aanvullende instrumenten als kansrijk, zoals het voorbereidingsbesluit of het beperken van bepaalde branches. Suggesties vanuit de respondenten variëren van het oprichten van winkelcorporaties tot het inzetten van subsidies voor culturele ondernemers. Er is een groeiende interesse in conceptontwikkeling en het versterken van een unieke binnenstadsidentiteit. Ook wordt het belang van actieve samenwerking met vastgoedpartijen en ondernemers benadrukt. Deze instrumenten bieden volgens respondenten extra sturingsmogelijkheden, maar kunnen de ondernemersvrijheid beperken.

Vraag 8: Samenwerking tussen stakeholders

Samenwerking tussen gemeenten en ondernemers wordt door 68% als goed beoordeeld en is hiermee het hoogst. Hierop volgt de samenwerking van ondernemers onderling (58%). De samenwerking tussen pandeigenaren onderling en pandeigenaren en ondernemers wordt als neutraal/slecht ervaren. Ook is de samenwerking tussen pandeigenaren en de gemeente slecht. Over het algemeen zien we dat de pandeigenaren lastig zijn om mee samen te werken, waar de samenwerking met ondernemers soepel verloopt.

Ziet u nog andere kansrijke instrumenten om te sturen op het gewenste programma? N=20



Veel van de hiervoor behandelde instrumenten zijn randvoorwaardelijk voor een vitale en gevarieerde functiemix, maar dat geeft geen garantie voor het gewenste programma. Daarvoor zijn afspraken en goede samenwerking tussen ondernemers en vastgoed nodig. N



Vraag 9: Betrekken van andere partijen N=19

Respondenten geven aan dat maatschappelijke en culturele partners, bewoners, en citymarketingorganisaties belangrijk zijn om te betrekken. Specifieke suggesties omvatten onderwijsinstellingen, erfgoedorganisaties, en grote horecaspelers zoals de Heineken-groep.

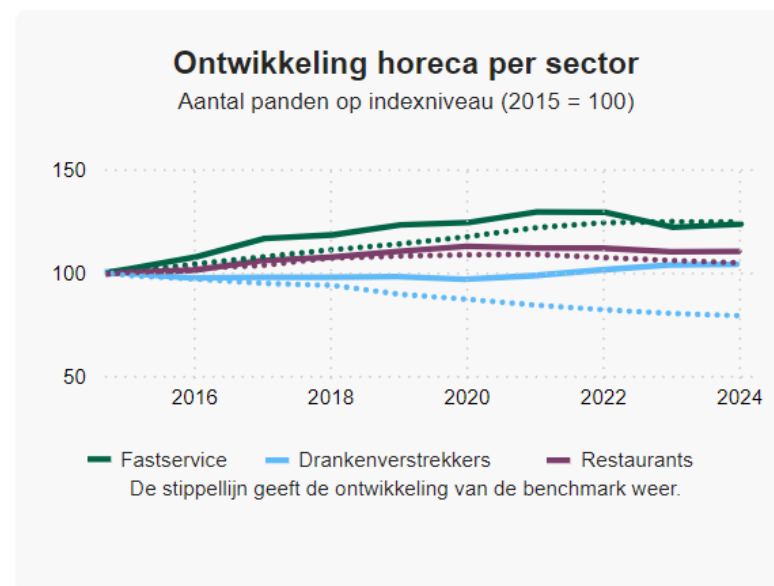
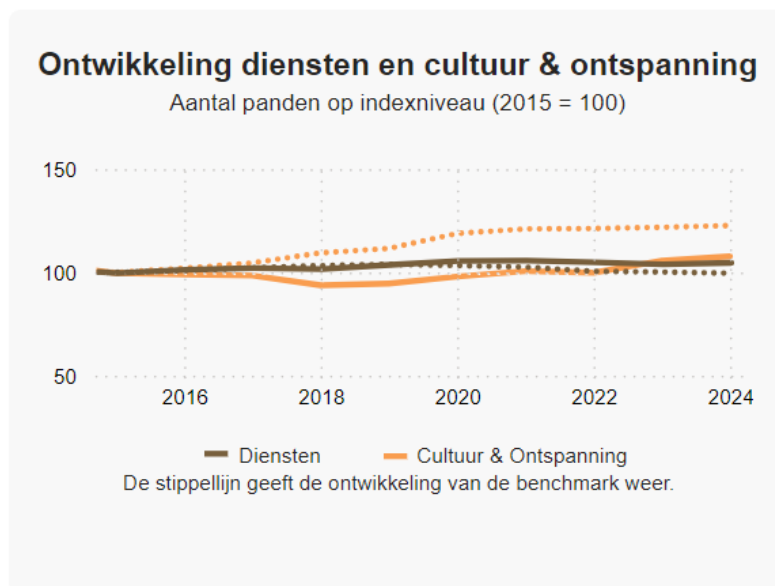
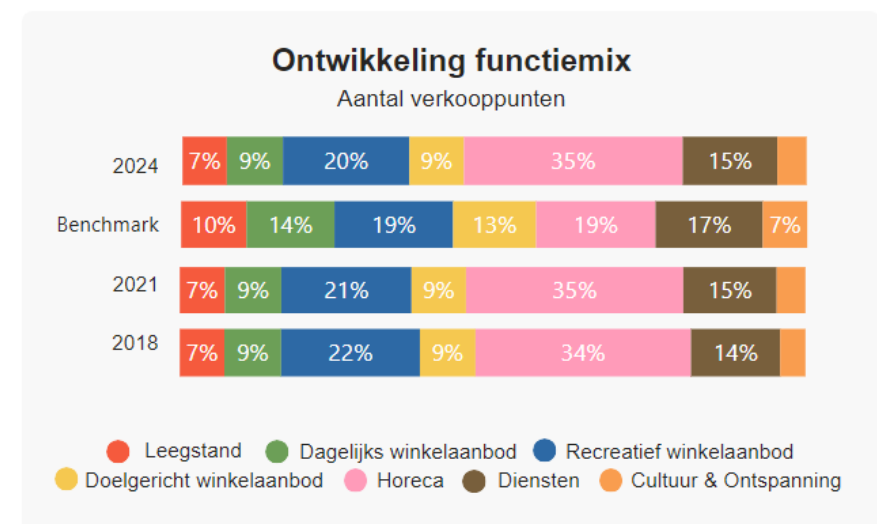
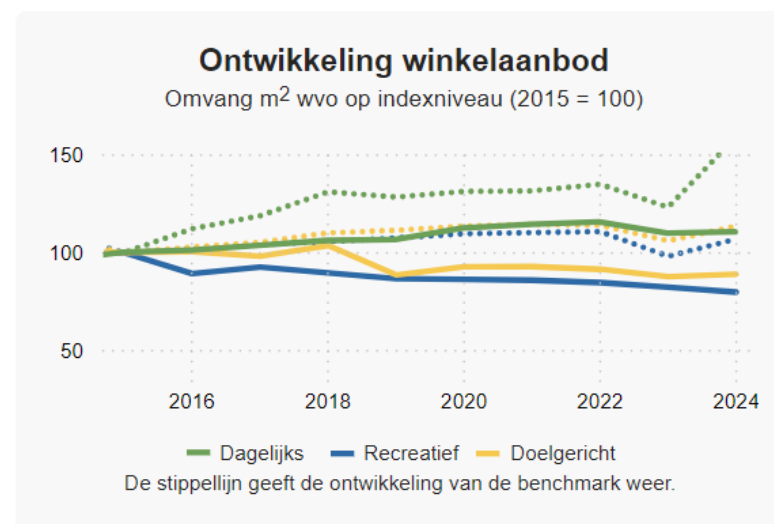
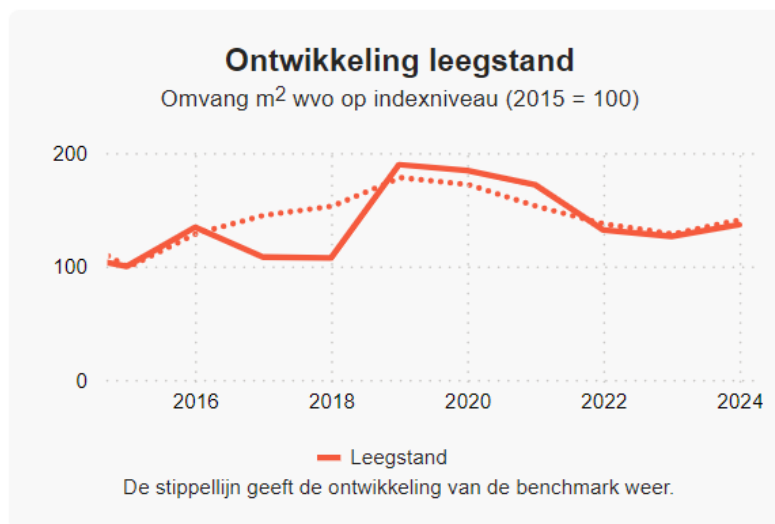
Bewoners worden als cruciale, maar vaak vergeten stakeholders binnen-stadsontwikkeling. Ook wordt benadrukt dat bredere betrokkenheid leidt tot meer gedragen en diverse oplossingen. Gemeenten erkennen dat effectieve samenwerking met deze partijen kan bijdragen aan een vitaler centrum.

Vraag 10: Overige relevante thema's N=19

Belangrijke aanvullende thema's die de respondenten benoemen zijn vergroening, handhaving, bereikbaarheid en het tegengaan van verpaupering. Respondenten wijzen op de noodzaak om een balans te vinden tussen wonen, ondernemersruimte en openbare voorzieningen. Er moet aandacht zijn voor verblijfskwaliteit, klimaatadaptatie en het creëren van aantrekkelijke ontmoetingsplekken. Gemeenten vragen om flexibel beleid dat inspeelt op veranderende behoeften en trends. Ook wordt benadrukt dat handhaving van beleid net zo belangrijk is als het formuleren ervan, anders is het schrijven van nieuw beleid zinloos.

Bijlage 3 - Factsheet 10 City Deal binnensteden

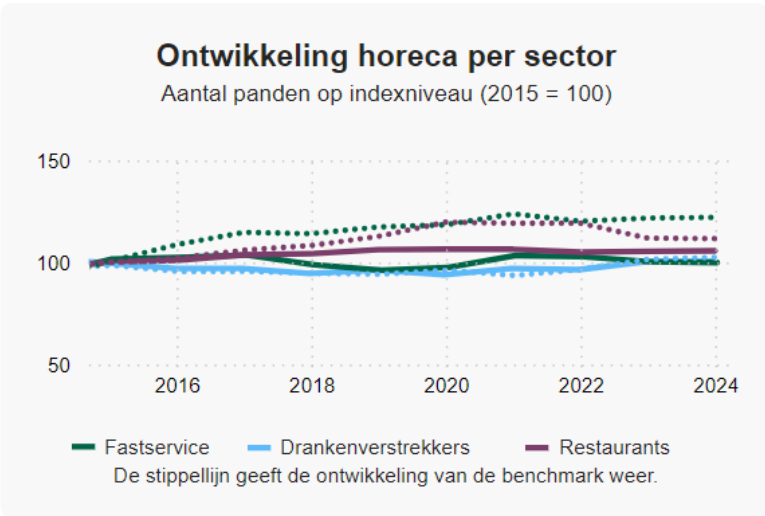
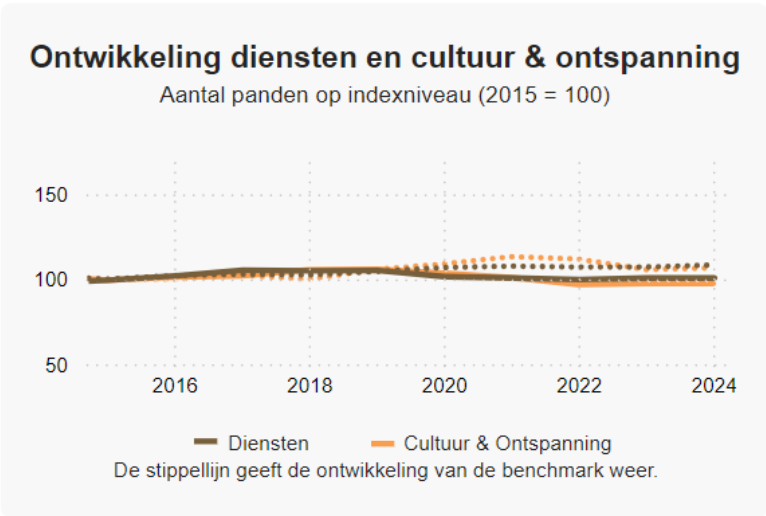
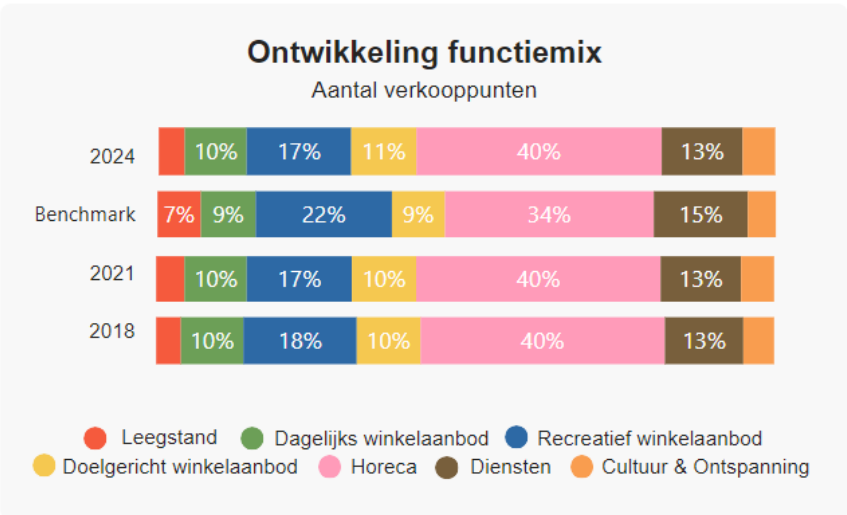
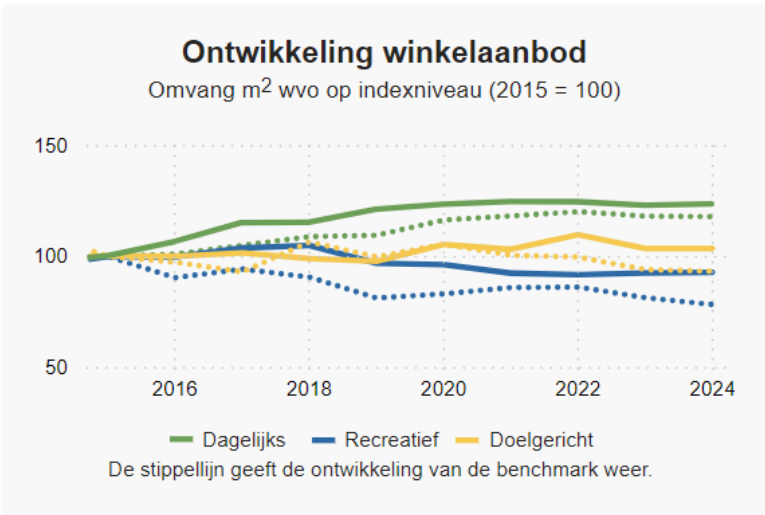
Navolgend staan de factsheets van de 10 City Deal binnensteden. De binnensteden zijn vergeleken met soortgelijke centrumgebieden binnen de database van Locatus Retailverkenner. Dus de binnenstad van Nijmegen is vergeleken met alle andere binnensteden. Het centrum van Roosendaal is vergeleken met alle andere 'hoofdwinkelgebieden klein'.



Snelst toegenomen voorzieningen sinds 2014

Branche	Absoluut	Procentueel
Fastfood	+173	53%
Restaurant	+154	13%
Koffiebar	+130	481%
Café-Restaurant	+113	21%
Nagelstudio	+98	
Kapper	+87	16%
2Eh Kleding	+82	132%
Bezorg/Halen	+74	31%
Tattoo/Piercing	+72	104%
Crêpes/Wafels/Donuts	+63	
Elektro Reparatie	+56	509%
Schoonheidssalon	+53	27%
Fitness	+45	65%

Amsterdam

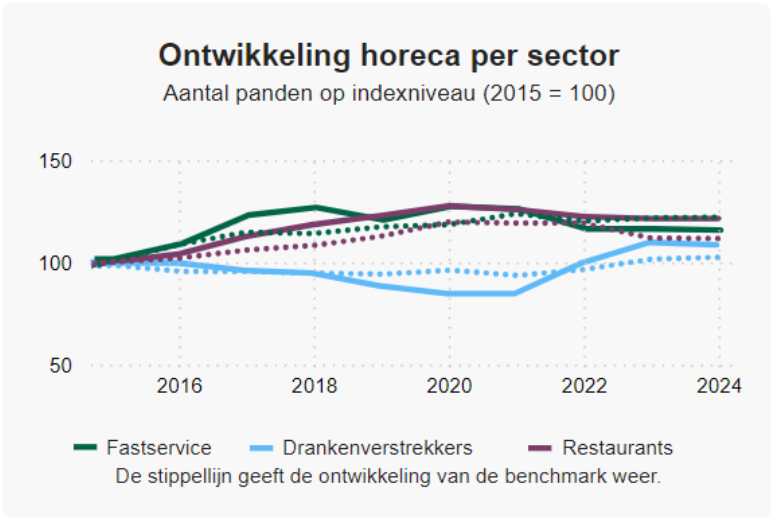
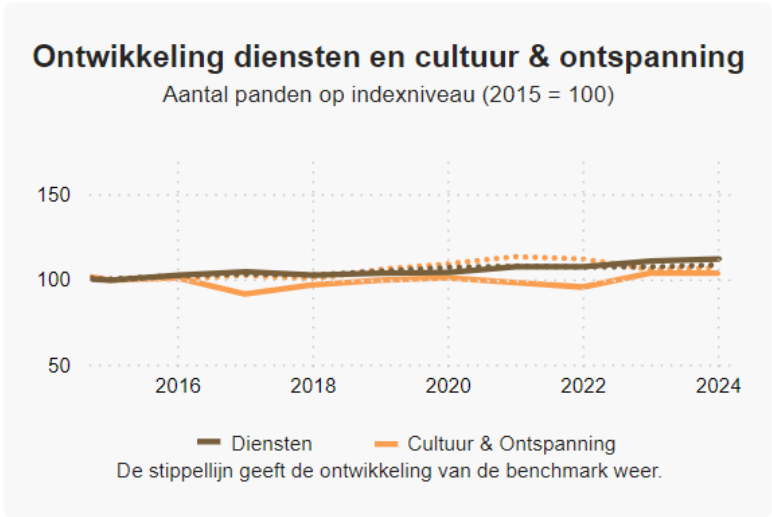
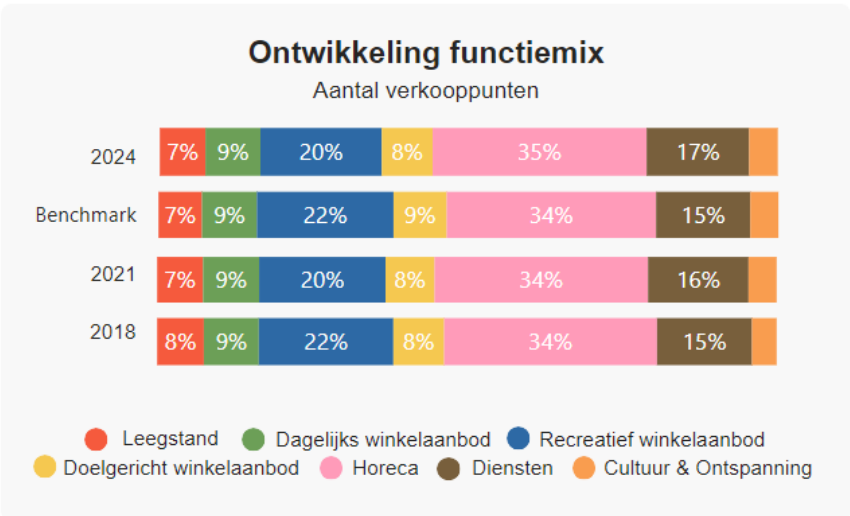
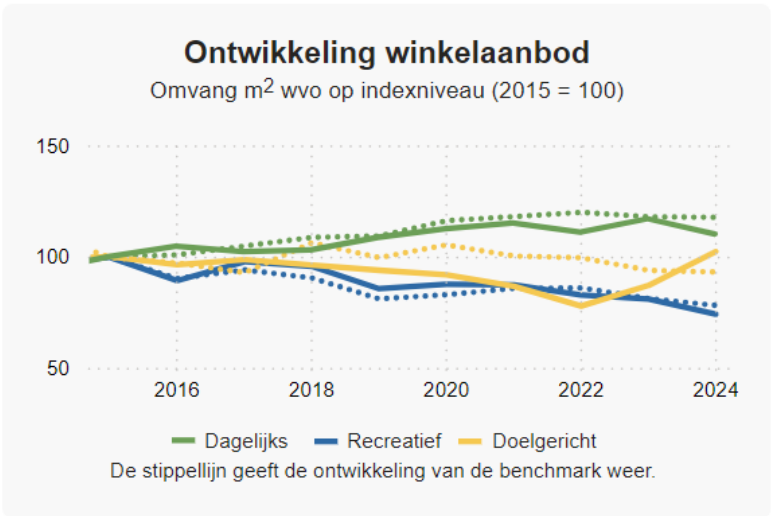
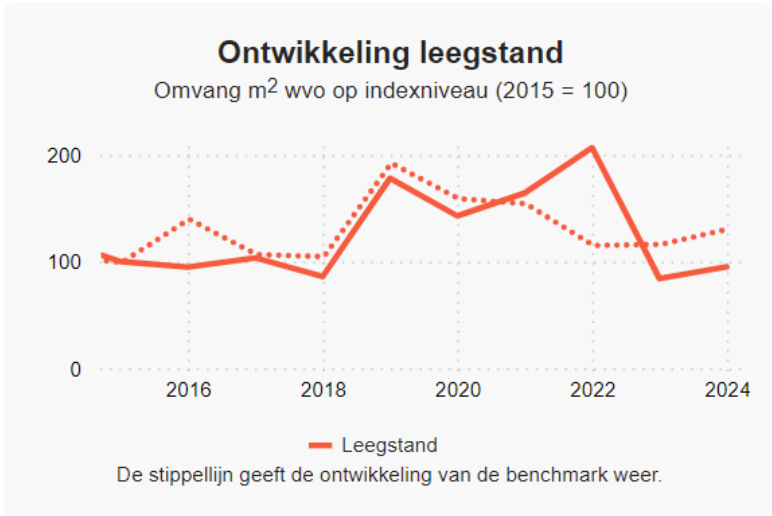


Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners	Noord-Holland	Landelijk
Leegstand	18	113
Dagelijks	58	374
Recreatief	173	337
Doelgericht	52	681

Aantal panden per 1.000 inwoners	Noord-Holland	Landelijk
Horeca	2,1	3,2
Diensten	0,7	2,3
Cultuur & Ontspanning	0,3	0,6

Den Haag

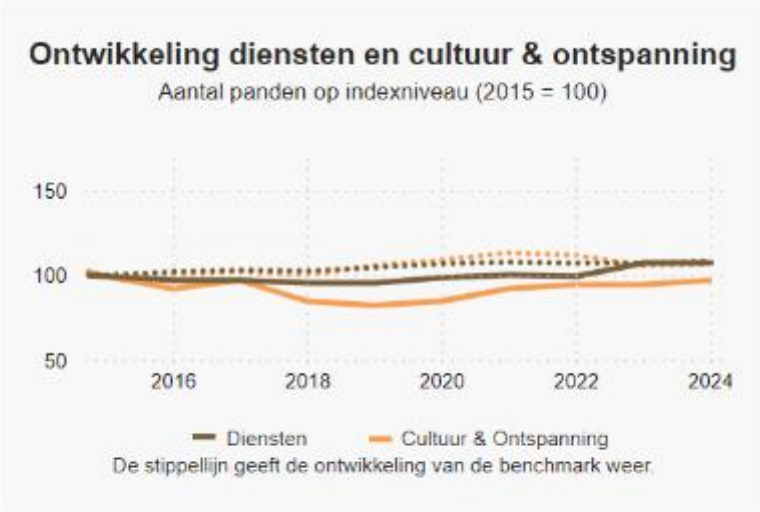
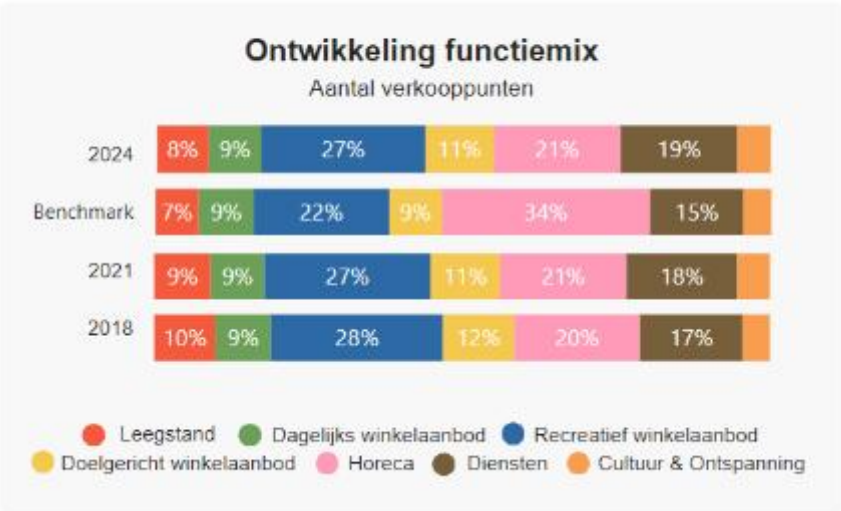


Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Leegstand	30	110	134
Dagelijks	35	349	377
Recreatief	162	305	357
Doelgericht	58	614	786

Aantal panden per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Horeca	1,0	2,3	2,5
Diensten	0,5	2,0	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,1	0,5	0,6

Dordrecht



Aanbod per 1.000 inwoners

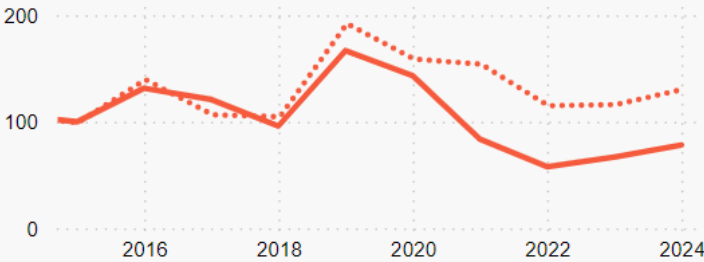
M ² wvo per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Leegstand	105	110	134
Dagelijks	87	349	377
Recreatief	312	305	357
Doelgericht	140	614	786

Aantal panden per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Horeca	1,2	2,3	2,5
Diensten	1,1	2,0	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,3	0,5	0,6

Eindhoven

Ontwikkeling leegstand

Omvang m² wvo op indexniveau (2015 = 100)

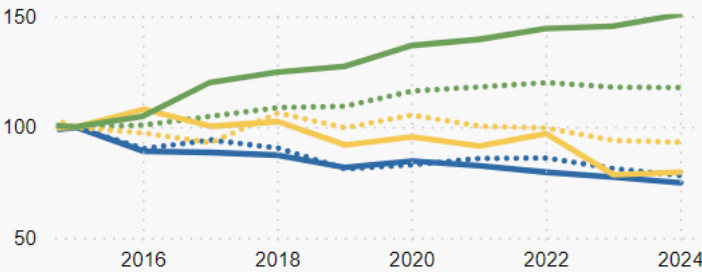


— Leegstand

De stippellijn geeft de ontwikkeling van de benchmark weer.

Ontwikkeling winkelaanbod

Omvang m² wvo op indexniveau (2015 = 100)



— Dagelijks

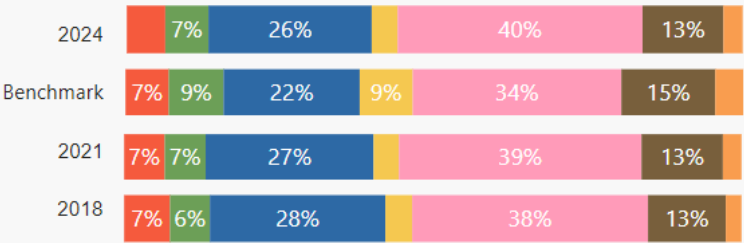
— Recreatief

— Doelgericht

De stippellijn geeft de ontwikkeling van de benchmark weer.

Ontwikkeling functiemix

Aantal verkooppunten



● Leegstand

● Dagelijks winkelaanbod

● Recreatief winkelaanbod

● Doelgericht winkelaanbod

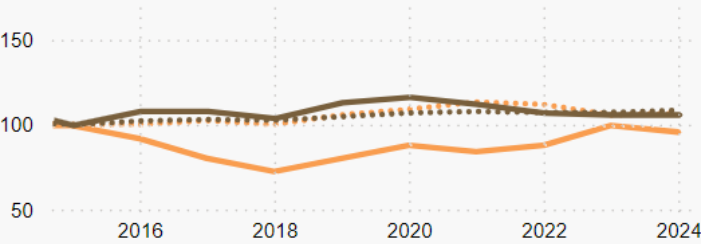
● Horeca

● Diensten

● Cultuur & Ontspanning

Ontwikkeling diensten en cultuur & ontspanning

Aantal panden op indexniveau (2015 = 100)



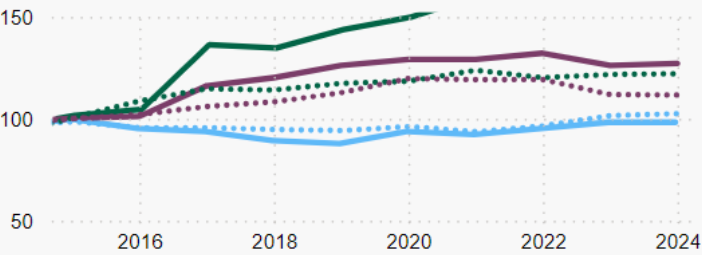
— Diensten

— Cultuur & Ontspanning

De stippellijn geeft de ontwikkeling van de benchmark weer.

Ontwikkeling horeca per sector

Aantal panden op indexniveau (2015 = 100)



— Fastservice

— Drinkenverstrekkers

— Restaurants

De stippellijn geeft de ontwikkeling van de benchmark weer.

Aanbod per 1.000 inwoners

M² wvo per 1.000 inwoners

Leegstand

50

Noord-Brabant

139

Landelijk

134

Dagelijks

36

375

377

Recreatief

291

371

357

Doelgericht

33

808

786

Aantal panden per 1.000 inwoners

Horeca

1,3

2,4

2,5

Diensten

0,4

1,8

2,0

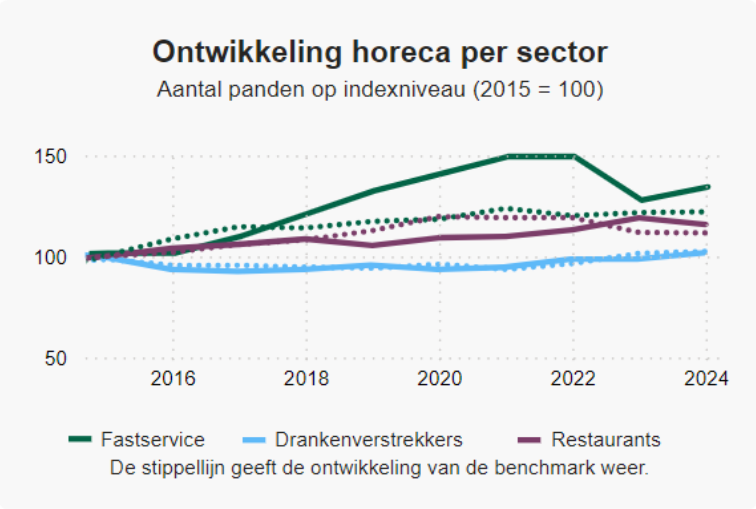
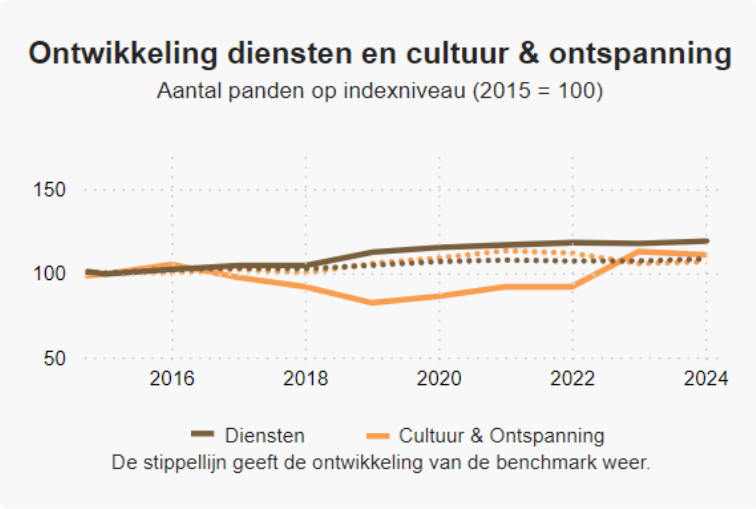
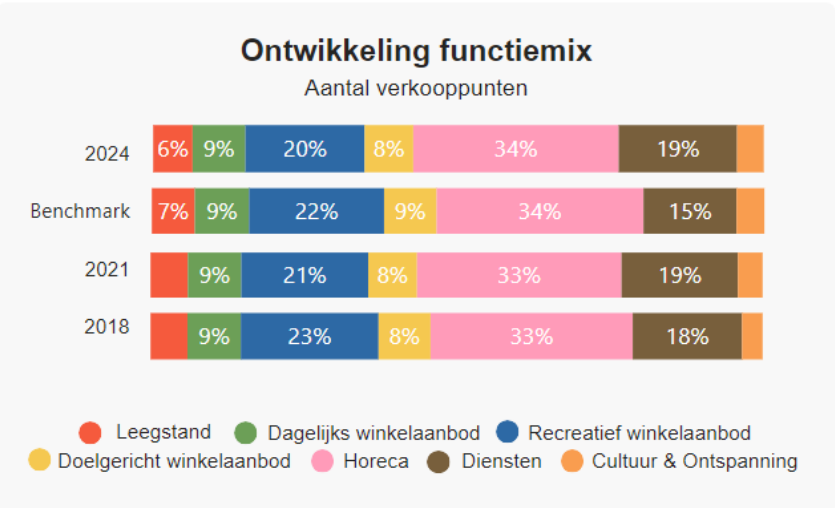
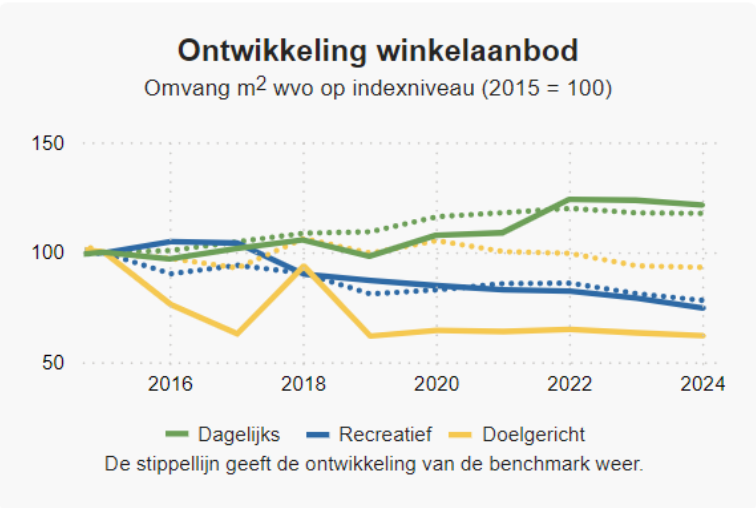
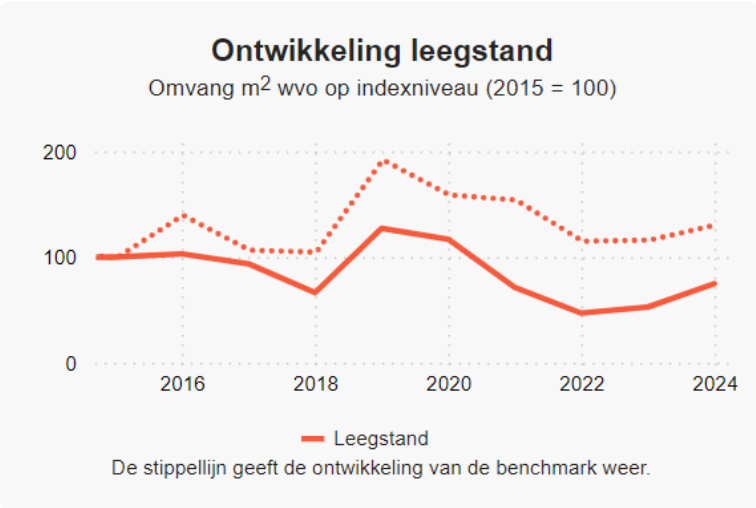
Cultuur & Ontspanning

0,1

0,5

0,6

Groningen



Aanbod per 1.000 inwoners

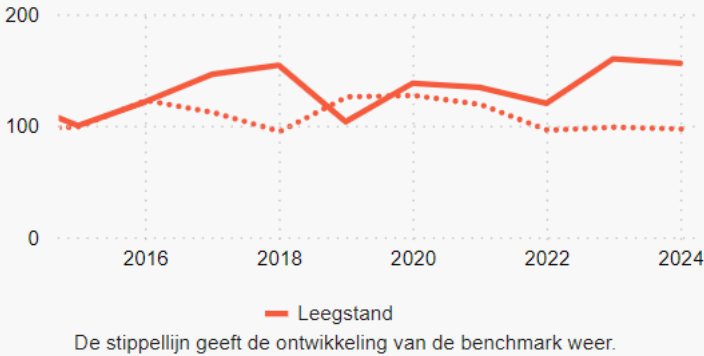
M ² wvo per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Leegstand	56	110	134
Dagelijks	78	349	377
Recreatief	241	305	357
Doelgericht	69	614	786

Aantal panden per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Horeca	1,8	2,3	2,5
Diensten	1,1	2,0	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,2	0,5	0,6

Hilversum

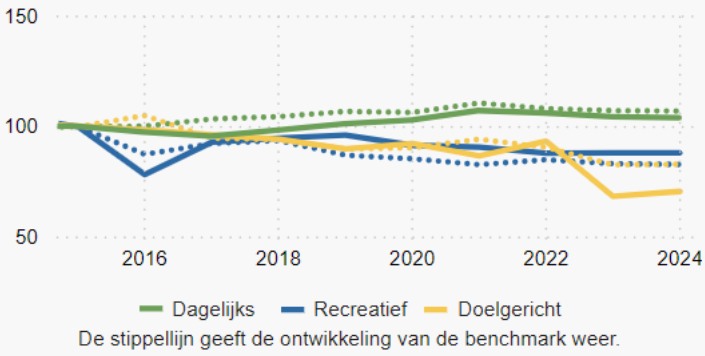
Ontwikkeling leegstand

Omvang m² wvo op indexniveau (2015 = 100)



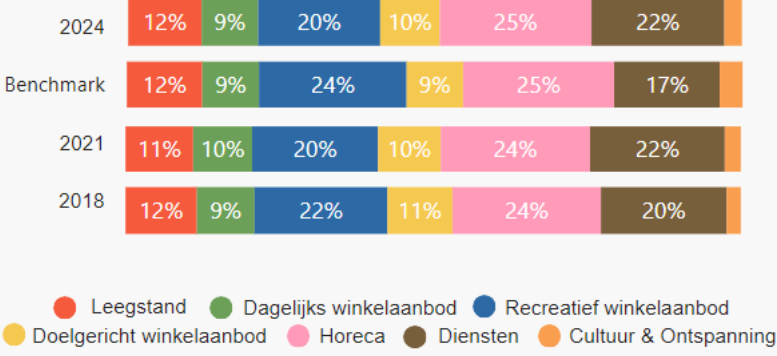
Ontwikkeling winkelaanbod

Omvang m² wvo op indexniveau (2015 = 100)



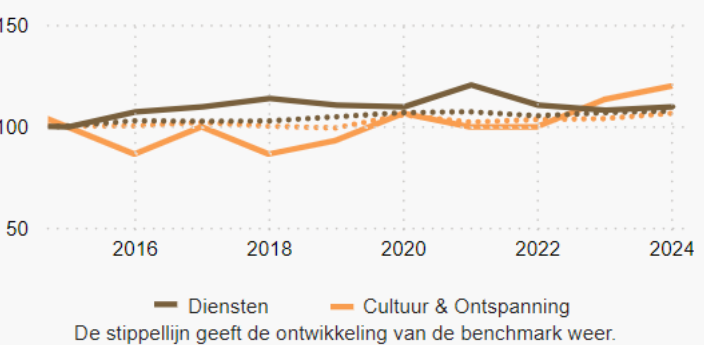
Ontwikkeling functiemix

Aantal verkooppunten



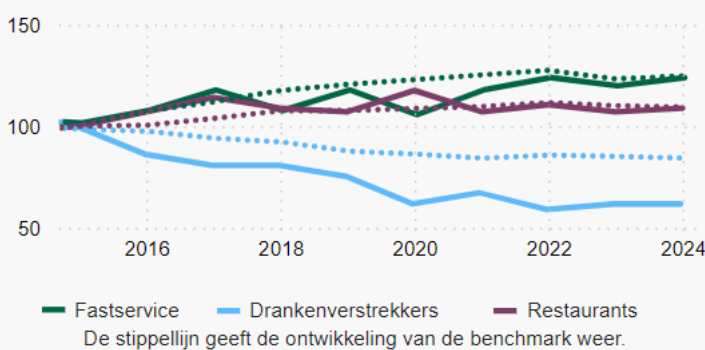
Ontwikkeling diensten en cultuur & ontspanning

Aantal panden op indexniveau (2015 = 100)



Ontwikkeling horeca per sector

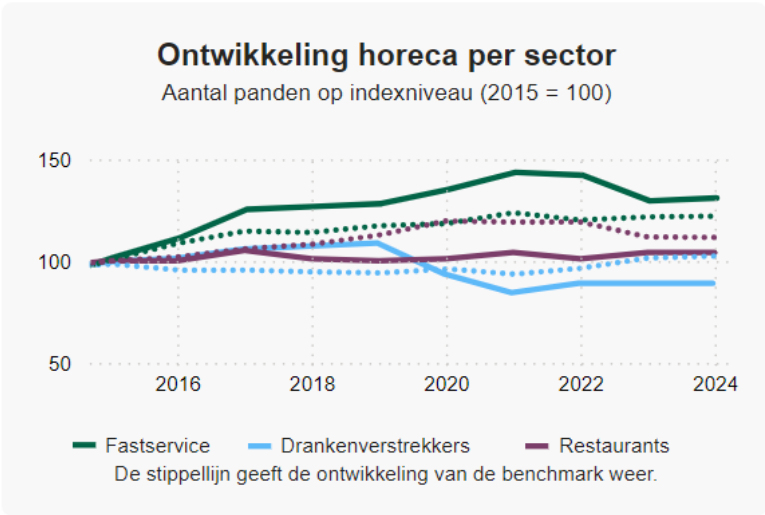
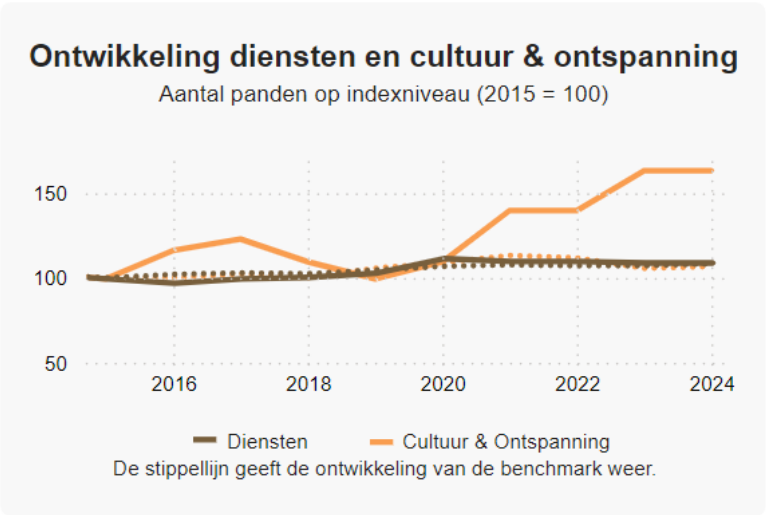
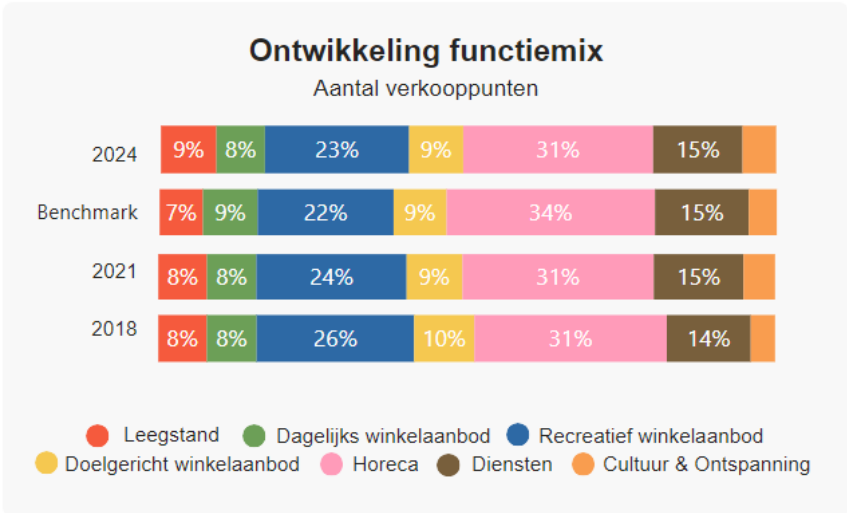
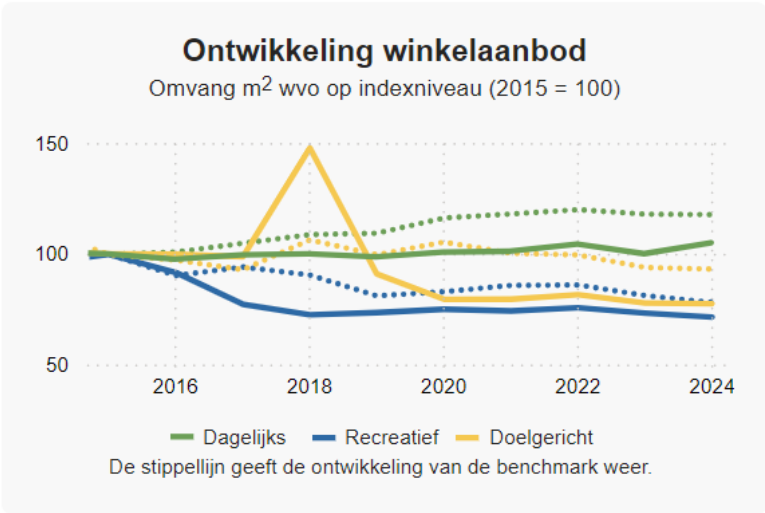
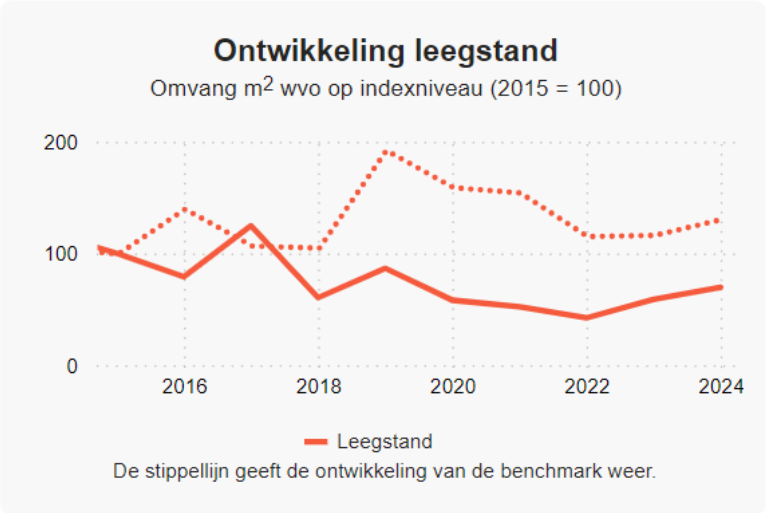
Aantal panden op indexniveau (2015 = 100)



Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners		Noord-Holland	Landelijk
Leegstand	180	113	134
Dagelijks	120	374	377
Recreatief	390	337	357
Doelgericht	130	681	786
Aantal panden per 1.000 inwoners			
Horeca	1,6	3,2	2,5
Diensten	1,4	2,3	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,2	0,6	0,6

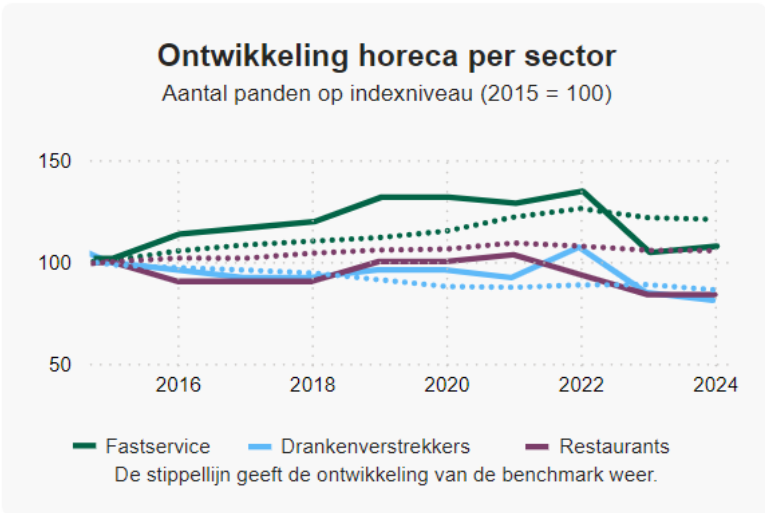
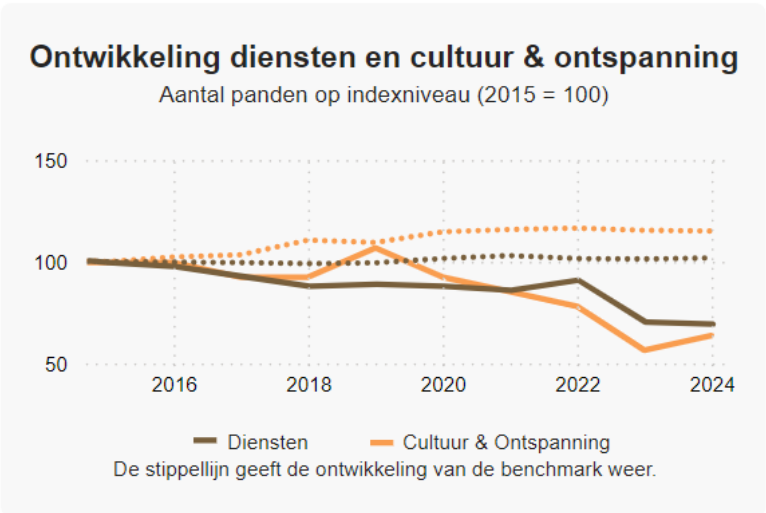
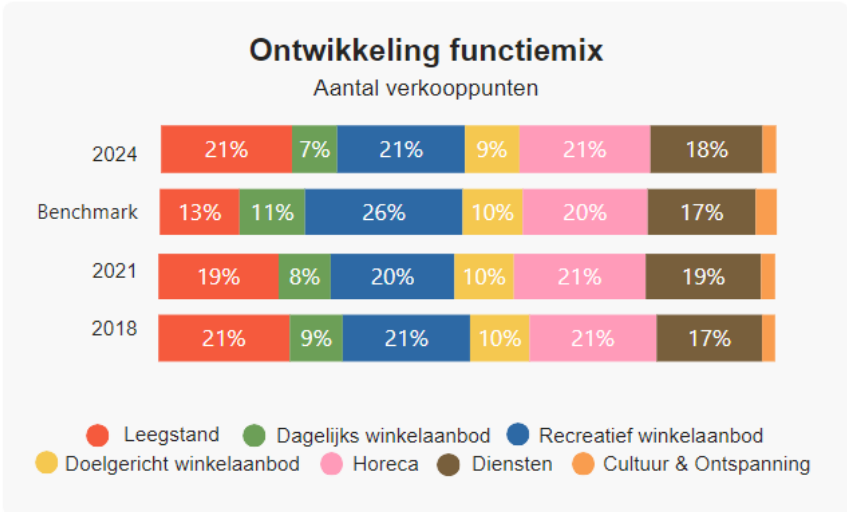
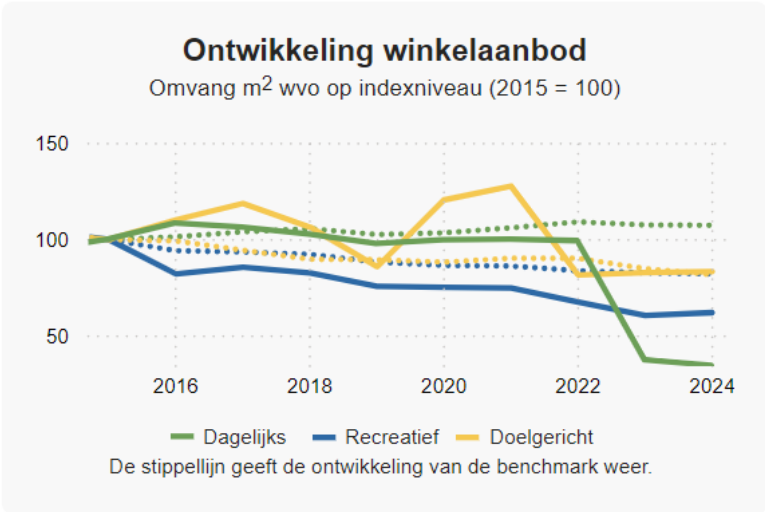
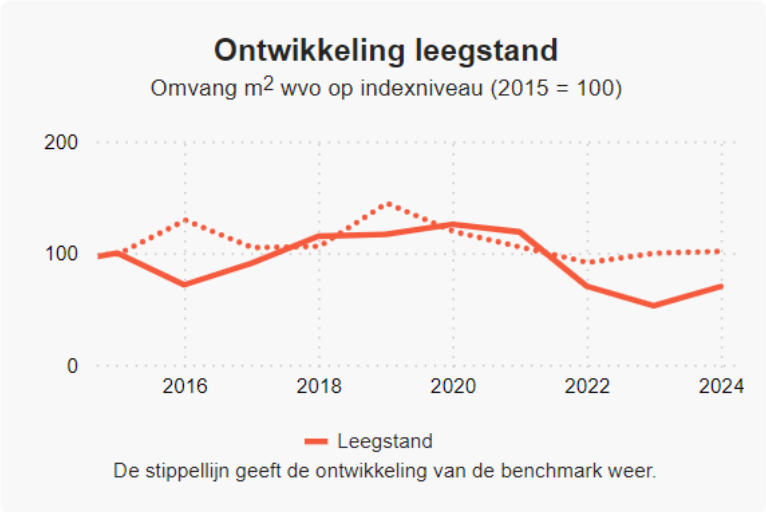
Nijmegen



Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners		Gelderland	Landelijk
Leegstand	57	121	134
Dagelijks	55	381	377
Recreatief	294	370	357
Doelgericht	77	856	786
Aantal panden per 1.000 inwoners			
Horeca	1,5	2,1	2,5
Diensten	0,7	1,8	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,3	0,5	0,6

Roosendaal

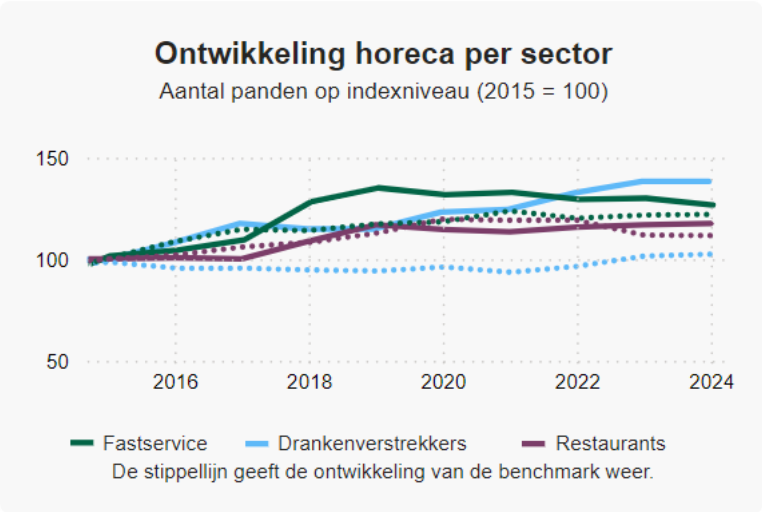
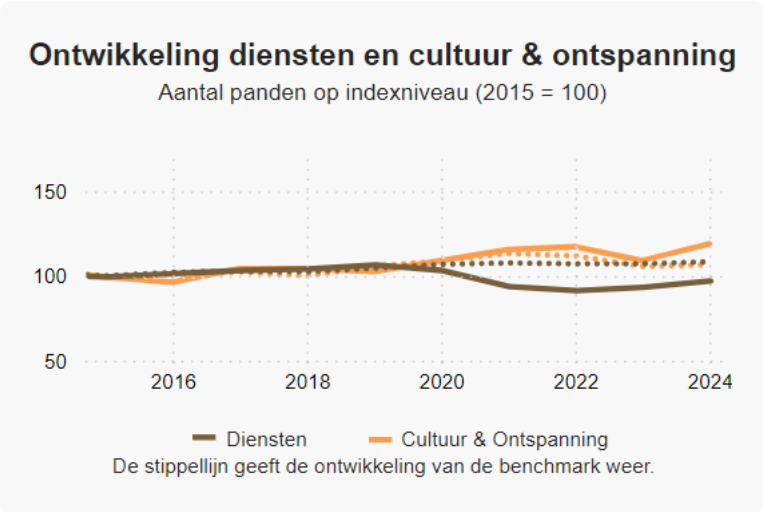
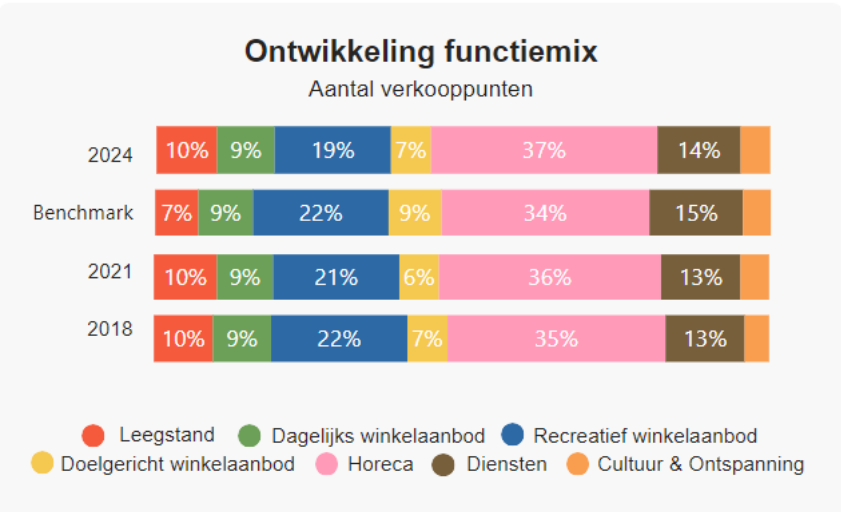
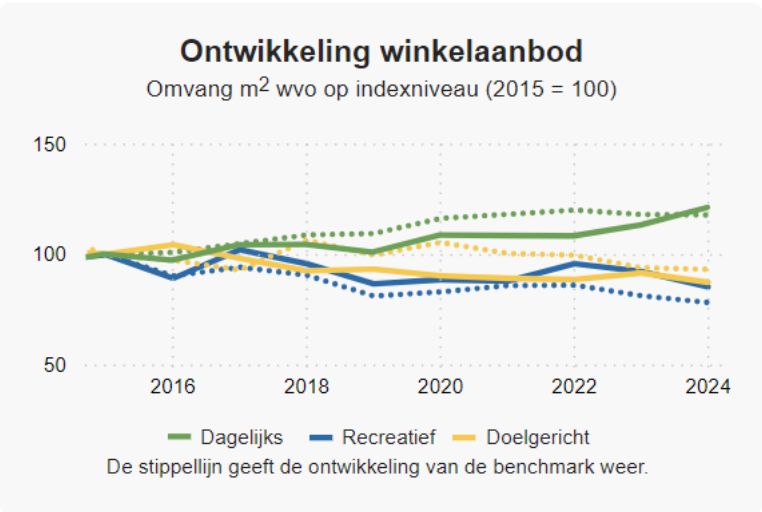
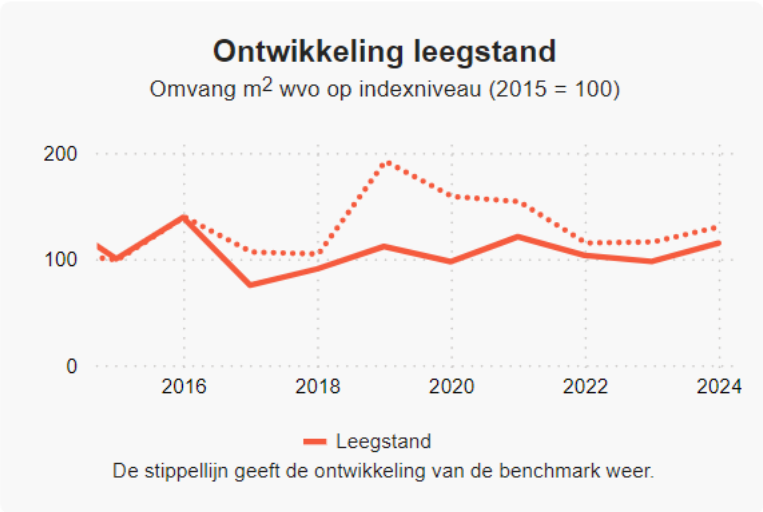


Aanbod per 1.000 inwoners

	M ² wvo per 1.000 inwoners	Noord-Brabant	Landelijk
Leegstand	149	139	134
Dagelijks	49	375	377
Recreatief	269	371	357
Doelgericht	122	808	786

	Aantal panden per 1.000 inwoners	Noord-Brabant	Landelijk
Horeca	1,1	2,4	2,5
Diensten	0,9	1,8	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,1	0,5	0,6

Rotterdam

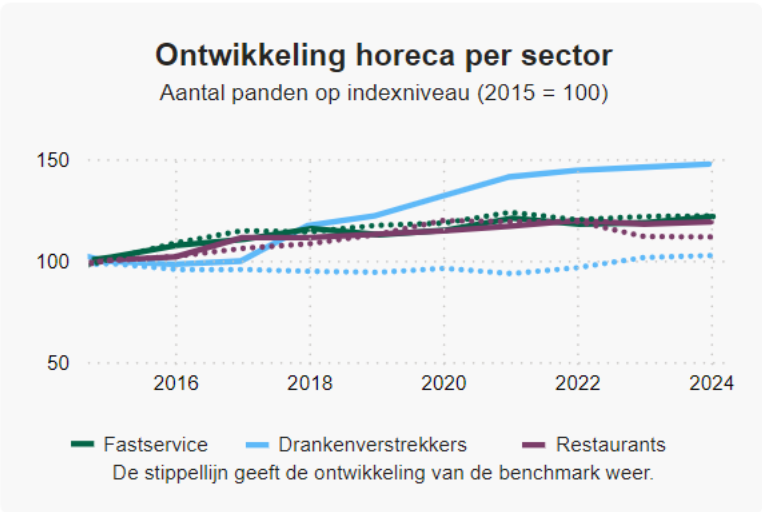
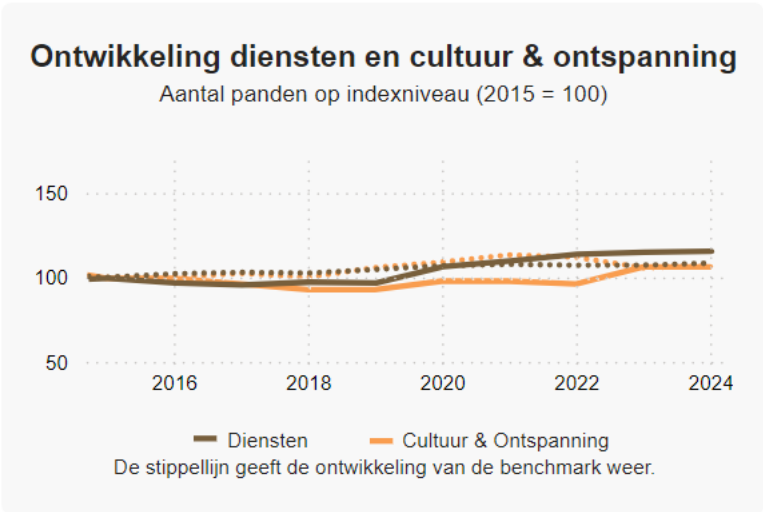
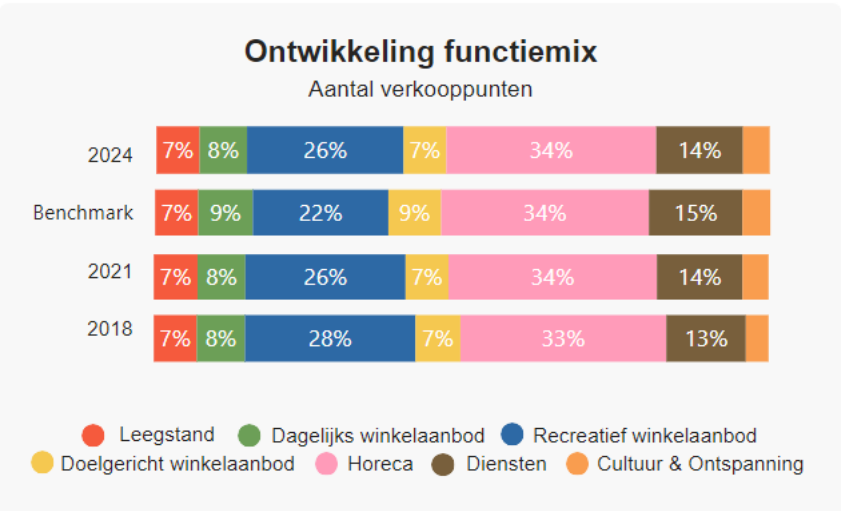
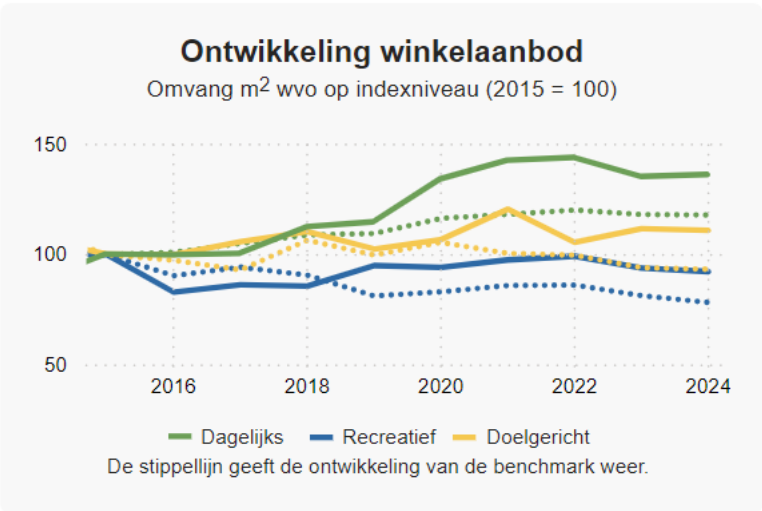


Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Leegstand	44	110	134
Dagelijks	41	349	377
Recreatief	171	305	357
Doelgericht	32	614	786

Aantal panden per 1.000 inwoners		Zuid-Holland	Landelijk
Horeca	0,8	2,3	2,5
Diensten	0,3	2,0	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,1	0,5	0,6

Utrecht



Aanbod per 1.000 inwoners

M ² wvo per 1.000 inwoners		Utrecht	Landelijk
Leegstand	63	115	134
Dagelijks	46	349	377
Recreatief	248	321	357
Doelgericht	54	718	786

Aantal panden per 1.000 inwoners		Utrecht	Landelijk
Horeca	1,3	2,1	2,5
Diensten	0,5	1,8	2,0
Cultuur & Ontspanning	0,2	0,5	0,6

Ruimte. Mensen. Toekomst.

Amsterdam

Nachtwachtlaan 20
1058 EA Amsterdam
+31 (0)20 506 19 99

's-Hertogenbosch

Willemsplein 2
5211 AK 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 208 91 55

Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
+31 (0)77 373 06 01

Info.bro@movares.nl
www.movares.com



