

Beter benutten van leegstaande ruimte bij winkelpanden

Routes naar transformatie



Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en aanpak	3
1.2	Bevindingen	3
1.3	Leeswijzer	4
2.	De maatschappelijke impact van transformatie van leegstaande ruimte rondom winkels	5
2.1	Sociale waarde	5
2.2	Culturele waarde	5
2.3	Duurzaamheidswaarde	6
2.4	Economische waarde	6
2.5	Maatschappelijke baten realiseren	6
2.6	Waarden inventariseren	7
2.7	Regierol gemeenten	7
3.	Slim benutten van ruimte rondom winkels: intensivering van winkelpanden	9
3.1	Boven de winkel: van rommelhok tot inkomstenbron	9
3.2	Boven de Spar City	9
3.3	Rondom de winkel	10
3.4	Panden koppelen in Den Haag	11
4.	De rol van gemeenten bij het aanpakken van leegstand rondom winkels	12
4.1	Initiëren	12
4.2	Drempels wegnemen	13
4.2.1	Gebrek aan expertise	13
4.2.2	Onrendabele toppen	14
4.2.3	Stapelring van regelgeving	14
4.3	Verbinden	15
5.	Conclusies: routes naar transformatie van leegstaande ruimtes bij winkelpanden	17
5.1	Routes naar transformatie	17
5.1.1	Ontwerp	18
5.1.2	Financieel	18
5.1.3	Kennis	19
5.1.4	Beleid	19
5.2	Alternatieve routes	20
6.	Geraadpleegde bronnen	21
	Colofon	23

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en aanpak

Rondom winkels is er nog veel leegstaande ruimte die na transformatie kan bijdragen aan levendige binnensteden. Intensivering van winkelpanden met extra functies heeft sociale waarde (gemeenschapsvorming), culturele waarde (de identiteit van binnensteden versterken), duurzaamheidswaarde (beter benutten van bestaande bouw) en economische waarde (meer werkgelegenheid en bestedingen).

In opdracht van de City Deal Dynamische Binnensteden laat Platform31 in dit rapport zien hoe de ruimte rondom winkels beter benut kan worden. Daarbij kijken we verder dan alleen de ruimte boven winkels, omdat een bredere blik naar omliggende vrij ruimte en naastgelegen panden méér mogelijkheden geeft tot rendabele transformaties.

Voor deze verkenning is een werkgroep samengesteld met vertegenwoordigers van gemeenten, het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en uit de vastgoedsector. Om te leren van eerdere transformaties is er gesproken met onder andere vastgoedeigenaren, een architect, en vertegenwoordigers van relevante brancheverenigingen.

1.2 Bevindingen

In Nederland is al veel ervaring opgedaan met transformatie van winkelpanden, maar van die kennis wordt nog niet overal geprofiteerd. Dat komt onder andere door hoge kosten en door onvoldoende kennis bij eigenaren over de mogelijkheden. Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het transformeren van leegstaande ruimte door in contact met eigenaren financiële en praktische drempels weg te nemen en verschillende partijen te verbinden. Ook kunnen zij doorbraken realiseren door te werken met binnenstadtafels waaraan bestuurders het beleid met elkaar afstemmen. Beleidsmatig vragen binnensteden om een *status aparte*, omdat het reguliere beleid hier vaak niet passend is. Daarvoor moeten gemeenten verkennen hoe zij met maatwerk flexibeler kunnen omgaan met regelgeving (bijvoorbeeld parkeernormen).

Het rapport laat zien dat slimme ontwerp oplossingen nieuwe kansen voor transformatie creëren. Dat kan door naast de leegstaande ruimte boven winkels óók naastgelegen panden te betrekken bij een ontwikkeling. Een gezamenlijke entree naar bovenliggende woningen, bijvoorbeeld door de ruimte achter een winkel beter te benutten, biedt mogelijkheden om transformaties te laten slagen.

Dit rapport presenteert vier routes om de transformatie van leegstaande ruimte bij winkelpanden aan te jagen. Uiteindelijk moeten eigenaren zelf aan de slag, maar stimulering door gemeenten is vaak nodig om de transformatie te versnellen. Daarbij kunnen gemeenten en eigenaren samen vier verschillende routes bewandelen:

1. Ontwerp: slimme ruimtelijke oplossingen om ruimte beter te benutten; binnen een pand maar ook door ruimtelijke verbindingen tussen panden.
2. Financieel: financiële drempels wegnemen met bijvoorbeeld subsidies, voorlichting over financiële mogelijkheden en het meewegen van maatschappelijke meerwaarde in de kosten en baten.
3. Kennis: eigenaren ontzorgen via kennis en voorlichting, en zorgen voor kennisdeling tussen gemeenten en Rijk.

4. Beleid: meer maatwerk in beleid door middel van binnenstadtafels voor portefeuille-overstijgende bestuurlijke afstemming, een *status aparte* voor binnensteden, en het versnellen van vergunningsprocedures.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk één bespreekt de maatschappelijke impact van intensivering van winkelpanden en hoe die impact gerealiseerd kan worden. In hoofdstuk twee bespreken we voorbeelden van verschillende ruimtelijke oplossingen om transformatie van leegstaande ruimte rondom winkels mogelijk te maken. Hoofdstuk drie verkent de rol van gemeenten bij het aanpakken van leegstand. Hierbij worden binnenstadtafels en een *status aparte* voor binnensteden gepresenteerd als maatregelen om doorbraken te forceren. In het slothoofdstuk komen de bevindingen samen in de vier routes voor transformatie.

2. De maatschappelijke impact van transformatie van leegstaande ruimte rondom winkels

Het transformeren van leegstaande ruimte in en rondom winkelpanden biedt veel potentie voor extra woningen, werkplekken en voorzieningen in binnensteden. We bespreken in dit hoofdstuk hoe zulke transformaties bijdragen aan sociale veerkracht, culturele levendigheid en duurzaamheid, naast de economische voordelen ervan. Dat vraagt wel om een benadering die breder kijkt dan alleen directe financiële opbrengsten. De verschillende waarden in kaart brengen maakt duidelijk welke partijen allemaal profiteren van transformatie.

Veel binnensteden hebben een transitie ingezet waarbij zij veranderen van plekken gefocust op consumptie naar plekken waar mensen willen verblijven: van *place to buy* naar *place to be*. Door ook ontmoeting en beleving centraal te stellen, blijven binnensteden aantrekkelijk voor bezoekers in tijden van online shoppen. Daarnaast dwingt het woningtekort om leegstand in binnensteden aan te pakken. Zo ontstaat een mix van functies die essentieel is om binnensteden dynamisch te houden. Door panden te intensiveren ontstaat er ruimte voor nieuwe functies zoals woningen, werkplekken, horeca, cultuur en maatschappelijke voorzieningen.

2.1 Sociale waarde

Het intensiveren van winkelpanden kan binnensteden versterken als plekken waar mensen elkaar ontmoeten en waar gemeenschappen vorm krijgen. Architect Sanne van Manen (Platform Woonopgave) constateert in een publicatie voor de City Deal Dynamische Binnensteden dat de sociale veerkracht in de huidige situatie vaak laag is in de binnenstad: “Er is hier minder sprake van sterke gemeenschappen tussen bewoners. De verhuisbewegingen zijn hoog, de woningen vaak minder geschikt voor gezinnen met kinderen en er is een gebrek aan buurthuizen.”¹ Het toevoegen van woningen en andere functies versterkt de leefbaarheid en sociale controle. Er is dan meer activiteit na sluitingstijd, wat een gunstig effect heeft op de veiligheid.

Van Manen stelt daarom nieuwe doelgroepen voor die de binnenstad kunnen verlevendigen. In plaats van jonge starters spreekt zij van jonge blijvers. Dat vraagt om kwalitatief goede woningen die flexibel genoeg zijn om aan te passen aan verschillende levensfasen. Een andere mogelijke doelgroep zijn vitale ouderen waarvan de kinderen het huis hebben verlaten. Voor deze groep kan kleiner wonen in de buurt van voorzieningen aantrekkelijk zijn.

Naast wonen zijn er andere functies die zorgen voor meer sociale verbinding in binnensteden. Een goede programmering van het winkelaanbod, horeca en evenementen zorgt voor meer en waardevolle ontmoetingen tussen mensen. Door de concurrentie van het online winkelen is deze extra sociale beleving essentieel voor binnensteden. Ook kunst, cultuur en erfgoed kan hier aan bijdragen.

2.2 Culturele waarde

Binnensteden zijn bij uitstek plekken met grote culturele waarde. We vinden hier vaak veel monumentale panden en erfgoed, wat de identiteit van steden versterkt. Door plek te bieden aan makers en culturele voorzieningen als theaters en bibliotheken wordt die culturele functie uitgebreid. Het is tegelijkertijd een

¹ Van Manen, S. (2025). *Goed wonen in de binnenstad*. Platform Woonopgave, City Deal Dynamische Binnensteden en Agenda Stad.

mogelijkheid om naast winkelbezoekers andere doelgroepen aan te spreken en de aantrekkelijkheid te vergroten.

Een voorbeeld hiervan is vernieuwde Kerkbrink en Gooische Brink in Hilversum, waar leegstaande winkelruimte plaats gaat maken voor de nieuwe bibliotheek² en een publiek toegankelijk collectiegebouw van museum Beeld & Geluid. De gemeente Hilversum ontving hier ruim een miljoen euro voor vanuit de Impulsaanpak Winkelgebieden.³ De transformatie brengt nieuwe functies naar de binnenstad en zorgt zo voor meer levendigheid. Ook versterkt het de identiteit van Hilversum als mediastad. Deze ontwikkeling in Hilversum past in een bredere landelijke trend waarbij naast winkelen ook andere voorzieningen weer terug komen in binnensteden.

2.3 Duurzaamheidswaarde

Transformeren van leegstaande ruimte biedt ook kansen voor verduurzaming van binnensteden. Volgens architect Sanne van Manen is de nood aan klimaatadaptatieve maatregelen in binnensteden groot. Het zijn plekken met doorgaans weinig groen en veel hittestress. Onderzoeksbureau Stec Groep stelt dat verduurzaming en woningbouw gecombineerd kunnen worden door slimme ontwerpkeuzes.⁴ Zij geven het voorbeeld van een tochtsluis met inpandige lift, die warmteverlies voorkomt bij openstaande winkeldeuren. Door de integratie van een inpandige lift in de tochtsluis ontstaat een toegang naar de bovenliggende woningen. Een ander voorbeeld is plafondisolatie om warmteverlies naar de woningen te voorkomen, waardoor het energielabel van de winkelruimte verbetert.

Het beter benutten van bestaande leegstaande ruimte is duurzamer dan nieuwbouw of het slopen van gebouwen. Architect Sanne van Manen stelt in een publicatie voor de City Deal Dynamische Binnensteden dat dit niet alleen gaat om het hergebruiken van schaarse materialen, maar ook om het beschermen van sociale en culturele waarden: “Slopen vernietigt naast grondstoffen ook geschiedenis en sociale structuren.”⁵

2.4 Economische waarde

Transformatie van winkelgebieden kan tevens aanzienlijke economische meerwaarde bieden. Er ontstaat meer stedelijke dynamiek door via intensivering van panden functies zoals wonen, horeca en publieke ruimte toe te voegen. Ook kan er ruimte worden geboden aan werken en economische activiteiten met een stadsverzorgende functie, zoals reparatie- en maakbedrijven. Gemeenten profiteren dan van een sterkere stadseconomie, vastgoedeigenaren van waardegroei, en ondernemers van een breder publiek. Dit leidt zo tot hogere bezoekersaantallen, meer bestedingen en versterking van de lokale economie.

2.5 Maatschappelijke baten realiseren

De besproken waarden laten zien dat intensivering van winkelpanden zowel positieve maatschappelijke als economische effecten heeft. Functiemenging in binnensteden heeft gunstige effecten voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid. Toch komt intensivering van winkelpanden in de praktijk vaak moeilijk van de grond. Het vraagt grote investeringen om ruimtes toegankelijk te maken voor andere functies. In winkelpanden is de toegang naar boven bijvoorbeeld vaak verdwenen om de etalageruimte zo groot mogelijk te kunnen maken. Dat vraagt om kostbare oplossingen, bijvoorbeeld het toegankelijk maken van bovenliggende ruimtes via een trap aan de achterkant van een winkelpand.

Ook het toevoegen van maatschappelijk-culturele functies is, ondanks de duidelijke maatschappelijke meerwaarde voor een gebied, in de praktijk vaak ‘niet rond te rekenen’. De huurprijzen liggen te hoog voor

² City Deal Dynamische Binnensteden (2024). Marco van der Schoor (E.CP) over de Hilversumse transformatie van winkelcentrum naar bibliotheek.

³ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). Resultaten Impulsaanpak winkelgebieden.

⁴ Stec Groep (2023). Doorbraak mogelijk voor 70.000 extra woningen in binnensteden.

⁵ Van Manen, S. (2025). *Goed wonen in de binnenstad*. Platform Woonopgave, City Deal Dynamische Binnensteden en Agenda Stad.

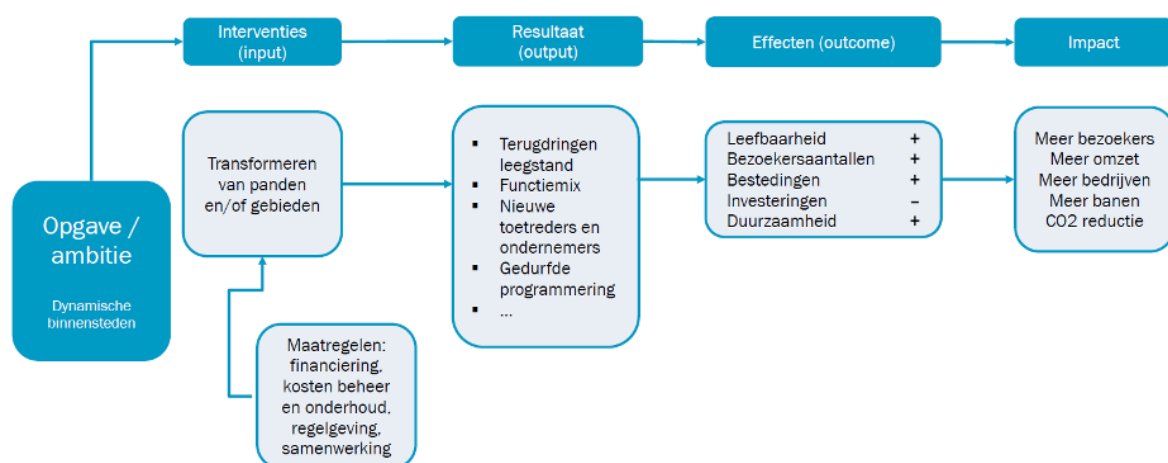
deze organisaties en sociale en culturele waarden laten zich lastig monetariseren. In de praktijk van binnenstedelijke transformatie dreigt het belang van deze functies dus onder te sneeuwen.

2.6 Waarden inventariseren

Bij transformatie moet daarom niet alleen worden gekeken naar de directe economische kosten en baten, maar ook de bredere maatschappelijke meerwaarde. Onderzoeker Rinske Brand spreekt hierbij van een *value case*, die de meervoudige waarden van een ontwikkeling laat zien.⁶ Het in kaart brengen van alle waarden moet voorafgaan aan de businesscase stelt zij, zodat duidelijk is wie allemaal profiteert van een ontwikkeling.

Een dergelijke brede benadering heeft ook onderzoeksbureau Decisio. Voor de City Deal Dynamische Binnensteden onderzochten zij twee casussen waarbij een gebied niet meer economisch aantrekkelijk was door leegstaand vastgoed. Met het toevoegen van maatschappelijke functies kan de leefbaarheid en aantrekkelijkheid terugkomen in het gebied. Om die bredere impuls voor het gebied inzichtelijk te maken gebruikt Decisio een verandertheorie waarmee de verschillende effecten worden geïnventariseerd (zie figuur 1). Dit stimuleert om anders te kijken naar ontwikkelingen die niet van de grond komen met alleen de ‘harde rekensom’ van economische kosten en opbrengsten.

Figuur 1 Redeneerlijn als kader voor uitwerking maatschappelijke meerwaarde. (Bron: [Decisio](#))⁷



Een vergelijkbare bredere benadering zien we in de gemeente Dordrecht, die een maatschappelijke businesscase liet opstellen voor de aanpak van de binnenstad.⁸ Deze businesscase concludeert dat de toekomstplannen van de gemeente zorgen voor een kwaliteitsimpuls aan de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte. Onder andere de vergroeningsplannen en de bredere programmering met cultuur en horeca zorgen voor meer verblijfskwaliteit voor bezoekers en een hoger woongenot voor bewoners. Dit leidt tot hogere vastgoedwaarden en meer bestedingen in de binnenstad becijferde Decisio.

2.7 Regierol gemeenten

Voor de maatschappelijke meerwaarde van transformatie zullen vastgoedeigenaren zich niet vanzelfsprekend verantwoordelijk voelen, hoewel levendige binnensteden ook in hun voordeel zijn als de vastgoedwaarde toeneemt. Gemeenten hebben een essentiële regierol voor het samenbrengen van de verschillende belangen in binnensteden en om te helpen bij de eerste stappen van transformatie (zie

⁶ Brand, R. (2024). *In 6 stappen naar een duurzame financiering van cultuurgedreven ontwikkelingen*.

⁷ Van Gent, D., Haanen, P., & Blommestijn, L. (2025). *Maatschappelijke waarde transformatie van binnensteden*. Decisio In opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden.

⁸ Van Gent, D., Vegter, S., & Van der Zwet, P. (2022). *Maatschappelijke businesscase Toekomstbeeld binnenstad Dordrecht 'Slijpen aan een diamant'*. Decisio.

hoofdstuk 4). Een gemeentelijke subsidie, zoals Gouda⁹ en Amsterdam¹⁰ die hebben, kan helpen om de onrendabele top te dekken als er bijvoorbeeld winkelmeters moeten worden opgegeven voor het maken van een toegang naar de woningen.¹¹ Bij de regierol hoort ook het sturen op passende functies op de juiste plekken. De gemeente Nijmegen kiest er bijvoorbeeld voor om in het kernwinkelgebied geen woningen op de begane grond meer toe te staan, zodat transformeren van leegstand niet ten koste gaat van een levendig straatleven op plintniveau.¹² Zulke keuzes vragen om duidelijke toekomstvisies op binnensteden waarin de verschillende waarden een plek krijgen. Alleen door verder te kijken dan het rendement op de korte termijn ontstaan toekomstbestendige binnensteden.

⁹ Gemeente Gouda (z.d.). *Subsidie wonen boven winkel of horeca*.

¹⁰ Gemeente Amsterdam (z.d.). *Subsidie Wonen boven winkels en bedrijven Amsterdam*.

¹¹ Bani, M. (2025). *Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen*. ING.

¹² Stadszaken (2025). Nijmegen verbiedt wonen op begane grond in winkelgebied.

3. Slim benutten van ruimte rondom winkels: intensivering van winkelpanden

Wie door winkelstraten loopt en met een schuin omhoog kijkt, ziet vaak direct leegstaande ruimte boven de winkels. Hier ligt een enorme potentie om nieuwe woon- of werkruimte te creëren. Er is in Nederland al veel ervaring opgedaan met slimme oplossingen om die ruimte te benutten zonder dat het ten koste gaat van de winkelfunctie. Die projecten bieden inspiratie om de vele beschikbare ruimte rondom winkels in te zetten voor andere functies zoals wonen, horeca of voorzieningen.

3.1 Boven de winkel: van rommelhok tot inkomstenbron

Udo de Goede heeft als partner van het bedrijf Bovendewinkel veel ervaring met zulke transformaties. Hij zag veel ruimte waar winkeleigenaren niet naar omkeken. “Dat was vaak een rommelhok met wat oude voorraad of wat soms gebruikt werd als kantine.” Steeds meer eigenaren zagen de potentie om die ruimtes anders in te zetten om zo extra inkomsten te genereren. Dat vraagt wel een grote investering weet De Goede. “Het gaat om flinke bouwprojecten om het op een kwalitatief goed niveau te krijgen. Er moet zeker bij oudere panden bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in het isoleren van het dak, het verwijderen van asbest, en het brandveilig maken.” Om het benutten van de leegstaande bovenverdiepingen aantrekkelijker te maken bedacht Bovendewinkel een oplossing voor het ontzorgen van eigenaren. Zij onderzoeken de panden van eigenaren en geven inzicht in de benodigde ingrepen, de technische haalbaarheid en het mogelijk rendement. Daarbij probeert het bedrijf het woonproduct te standaardiseren, bijvoorbeeld met prefab elementen, zodat het op grote schaal en binnen minimale tijd en tegen lage kosten kan worden gerealiseerd. “Die woningen kunnen best compact zijn,” licht De Goede toe. “Maar het moeten wel kwalitatieve, volwaardige woningen zijn, die we direct ook duurzaam maken.”

3.2 Boven de Spar City

Deze aanpak werd bijvoorbeeld toegepast boven de Spar City aan de Marktstraat in Enschede. Een beeldbepalend pand, bestaande uit een hoofdgebouw en een losstaand voormalig koetshuis aan een binnenterrein, waarvan de bovenverdiepingen zeven jaar hebben leeggestaan. Een perfecte plek dus om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het woningtekort. Bewoner Jelma Bil woont er nu dan ook naar grote tevredenheid: “Je hoeft maar een stap naar buiten zetten en dan zit je al op terras op deze centrumlocatie. Soms is het natuurlijk wel rumoerig in een binnenstad, maar als je de deur dichttrekt hoor je weinig meer”.

Toch duurde het lang voordat het pand klaar was voor bewoners. Een sluitende business case was lastig door de hoge kosten van de transformatie. Daarom werkte Bovendewinkel met een prefab unit voor de keuken en badkamer, om zo de bouwtijd te verkorten. Deze unit vormt de kern van het appartement, die op locatie werd geassembleerd. De woningen hebben geen binnenwanden, maar woon- en slaapvertrekken worden van elkaar gescheiden door de gecombineerde badkamer- en keukenunit. De bestaande 2e etage werd vergroot, er zijn nieuwe gaten voor raamkozijnen in de gevel aangebracht, en alle gevels en het dak werden geïsoleerd. Op deze wijze werden in totaal acht appartementen gecreëerd op twee verdiepingen. De toegang tot de woningen vindt plaats via het oude koetshuis, dat eerder als opslag voor de winkel diende. Daar kwam een doorgang naar de binnenplaats, met een opgang naar de woningen.

Figuur 2 Transformatie boven de Spar City aan de Marktstraat in Enschede (bron: Bovendewinkel)



3.3 Rondom de winkel

Het voorbeeld uit Enschede laat zien dat niet alleen de ruimte boven winkels slimmer benut kan worden, maar ook de omliggende ruimte. De lege ruimte achter de winkel kan dan plek bieden aan een gemeenschappelijke tuin en de toegang tot de woningen. Slimme oplossingen voor die toegang zijn essentieel, want winkels willen doorgaans niet de aantrekkelijke etalageruimte opofferen voor een deur naar woningen. Soms lukt het om die deur aan het zicht te onttrekken, bijvoorbeeld achter de reclame van de winkel of in een halletje, maar meestal is de ruimte achter of naast de winkel nodig voor de toegang naar bovenetages. In Amsterdam zijn er achter en tussen sommige panden bijvoorbeeld brug- en trapconstructies geplaatst om zo woningen te kunnen realiseren.¹³

Tips van Bob Custers (VOCUS architecten) om de ruimte boven en rondom winkels beter te benutten

- Bij verbouwing moet je meteen zorgen voor extra hoogte, want dat verbetert de aanpasbaarheid van gebouwen. Panden moeten van kleur kunnen verschieten met verschillende functies. In historische panden is de daarvoor benodigde overmaat vaak aanwezig en daarom geschikt om andere functies te integreren.
- Transformeer het casco van winkels zodat het gekoppeld is aan de gevels. De draagstructuur en de gevelritmiek moeten een logische relatie hebben, zodat je makkelijk kunt herverkavelen en andere indelingen kunt maken. Als wij iets nieuws bedenken moet het over bijvoorbeeld drie jaar weer een andere functie kunnen vervullen.
- Kijk naar de mogelijkheden die ontstaan als naastgelegen panden bij de transformatie worden betrokken.

¹³ Boer, J. (2020). *Wonen boven winkels*. NUL20.

Bij transformatie van winkelpanden met behoud van de winkelfuncties is het dan ook belangrijk om “geïntegreerd te denken over verschillende panden”, stelt architect Bob Custers van VOCUS architecten. Zijn bureau is gespecialiseerd in transformaties in binnensteden. “Het vraagt om samenwerking met je buurman of -vrouw. Dat maakt nieuwe oplossingen mogelijk zoals het doorbreken van scheidingsmuren tussen winkelpanden en het zoeken naar opgangen die logisch worden geïntegreerd.” Custers geeft het voorbeeld van Haarlem, waar een voormalige stoffenzaak getransformeerd wordt tot een multifunctionele plek met een fietsenstalling, woonunits voor Oekraïense vluchtelingen en ruimte voor impactondernemers.¹⁴ “Het nadenken over meerdere invullingen voor de winkelmeters helpt om tot andere oplossingen te komen”, ziet de architect. “Vaak los je de leegstand niet op met een nieuwe winkel erin. Er moeten gewoon andere functies in om het pand überhaupt weer in gebruik te krijgen.”

3.4 Panden koppelen in Den Haag

Geïntegreerd kijken tussen panden is ook wat Martijn Lentze van 070 Vastgoed doet in Den Haag. Onder het motto “het pand van de burens komt maar één keer te koop”, verwierf 070 Vastgoed een monumentaal winkelpand naast eentje die al in hun bezit was. De aankoop van de verhuurde winkel op de begane grond, met ongebruikte bovenetages, stelt hen in staat deze bovenetages bij hun aangrenzende hotelontwikkeling te voegen. “Wij geven zo een nieuw leven aan gebouwen”, legt Lentze uit. Dat was nodig op die plek aan de Spuistraat, want de volledige winkelruimte die vrijkwam toen de H&M jaren geleden vertrok, was te groot om nog nieuwe huurders voor te vinden. Met een vastgoedfonds werkte hij aan een constructie waarbij zij aan de voorkant een kleiner winkeloppervlak verhuren, en Lentze de overige ruimte voor de hotelontwikkeling kan gebruiken. “We willen met de bestaande gebouwen een optimale situatie creëren”, legt hij uit. Daarvoor verduurzaamt 070 Vastgoed de panden, maakt een dakterras en wil het in de kelder horeca realiseren. Een achtergelegen pand moet gezien de slechte staat zelfs opnieuw worden opgebouwd. Door de stevigere nieuwe constructie kan het direct een extra etage krijgen. Natuurlijk is elke plek anders, maar het project biedt inspiratie voor veel andere binnensteden die kampen met leegstand. Met slimme ruimtelijke oplossingen krijgt de overbodig geworden winkelruimte een nieuwe functie die bijdraagt aan een levendige binnenstad.

¹⁴ VOCUS architecten (z.d.) Kruisstraat Haarlem.

4. De rol van gemeenten bij het aanpakken van leegstand rondom winkels

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het transformeren van leegstaande ruimte door transformatie aan te jagen in contact met eigenaren, drempels weg te nemen en verschillende partijen te verbinden. Ook kunnen zij doorbraken realiseren door te werken met binnenstadtafels waaraan bestuurders het beleid met elkaar afstemmen.

De voordelen van het beter benutten van leegstaande ruimte rondom winkels zijn duidelijk: levendige en aantrekkelijke binnensteden, de schaarse ruimte optimaal inzetten, en eigenaren ontvangen meer huuropbrengsten. Veel panden op A-locaties hebben de extra winkelmeters door veranderde marktomstandigheden niet meer nodig, terwijl de bovenlagen vaak ongebruikt blijven. Toch staan ruimtes in de praktijk nog lang leeg. Dat komt bijvoorbeeld doordat eigenaren onvoldoende zicht hebben op de financiële en praktische mogelijkheden, omdat zij geen etalageruimte willen opofferen voor de toegang tot bovenliggende etages, of door ingewikkelde regelgeving. Ook zien we dat de verschillende betrokken partijen in binnensteden uiteenlopende belangen hebben. Dat gaat onder meer om vastgoedeigenaren, ondernemers, bewoners en ontwikkelaars. Door een actieve regierol kunnen gemeenten het gemeenschappelijke belang van de binnenstad vooropstellen en zo de transformatie van leegstaande ruimte aanjagen. Daarvoor is het wenselijk dat gemeenten het initiatief nemen, zodat eigenaren de volgende stappen kunnen zetten.

4.1 Initiëren

Liever eerst een goed gesprek dan dwang geldt ook voor het transformeren van leegstaande ruimte. Gemeenten kunnen helpen om transformaties te initiëren waar dat nog onvoldoende door eigenaren zelf gebeurt. Vooral bij eigenaren met één of enkele panden is het noodzakelijk dat gemeenten hen actief opzoeken, bijvoorbeeld omdat zij nog onvoldoende bekend zijn met de financiële en ruimtelijke mogelijkheden.

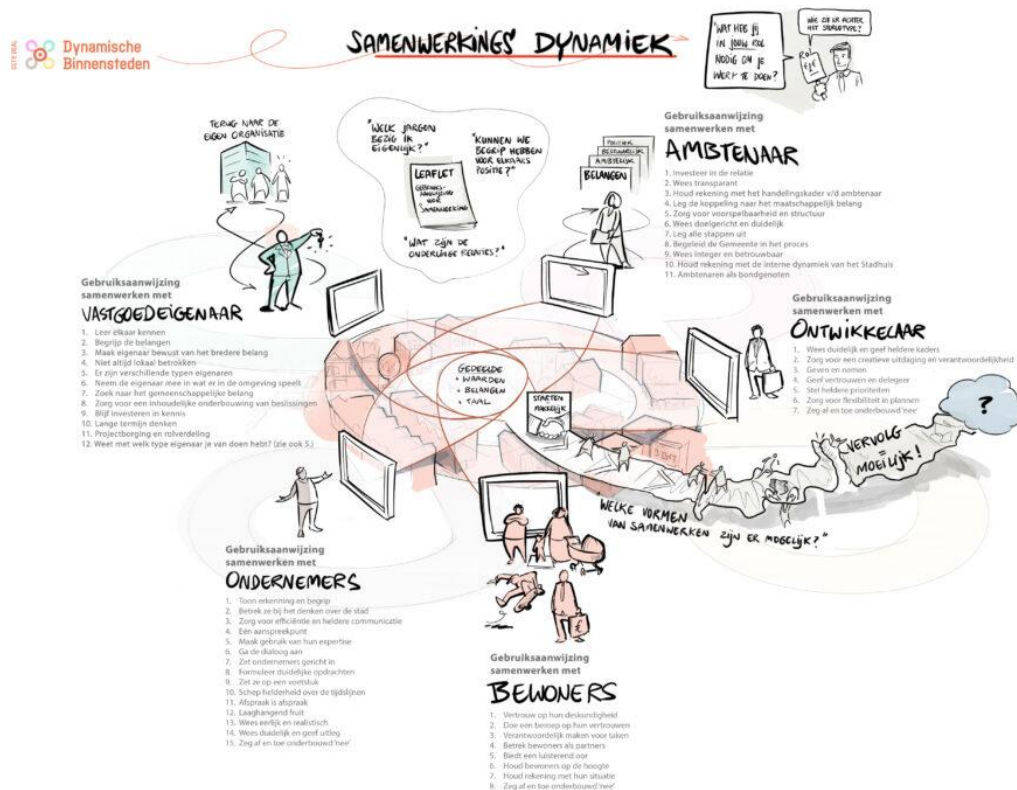
In een evaluatie van de leegstandswet concludeert onderzoeksbureau RIGO dat voor de meeste gemeenten het contact met eigenaren het belangrijkste onderdeel is van een leegstandsaanpak.¹⁵ Een leegstandsverordening met meldplicht van leegstand kan daarbij helpen om in contact te komen. Toch blijkt uit de evaluatie dat slechts 26 van de 342 Nederlandse gemeenten een leegstandsverordening hebben. Vooral kleinere gemeenten geven in de evaluatie aan dat zij het instrument niet nodig hebben om eigenaren te benaderen, want andere laagdrempelige manieren volstaan al. In gesprekken met eigenaren kunnen gemeenten profiteren van de ervaringen die elders al zijn opgedaan. De praatplaat die voor de City Deal Dynamische Binnensteden werd gemaakt biedt een gebruiksaanwijzing voor het samenwerken met vastgoedeigenaren, ondernemers, bewoners en ontwikkelaars (zie figuur 3). In het contact met hen is het essentieel om hun belang te leren kennen. Een eindevaluatie van een project in Haarlem om wonen boven winkels te stimuleren benadrukt de noodzaak van het verdiepen in het perspectief van eigenaren:¹⁶ “Juist omdat de eigenaar moet worden bewogen om te investeren in de verdiepingen van zijn pand is het zaak om vanuit de gemeente goed te luisteren naar de belangen van die

¹⁵ Rigo (2024). *Evaluatie van de Leegstandwet*.

¹⁶ Gemeente Haarlem (z.d.). *Wonen boven winkels Haarlem. Eindevaluatie 2010-2015*.

betreffende eigenaar.” Dat vraagt om een positieve en meedenkende houding, concludeert deze indevaluatie.

Figuur 3 Samenwerkingsdynamiek in beeld (Bron: [City Deal Dynamische Binnensteden](#), Sketchy Business).¹⁷



4.2 Drempels wegnemen

In de praktijk van transformatie is het goede gesprek tussen gemeenten en eigenaren vaak niet voldoende. Voor eigenaren hangt de bereidheid om mee te werken sterk af van duidelijkheid over beleid, procedures en financiële haalbaarheid, laat het project Vastgoed Vertaald zien.¹⁸ Eigenaren willen weten waar ze aan toe zijn en wat transformatie hen oplevert. Juist op het vlak van kennis, financiële haalbaarheid en regelgeving zijn er belangrijke belemmeringen. Gemeenten kunnen helpen om die drempels weg te nemen.

4.2.1 Gebrek aan expertise

Een relatief makkelijk op te lossen drempel is het gebrek aan kennis bij eigenaren over de mogelijkheden van transformatie. Gemeenten kunnen eigenaren op weg helpen met de volgende stappen van transformatie door relevante expertise aan te bieden of daarnaar door te verwijzen. ING constateerde in een onderzoek naar het beter benutten van leegstaande verdiepingen boven winkels dat voorlichting over financiële en praktische mogelijkheden door gemeenten essentieel is voor eigenaren die nog niet actief bezig zijn met transformatie.¹⁹ ING adviseert dat gemeenten hen koppelen aan architecten voor eerste

¹⁷ City Deal Dynamische Binnensteden (z.d.). *Dynamiek Verbeeld*.

¹⁸ City Deal Dynamische Binnensteden (z.d.). *Veelgestelde vragen*.

¹⁹ Bani, M. (2025). *Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen*. ING.

schetsen of een financiële doorrekening aanbieden. Ook het Nationaal Transformatie Loket voor Vastgoed en Expertteam Woningbouw ondersteunt gemeenten en initiatiefnemers met kennis.

4.2.2 Onrendabele toppen

Een financiële drempel is de onrendabele top waarvan vaak sprake is bij transformatie. Een project is dan niet winstgevend doordat bijvoorbeeld te veel kostbare winkelruimte opgeofferd moet worden om een toegang tot de bovenliggende woningen te creëren. Ook kunnen kosten oplopen door de monumentale status van panden in binnensteden. Gemeenten kunnen deze drempels wegnemen met subsidies. Onder andere Gouda²⁰ en Amsterdam²¹ hebben een subsidieregeling om het realiseren van nieuwe zelfstandige woningen boven winkels of bedrijven te stimuleren. Daarnaast zijn er landelijke regelingen. Gemeenten kunnen aanspraak maken op de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen²², en vanaf 2026 de Realisatiestimulans²³. Voor ontwikkelaars is er met de Transformatiefaciliteit²⁴ een kortlopende lening. Een andere manier om financiële risico's te verkleinen voor eigenaren is door als gemeente garant te staan voor een lening. Een financiële garantstelling geeft een eigenaar meer zekerheid, terwijl in veel gevallen uiteindelijk geen geld nodig zal zijn vanuit de gemeente.

4.2.3 Stapeling van regelgeving

Zowel uit het onderzoek van ING als het eigen onderzoek van de City Deal Dynamische Binnensteden blijkt dat transformatie gehinderd wordt door gemeentelijke eisen. Dat gaat onder meer om de parkeernormen voor auto's en fietsen en minimale oppervlakte van woningen. Juist in binnensteden knellen die regels omdat de omstandigheden anders zijn dan in bijvoorbeeld een woongebied. Hoewel de beleidsregels op zich begrijpelijk zijn, werkt de stapeling ervan belemmerend in binnensteden. Dit vraagt van gemeenten een flexibele benadering om te onderzoeken hoe bijvoorbeeld parkeernormen in binnensteden op andere manieren kunnen worden toegepast. Het is een benadering waarbij ruimte voor transformatie ontstaat door te prioriteren in de eisen van verschillende beleidsdomeinen (zie ook kader).

De handreiking van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en Verkeerstechniek (CROW) geeft oplossingen om beter met parkeernormen om te gaan.²⁵ Deze handreiking constateert dat bij transformeren maatwerk essentieel is, bijvoorbeeld door middel van bewust autovrije woonconcepten voor specifieke doelgroepen of een aangepaste rekenwijze. Een andere handreiking van de provincies Zuid-Holland en Utrecht, Aedes, Platform 31 en het ministerie van VRO benadrukt daarnaast het belang van een datagedreven en gedifferentieerde benadering, waarbij ook de bestaande parkeerruimte wordt benut in plaats van standaard nieuwe parkeerruimte te eisen.²⁶ Dordrecht zet in de mobiliteitsaanpak bijvoorbeeld de voetganger centraal in de binnenstad, stuurt op meer deelmobiliteit, en heeft lagere parkeernormen als er openbare parkeervoorzieningen op loopafstand zijn.²⁷ Ook geldt een vrijstelling voor kleinschalige ontwikkelingen waarbij het lastig is om aan de eis voor fietsparkeervoorzieningen te voldoen. Daarnaast wordt er gewerkt aan een afkoopregeling voor fietsparkeerplaatsen, waarbij de initiatiefnemer van het nieuwbouwproject voor elke niet-gerealiseerde fietsparkeerplaats een bedrag stort in het Mobiliteitsfonds.

²⁰ Gemeente Gouda (z.d.). *Subsidie wonen boven winkel of horeca*.

²¹ Gemeente Amsterdam (z.d.). *Subsidie Wonen boven winkels en bedrijven Amsterdam*.

²² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (z.d.) Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen.

²³ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (z.d.) Realisatiestimulans.

²⁴ SVn (z.d.) *Transformatiefaciliteit*. Stimuleringsfonds Volkshuisvesting.

²⁵ Kennisplatform CROW (2025). *Parkeernormen en duurzame gebiedsontwikkeling. Met een brede blik op parkeren*.

²⁶ Ministerie van VRO (2025). *Handreiking voor parkeren bij optoppen en bij andere vormen van beter benutten bestaande voorraad*. Provincies Zuid-Holland en Utrecht, Aedes, Platform 31 en het ministerie van VRO.

²⁷ Gemeente Dordrecht (z.d.). *Beleidsregels parkeren bij nieuwbouwprojecten Dordrecht*.

Doorbraken realiseren bij transformatie in binnensteden: een status aparte en binnenstadtafels

Binnensteden vragen een andere benadering dan reguliere woonwijken. Transformatie van leegstaande ruimte in binnensteden stukt doordat de regels niet aansluiten bij de specifieke uitdagingen van deze gebieden of regels te strikt worden geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld regelgeving voor een minimaal aantal vierkante meters woonruimte werkt belemmerend omdat ruimte hier schaarser is. Deze woningen zijn aantrekkelijk voor starters en studenten die zich, anders dan bijvoorbeeld gezinnen, comfortabel voelen bij de reuring van de binnenstad. Het is een groep die nog geen auto heeft, waardoor er flexibeler omgegaan kan worden met parkeernormen.

Architect Bob Custers, die aan veel binnenstedelijke transformaties heeft gewerkt, pleit dan ook voor een zogenoemde ‘status aparte’ voor oude winkelgebieden en binnensteden. “In de binnenstad moeten ambtenaren, zoals de gebiedsregisseur, met marktpartijen en initiatiefnemers zelf integraal afwegingen kunnen maken. Er moet per locatie gekeken worden wat prioriteit heeft in het belang van de leefbaarheid in binnensteden. En daarin moet je soms een beetje kunnen afwijken van gemeentelijk beleid op gebied van wonen, duurzaamheid, monumenten en parkeren. Op dit moment struikelt een transformatieplan altijd wel ergens over één van deze harde beleidskaders en haken initiatiefnemers af. Het hoofddoel is dat je er met elkaar uitkomt en leegstand wordt tegengegaan.” Dit vraagt van zowel bestuurders als ambtenaren de bereidheid om maatwerk te leveren in binnensteden, stelt Custers: “Maatwerk moet het uitgangspunt zijn, niet de uitzondering. Een planologische ‘status aparte’ voor historische binnensteden maakt dat mogelijk.”

De City Deal Dynamische Binnensteden stelt binnenstadtafels voor als een andere manier om recht te doen aan de specifieke opgaven in binnensteden. Verschillende wethouders komen dan in reguliere overleggen samen voor onderwerpen die raken aan meerdere portefeuilles en waarbij bestuurlijke afstemming wenselijk is. Zij kunnen waar nodig en mogelijk zo gemotiveerd afwijken van bestaand beleid. Deze binnenstadtafels zijn niet besluitvormend, maar voorbereidend en helpen een mening te vormen. Op ingewikkelde integrale dossiers, zoals de transformatie van binnensteden, helpt het om verschillende belangen af te wegen en te prioriteren in verschillende beleidswensen. Dat vergroot de kans van slagen van een formeel college- of raadsvoorstel wanneer dit richting college gaat.

4.3 Verbinden

Bij de transformatie van leegstaande ruimte in binnensteden zijn veel verschillende partijen betrokken, zoals ambtenaren, eigenaren, ondernemers en bewoners. Gemeenten kunnen hierbij een verbindende rol innemen. De hierboven genoemde praatplaat van de City Deal Dynamische Binnensteden laat zien dat deze partijen allemaal hun eigen perspectief hebben op de binnenstad. De praatplaat is een hulpmiddel om te zoeken naar gedeelde waarden en belangen. Het gedeelde belang van een levendige en leefbare binnenstad staat hierbij centraal. Aan de basis daarvan staat idealiter een duidelijke langetermijnvisie op de binnenstad. Dit helpt om de noodzaak van intensivering van winkelpanden duidelijk te maken aan betrokkenen en laat zien welke ambities de gemeente wil bereiken, zoals bijvoorbeeld het verhogen van de leefbaarheid en veiligheid.

Om invulling te geven aan de verbindende rol werken veel gemeenten met een centrummanager of binnenstadmanager. Deze heeft de brede taak om naast coördinatie ook te werken aan promotie van de

binnenstad en relatiebeheer. Voor specifiek het bestrijden van leegstand kunnen gemeenten daarnaast gebruikmaken van transformatiemanagers, winkelloosers, leegstandcoaches of binnenstadmakelaars. Wat deze rollen gemeenschappelijk hebben is dat het gaat om het proactief benaderen van vastgoedeigenaren om transformatieprojecten aan te jagen.

Experimenteren met zwaardere sturingsmiddelen: stedelijke kavelruil en een revolverend vastgoedfonds

Een onderzoek van Avans constateert dat zwaardere sturingsinstrumenten in beeld komen als de in dit hoofdstuk besproken gemeentelijke rollen onvoldoende transformaties opleveren.²⁸ Dit zijn instrumenten waar nog relatief weinig ervaring mee is. Een voorbeeld is stedelijke kavelruil, dat transformatie mogelijk maakt door eigenaren onderling kavels te laten ruilen. Bij versnipperd eigendom kan hiermee bijvoorbeeld een aangesloten cluster van gebouwen worden gevormd. Momenteel is in de praktijk van binnensteden nog weinig ervaring met deze in de Omgevingswet opgenomen regeling. De methode werd al wel eens toegepast in het centrum Winterswijk om door uitruil van gronden en gebouwen leegstaand aan te pakken.²⁹

Een andere potentieel sturingsinstrumenten voor gemeenten is een revolverend vastgoedfonds, waarmee opbrengsten van eerdere investeringen steeds opnieuw worden ingezet. Ook kunnen gemeenten kiezen voor het opzetten van een ontwikkel- en exploitatiemaatschappij. Dat is een relatief zwaar middel waarmee gemeenten verantwoordelijkheid nemen voor de vastgoedontwikkeling en zelfs ook de exploitatie. Hierdoor kunnen zij actief sturen op de invulling van panden.

²⁸ Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool (2025). *Regievoering door vastgoedeigendom Gemeentelijke rollen en instrumenten bij de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden*. In opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden.

²⁹ ROMagazine (2018) Waardeloos voor de een, waardevol voor de ander.

5. Conclusies: routes naar transformatie van leegstaande ruimtes bij winkelpanden

In dit slothoofdstuk bespreken we de routes van ontwerp, beleid, financiering en kennisuitwisselingen die gemeenten en eigenaren kunnen volgen om transformatie mogelijk te maken. In de routes komen de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken samen.

Een rode draad in de al vele uitgevoerde projecten is dat transformatie maatwerk vereist, want elk pand in de binnenstad is anders. Dit vraagt van gemeenten om op flexibele wijze mee te denken met pandeigenaren hoe zij eventuele beleidsmatige, praktische en financiële drempels kunnen wegnemen. Daarnaast is samenwerking essentieel, niet alleen tussen gemeenten en pandeigenaren, maar ook tussen verschillende eigenaren onderling. In hoofdstuk één lieten we al zien dat door geïntegreerd te kijken naar panden nieuwe mogelijkheden ontstaan, zoals een gedeelde toegang naar de bovenliggende woningen of de ruimte vergroten door het samenvoegen van aangrenzende panden. Zo ontstaat een grotere schaal die kan zorgen voor haalbare proposities voor transformatie. Het helpt daarvoor als eigenaren en gemeenten elkaar al goed weten te vinden via bijvoorbeeld centrummanagers, een Bedrijven Investeringszone (BIZ), ondernemersvereniging of een vereniging van eigenaren.

5.1 Routes naar transformatie

Om de drempels bij transformatie weg te nemen kunnen gemeenten de eigenaren op weg helpen. Uiteindelijk moeten eigenaren zelf aan de slag, maar een zetje geven is vaak nodig om doorbraken te realiseren. Daarbij kunnen gemeenten en eigenaren samen vier verschillende routes bewandelen, die we hieronder beschrijven. De exacte combinatie van routes zal per gemeente en pand verschillen. De tabel geeft een overzicht van de routes en relevante instrumenten.

Figuur 4 Overzicht van de routes en bijbehorende routes en oplossingen

Route	Oplossingen en instrumenten	Primaire actoren
Ontwerp	- Ondersteuning door architecten, bijvoorbeeld voor eerste schetsen die mogelijkheden verbeelden. - Geïntegreerd kijken naar panden: Niet alleen kijken naar de leegstaande ruimte boven de winkel, maar ook rondom (zie hoofdstuk 2). <u>Optoppen</u>.	Architecten en eigenaren, met ondersteuning van gemeenten
Financieel	- Subsidies voor transformatie. - Gemeenten kunnen aanspraak maken op de <u>Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen</u>, en vanaf 2026 de <u>Realisatiestimulans</u>. - Voor ontwikkelaars is er met de <u>Transformatiefaciliteit</u> een kortlopende lening. - Gemeenten kunnen <u>garant staan voor een lening</u> om twijfelende eigenaren over de streep te helpen.	Eigenaren, projectontwikkelaars, gemeenten en Rijk

	• Voorlichting aan eigenaren over financiële mogelijkheden of een doorrekening laten maken door experts. • Breder kijken dan alleen directe opbrengsten door het meewegen van maatschappelijke meerwaarde (zie hoofdstuk 1).	
Beleidsmatig	• Binnenstadtafels voor portefeuille-overstijgende bestuurlijke afstemming (zie hoofdstuk 3). • Status aparte voor binnensteden om maatwerk te kunnen leveren (zie hoofdstuk 3). • Benutten van mogelijkheden van de <u>Leegstandwet</u>. • Regierol gemeente: Pandeigenaren opzoeken om transformatie aan te jagen en de inzet van bijvoorbeeld transformatiemanagers (zie hoofdstuk 3). • Vergunningsprocedures versnellen zoals bij het <u>Rotterdamse experiment Architect aan Zet</u>.	Gemeenten
Kennis	• Kennisdeling tussen gemeenten en Rijk. • Eigenaren ontzorgen via kennis en voorlichting op lokaal niveau: expertpool van architecten en financieel experts. • <u>Nationaal Transformatie Loket voor Vastgoed</u>. • <u>Expertteam Woningbouw</u> • <u>Expertteam Transformatie Winkelgebieden</u> • Eigenaarschap in kaart brengen.	Gemeenten en Rijk

5.1.1 Ontwerp

Het intensiveren van winkelpanden vraagt om slimme ruimtelijke oplossingen en ontwerpen die laten zien hoe betere benutting van de leegstaande ruimte mogelijk is. Dat moet gebeuren op een manier die recht doet aan de vaak monumentale status van panden in binnensteden. Voor winkelpanden is het belangrijkste vraagstuk daarbij veelal hoe de toegang tot woningen kan worden georganiseerd. In de praktijk zijn veel oplossingen mogelijk, zoals brug- en trapconstructies achter de winkels of het koppelen van meerdere panden (zie hoofdstuk 2). Zulke ontwerp oplossingen, waarbij geïntegreerd wordt gekeken naar mogelijkheden in naastgelegen panden en rondom de winkel, kunnen de kosten drukken voor individuele eigenaren. Ontwerp kan dus ook nieuwe vastgoedproposities mogelijk maken. Door optoppen van een bestaand gebouw kan nog meer ruimte ontstaan. In Groningen werden zo tien appartementen boven een bestaande winkel gerealiseerd.³⁰ Het verbeelden van dit soort mogelijkheden opent de weg naar oplossingen. Daarvoor kunnen gemeenten de pandeigenaren koppelen aan architecten voor eerste schetsen, adviseert ING.³¹

5.1.2 Financieel

De route van ontwerp hangt voor eigenaren samen met het pad van financiële oplossingen. Als bijvoorbeeld de ruimte kan worden uitgebreid door optoppen of het betrekken van naastgelegen panden, ontstaat ook meer ruimte voor extra inkomstenbronnen. Toch is er vaak sprake van een onrendabele top, waarbij de transformatie ‘niet rond te rekenen is’ voor de eigenaar. De route van ontwerp biedt oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken, maar die vragen vaak wel grote investeringen. In zulke

³⁰ Urban Climate Architects (Z.d.) *Optoppen: Efficiënte Stadsuitbreiding aan de Herestraat 42, Groningen*.

³¹ Bani, M. (2025). *Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen*. ING.

gevallen werkt het stimulerend voor transformaties als gemeente ook een financiële route hebben, zoals bijvoorbeeld een subsidieregeling voor het realiseren van nieuwe zelfstandige woningen boven winkels of bedrijven. Ook zijn er diverse Rijksregelingen waar gemeenten en ontwikkelaars aanspraak op kunnen maken (zie tabel).

5.1.3 Kennis

Er is in Nederland al veel ervaring opgedaan met transformatie, maar daarvan wordt nog niet overal geprofiteerd. Extra inspanning is nodig om te zorgen dat alle betrokken partijen, van gemeenten tot vastgoedeigenaren, deze kennis weten te vinden en ook actief delen. Gemeenten kampen met personeelstekorten of hebben onvoldoende expertise op dit onderwerp. Hierdoor blijven kansen voor transformatie onbenut. Kennisdeling tussen gemeenten onderling en met het Rijk is daarom essentieel. Gemeenten en initiatiefnemers kunnen al gebruikmaken van het Nationaal Transformatie Loket voor Vastgoed, het Expertteam Woningbouw en het Expertteam Transformatie Winkelgebieden.

Voor eigenaren is een gebrek aan kennis over juridische procedures, ontwerptechnische oplossingen en financiële aspecten een belemmering om transformatie te realiseren. Een onderzoek van ING over wonen boven winkels adviseert gemeenten daarom voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en 1-op-1 gesprekken over de mogelijkheden.³² Gemeenten kunnen eigenaren daarvoor actief benaderen. Daarvoor moeten gemeenten wel hun informatie over de binnenstad op orde hebben. Dit gaat bijvoorbeeld over het hebben van zicht op wie de eigenaren zijn en hoe lang huurovereenkomsten lopen.

5.1.4 Beleid

Het is noodzakelijk dat gemeenten routes voor beleid uitstippelen, want dat maakt de eerder genoemde routes mogelijk. Met hun regierol kunnen gemeenten een aanjagende rol vervullen in het zoeken naar oplossingen voor ontwerp, financiering en kennisdeling. Een duidelijke visie op de binnenstad geeft helderheid aan ondernemers, bewoners en pandeigenaren over de wenselijkheid van transformatie. Door in gesprek te gaan over hoe intensivering van panden bijdraagt aan de lokale economie, duurzaamheid, sociale veerkracht en levendigheid ontstaat een beeld van gedeelde belangen.

Bij binnenstedelijke transformatie vraagt beleid om zorgvuldige afwegingen om de juiste voorwaarden te scheppen. Enerzijds is er de noodzaak om kaders te stellen voor transformatie. De gemeente Nijmegen kiest er bijvoorbeeld voor om in sommige winkelstraten woningen niet op straatniveau toe te staan, zodat de levendigheid behouden blijft. Anderzijds kunnen te veel regels belemmerend werken. Architect Bob Custers, die aan veel binnenstedelijke transformaties heeft gewerkt, pleit dan ook voor een zogenoemde ‘status aparte’ voor oude winkelgebieden en binnensteden (zie hoofdstuk 3). Binnensteden vragen een andere benadering dan reguliere woonwijken, omdat hier minder ruimte is voor parkeren en etages voor winkels vaak kleiner zijn.

Toch bieden deze panden veel mogelijkheden voor starters op de woningmarkt en voorzieningen. Zoals we bij de ontwerproute lieten zien, zijn juist in binnensteden maatwerkoplossingen nodig, onder andere omdat de panden oorspronkelijk voor andere functies zijn gemaakt. Ook helpt het om vergunningsprocedures te versnellen. In de Rotterdamse pilot Architect aan Zet was het bijvoorbeeld mogelijk om te bouwen en verbouwen zonder vergunning, als dit werd uitgevoerd in samenwerking met gekwalificeerde ‘Architect aan Zet’-architecten.³³

Een ander instrument dat gemeenten kunnen benutten is de Leegstandwet. Een leegstandsverordening met meldplicht van leegstand kan helpen om in contact te komen met eigenaren. Uit een evaluatie van Rigo bleek dat vooral kleinere gemeenten aangeven het instrument niet nodig hebben om eigenaren te benaderen, want andere laagdrempelige manieren volstaan al. Het gaat er vooral om dat er een gesprek ontstaat over het oplossen van leegstand door transformatie; dat is doorgaans effectiever dan de inzet

³² Ibid.

³³ Gemeente Rotterdam (z.d.) Architect aan Zet.

van dwangmiddelen. Extra bureaucratische procedures en beslag op de ambtelijke capaciteit worden zo voorkomen.

5.2 Alternatieve routes

Buiten de gebaande paden liggen nieuwe routes om transformatie van leegstaande ruimte rondom winkelpanden mogelijk te maken. In hoofdstuk drie bespraken we al een *status aparte* voor binnensteden in het beleid en binnenstadtafels als mogelijkheden om doorbraken te forceren.

Een mogelijke andere route is die van de fiscale maatregelen. Vanuit vastgoedinvesteerders klinkt de oproep om daarbij te kijken naar een vrijstelling van BTW en een verlaging van de overdrachtsbelasting. Tegelijkertijd pleiten anderen juist voor een leegstandbelasting zoals in Vlaanderen (zie ook het kader). Een initiatief om een leegstandsheffing mogelijk te maken voor woningen die meer dan een jaar leeg staan is in het najaar van 2025 zowel in de Eerste als de Tweede Kamer aangenomen. Voor ander vastgoed zoals winkels geldt deze regeling nog niet.

Kader: Lessen uit België

De stad Mechelen heeft een actieve benadering³⁴ om leegstand en verwaarlozing van gebouwen tegen te gaan. Daardoor zijn al veel leegstaande panden van deze stad getransformeerd. De ervaring in Mechelen leert dat het niet volstaat om subsidies te verstrekken. Uit onderzoek naar de knelpunten bleek dat stedenbouwkundige voorschriften, bijvoorbeeld eisen voor fietsenstallingen en parkeren, te streng waren.³⁵ Naast versoepeling van deze voorschriften is ingezet op actieve communicatie met eigenaren om de nieuwe voorschriften onder de aandacht te brengen. In tegenstelling tot Nederland maakt Vlaanderen gebruik van een leegstandbelasting op leegstaande winkels.³⁶ Dat betekent dat als een gebouw in het kernwinkelgebied van Mechelen gedurende 6 opeenvolgende maanden niet gebruikt wordt voor meer dan 50% van de functie van het pand, een heffing volgt van 80 euro per leegstaande vierkante meter. In een Pointer reportage over de Mechelse aanpak wijst de wethouder erop dat het vooral belangrijk is om samen met eigenaren het transformatietraject te doorlopen:³⁷ “Meewerken aan vergunningen en snellere procedures is minstens even belangrijk, eigenlijk nog veel belangrijker, dan de leegstandbelasting.”

³⁴ Mechelen (z.d.). *Leegstand en verwaarlozing*.

³⁵ VLAIO (2024). *Mechelen activeert wonen én werken boven winkels*. Agentschap Innoveren & Ondernemen

³⁶ Milio, L. (2024). *Minder leegstand van ruimtes boven winkels in Mechelen door versoepelen van vergunningen*. VRT.

³⁷ Pointer (2025). *Woningnood? Hier staan 90.000 huizen leeg*. KRO-NCRV.

6. Geraadpleegde bronnen

Boeken

- Pieter van der Heijde (2024) *Het transformatieproces van winkelgebieden*. Kyosei
- Hilde Remøy; Gerard van Bortel; Erwin Heurkens & Roeli van Venrooij (2024) *Transformatie naar woningen*.

Rapporten

- Bani, M. (2025). *Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen*. ING.
- Van Bommel, N. (2021). *Al die etages boven winkels, waarom zijn dat geen woningen?* De Volkskrant.
- Colliers International (2020) *Transformatie van winkels naar woningen*.
- Van Gent, D., Haanen, P., & Blommestijn, L. (2025). *Maatschappelijke waarde transformatie van binnensteden*. Decisio In opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden.
- Van Gent, D., Vegter, S., & Van der Zwet, P. (2022). *Maatschappelijke businesscase Toekomstbeeld binnenstad Dordrecht 'Slijpen aan een diamant'*. Decisio.
- Kennisplatform CROW (2025). *Parkeernormen en duurzame gebiedsontwikkeling. Met een brede blik op parkeren*.
- Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) (2020) *Wonen boven winkels: Onderzoek naar de mogelijkheden van studentenhuysvesting in binnensteden*.
- Van Manen, S. (2025). *Goed wonen in de binnenstad*. Platform Woonopgave, City Deal Dynamische Binnensteden en Agenda Stad.
- Ministerie van VRO (2025). *Handreiking voor parkeren bij optoppen en bij andere vormen van beter benutten bestaande voorraad*. Provincies Zuid-Holland en Utrecht, Aedes, Platform 31 en het ministerie van VRO.
- NVM Busniess (2021). *Transformatie winkelruimte. Naar een beter evenwicht op de retail- en woningmarkt*.
- Programma Stedelijke Transformatie (z.d.). *Factsheet Transformatie van winkelgebieden*.
- Rigo (2024). *Evaluatie van de Leegstandwet*.
- Stec (2022) *Whitepaper Wonen in centrumgebieden: nog veel kansen te benutten*.
- Vereniging Wonen boven Winkels Nederland. (2010). *Weer thuis in de stad*.
- VNG (2020). *Leegstand te lijf 2.0. Met speciale aandacht voor winkels en kantoren*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2005) *Wonen boven winkels. Praktijkervaringen in Nederland*.

Artikelen

- Binnenlands Bestuur (2022). *Wonen boven winkels Deventer*.
- Boer, J. (2020). *Wonen boven winkels*. NUL20.
- Brand, R. (2024). *In 6 stappen naar een duurzame financiering van cultuurgedreven ontwikkelingen*.
- Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool (2025). *Regievoering door vastgoedeigendom Gemeentelijke rollen en instrumenten bij de transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden*. In opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden. Geraadpleegd van
- City Deal Dynamische Binnensteden (2024). *Marco van der Schoor (E.CP) over de Hilversumse transformatie van winkelcentrum naar bibliotheek*.
- City Deal Dynamische Binnensteden (2024). *Bas Buvelot (CBRE IM) over de binnenstedelijke transformaties van warenhuizen*.

- Heijnen, J. (2024). *Minder leegstand, meer bezoekers: binnenstad Hengelo maakt flinke inhaalslag*. Tubantia.
- Milio, L. (2024). *Minder leegstand van ruimtes boven winkels in Mechelen door versoepelen van vergunningen*. VRT.
- Pointer (2025). *Woningnood? Hier staan 90.000 huizen leeg*. KRO-NCRV.
- ROMagazine (2018) *Waardeloos voor de een, waardevol voor de ander*.
- Rubio, I. (2022). *Winkels in historische binnenstad maken plaats voor woningen: 'Levendigheid in winkelstraten moet terug' (Den Haag)*. Algemeen Dagblad.
- Schipper, L. (2021). *In een winkelcentrum kun je ook wonen*. NRC.
- Smit, M. (2009). *Wonen boven winkels: een kwestie van volhouden*. Stadswerk magazine.
- Stadszaken (2025). *Nijmegen verbiedt wonen op begane grond in winkelgebied*.
- Stec Groep (2023). *Doorbraak mogelijk voor 70.000 extra woningen in binnensteden*.
- VLAIO (2024). *Mechelen activeert wonen én werken boven winkels*. Agentschap Innoveren & Ondernemen

Subsidieregelingen en beleid

- Gemeente Amsterdam (z.d.). *Subsidie Wonen boven winkels en bedrijven Amsterdam*.
- Gemeente Dordrecht (z.d.). *Beleidsregels parkeren bij nieuwbouwprojecten Dordrecht*.
- Gemeente Gouda (z.d.). *Subsidie wonen boven winkel of horeca*.
- Gemeente Haarlem (2016). *Wonen boven winkels Haarlem. Eindevaluatie 2010-2015*.
- Gemeente Haarlem (z.d.). *Wonen boven winkels Haarlem. Eindevaluatie 2010-2015*.
- Gemeente Rotterdam (z.d.) *Architect aan Zet*.
- Mechelen (z.d.). *Leegstand en verwaarlozing*.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). *Resultaten Impulsaanpak winkelgebieden*.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (z.d.). *Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen*.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (z.d.). *Realisatiestimulans*.
- SVn (z.d.). *Transformatiefaciliteit*. Stimuleringsfonds Volkshuisvesting.

Colofon

Platform31 in opdracht van City Deal Dynamische Binnensteden.

Den Haag, februari 2026

Auteurs: Arno van der Hoeven, met medewerking van Eva Vermeulen, Dirk Weulen Kranenberg en Tim Rolandus

Redactie: Erik van Bemmelen

Coverbeeld: City Deal Dynamische Binnensteden (fotograaf: Kick Smeets Fotografie)

Werkgroepleden: Jolanda Verdoorn – Sluimer, Arno Ruigrok, Rick Naaktgeboren, Eric de Ridder en Yannick Heijmans

Secretaris: Romay Evers

We danken de volgende personen voor interviews en verkennende gesprekken: Martijn Lentze (070Vastgoed), Bob Custers (VOCUS architecten), Udo de Goede (Bovendewinkel), Jelma Bil (bewoner boven een winkel), Joop Nijenhuis (gemeente Hengelo), Elbert Roebbers (secretaris Vastgoedoverleg), Felix Wigman (Platform Binnenstadsmanagement), Marco van der Schoor (E.CP), Simon van der Gaast (IVBN), Rick van den Broek (Vereniging van Vastgoedeigenaren Doetinchem), Maikel Gijzen (Clok / VNG / Centrummanager Binnenstad Amersfoort), Gerlof Rienstra (Clok) en Gregory van Rheeën (Vastgoed Belang).

De hoofdstukken uit dit rapport zijn eerst als een reeks van artikelen gepubliceerd op de [website](#) van City Deal Dynamische binnensteden.

Platform31

Bestuurders, beleidsmakers, professionals, inwoners en ondernemers zoeken oplossingen voor complexe vraagstukken in stad en regio. Hoe komen we tot een inclusieve en duurzame samenleving? Met voldoende woningen in een passende omgeving. Waar een innovatieve overheid en economie bijdragen aan brede welvaart. Om tot toekomstbestendige oplossingen te komen, brengen we partijen bij elkaar en onderzoeken we maatschappelijke opgaven in samenhang. We signaleren trends en verbinden beleid, praktijk en wetenschap. Zo komen we samen tot een aanpak waar bestuurders en uitvoerders direct mee aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.