



# Aan de slag met werkfuncties in de on(der)benutte binnenstad

Voor gemeenten en andere stakeholders die willen sturen op meer ruimte voor werkfuncties in de binnenstad

Juni 2026

# Inleiding

Binnensteden zitten midden in een transformatieopgave. Veranderend consumentengedrag, woningbouwopgaven, maatschappelijke ambities en toenemende druk op de ruimte vragen om een bredere functiemix. Ruimte die vrijkomt, wordt vaak ingevuld met horeca, dienstverlening of wonen. Tegelijkertijd groeit de vraag naar ruimte voor werkfuncties.

Deze handreiking verkent hoe binnensteden beter benut kunnen worden voor werkfuncties. Het vertrekpunt is niet dat alle werkfuncties overal (moeten) kunnen landen, maar dat bewuster kan worden gestuurd op de juiste functie op de juiste plek. Daarmee ontstaat ruimte om binnenstedelijke leegstand en onderbenutting aan te pakken én tegelijkertijd de druk op bedrijventerreinen te verlichten.

**Deel 1 - waarom, wat en waar** beschrijft waarom werken in de binnenstad relevant en noodzakelijk is, welke typen werkfuncties kansrijk zijn in gemengde stedelijke milieus en op welke locaties deze functies het best kunnen landen.

**Deel 2 - drempels & oplossingen** brengt in kaart welke financiële, beleidsmatige, organisatorische, omgevings- en vastgoedgerelateerde drempels het realiseren van werkfuncties belemmeren en hoe gemeenten hier wel of niet op kunnen anticiperen.

**Deel 3 - checklist** biedt gemeenten een compact overzicht van relevante aandachtspunten om initiatieven te beoordelen en te begeleiden.

**Deel 4 - organisatie en rolinvulling** gaat in op de manier waarop gemeenten intern invulling kunnen geven aan het sturen op meer ruimte voor werkfuncties in de binnenstad.

*Deze handreiking is opgesteld in het kader van de City Deal Dynamische Binnensteden, in samenwerking met de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De inzichten zijn gebaseerd op gezamenlijke verkenningen en onderzoek naar praktijkcases in deze drie steden en zijn vertaald naar een breder toepasbaar kader voor binnensteden in heel Nederland.*



# 1. Waarom, wat en waar?



# Waarom werkfuncties in de binnenstad?



## Nauwelijks ruimte voor bedrijven beschikbaar

Er is op veel plekken in het land een groot tekort aan bedrijfsruimte. Door ruimtelijke claims op bedrijventerreinen, zoals wonen en de energietransitie, neemt de krapte verder toe. Daardoor kunnen nieuwe bedrijven zich niet vestigen en dit belemmert doorgroei van bestaande bedrijven. Bovendien neemt de autonome vraag naar bedrijfsruimte toe. Economische ontwikkeling en grote transitie, zoals van een lineaire naar circulaire economie, vragen om 4.000 tot 9.000 hectare extra ruimte tot 2040. Hierdoor dreigen vooral economisch noodzakelijke en minder mengbare werkfuncties onvoldoende plek te krijgen.



## Bedrijven op de verkeerde plek

Naast het tekort aan werklocaties speelt ook een mismatch in het ruimtegebruik. Een deel van de schaarse bedrijventerreinen wordt ingenomen door lichte, stedelijke werkfuncties zoals creatieve beroepen, kleinschalige sportactiviteiten en zakelijke dienstverlening. Dit zijn functies die functioneel en milieutechnisch goed passen in binnensteden en andere gemengde stedelijke milieus. In de praktijk worden zij daar echter onvoldoende gefaciliteerd, terwijl zij wel ruimte blijven vragen op bedrijventerreinen die juist nodig is voor zwaardere bedrijvigheid die niet inpasbaar is.



## Afname van verzorgende werkfuncties in de binnenstad

In veel binnensteden zijn werkfuncties verdwenen die een belangrijke verzorgende rol vervullen voor bewoners en andere bedrijven, zoals reparatie, ambacht en facilitaire dienstverlening. Hierdoor verliest de binnenstad niet alleen economische diversiteit, maar ook functies die een belangrijke bijdrage leveren aan een sterker en meer compleet binnenstedelijk vestigingsmilieu.



## Ruimtes beschikbaar of te creëren in binnensteden en gemengde stedelijke milieus

In binnensteden is juist regelmatig sprake van leegstand en inefficiënt gebruik van bestaand vastgoed, met name op verdiepingen en in incurante panden. Vrijgekomen ruimtes worden daarbij vooral ingevuld met wonen, horeca en dienstverlening. Dat draagt bij aan levendigheid, maar leidt ook tot een eenzijdiger functieprofiel en benut de economische potentie van de binnenstad slechts ten dele. Hierdoor blijven kansen onbenut om juist stedelijke werkfuncties beter in te passen en ruimte efficiënter te gebruiken.

**Dus: Bedrijventerreinen raken vol, terwijl binnensteden ruimte laten liggen en juist baat hebben bij meer werkfuncties**

## Vijf redenen voor meer functiemenging in binnensteden

### 1. Meer levendigheid en continue gebruik:

Functiemenging zorgt voor activiteit op verschillende momenten van de dag en week

### 2. Sterkere economie:

Nabijheid van werk, voorzieningen en publiek stimuleert ondernemerschap, innovatie en kruisbestuiving tussen functies

### 3. Duurzamere mobiliteit:

Kortere afstanden tussen wonen, werken en voorzieningen leiden tot minder autogebruik en meer lopen, fietsen en OV

### 4. Toekomstbestendigheid:

Gemengde gebieden zijn flexibeler en beter bestand tegen economische en maatschappelijke veranderingen

### 5. Aantrekkelijker vestigingsklimaat voor talent:

Veel kenniswerkers, creatieven en startups kiezen bewust voor dynamische, gemengd stedelijke milieus



# Welke bedrijven dan?



## Kantoren & co-working

Zoals: Marketing, ICT, consultancy, software, co-working

### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwantitatieve vraag daalt, kwalitatieve vraag naar hoogstedelijke locaties zoals grote binnensteden (interactie, multifunctioneel, OV-bereikbaar)</li> <li>• Primair (boven)lokaal/subregionaal</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OV is een sterke pré</li> <li>• Parkeergelegenheid in omgeving (5 á 10 minuten)</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatieve uitstraling</li> <li>• Mogelijkheden voor deelverhuur (kosten delen) en netwerken zijn belangrijk</li> <li>• Omvang: 100-1.000 m<sup>2</sup></li> <li>• Levendige omgeving met functiemix (horeca)</li> <li>• Zelfstandige entree gewenst; via winkel minder geschikt</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• €120-€250 per m<sup>2</sup> per jaar</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wél: boven winkels (klein en groot), stationsgebieden en gemengde gebieden nabij OV-knooppunt, aanloopstraten met beperkte publieksfunctie</li> <li>• Niet: plinten in kernwinkelgebied, aanloopstraten met sterke publieksfunctie (incidenteel)</li> </ul>



## Moderne makers

Zoals: prototyping, ontwerpers, fablabs, media- en contentproductie

### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaak projectmatig en groei/krimp gevoelig. Clustering en "maakcommunity" creëren kruisbestuiving, broedplaatsen kunnen vaste waarde zijn</li> <li>• Door technologische ontwikkelingen lichte kleinschalige productie en minder milieuhinder (geluid, geur)</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OV en fietsbereikbaarheid sterke pré</li> <li>• Incidenteel laden/lossen (materialen, sets, installaties)</li> <li>• 24/7 toegang soms gewenst (creatieve productie)</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ateliers/werkplaatsen met daglicht, voldoende elektra, robuuste vloer</li> <li>• Gedeelde voorzieningen (machines, vergaderruimte, kantine) verhogen haalbaarheid</li> <li>• Omvang vaak modulair: 20-80 m<sup>2</sup> (atelier) tot 50-300 m<sup>2</sup> (werkplaats), plus gedeelde meters</li> <li>• Functionele entree; zij/achterstraat vaak passend</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• €65-€150 per m<sup>2</sup> per jaar</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wél: makerszones en broedplaatsen, gemengde gebieden rond binnenstad, leegstaand (semi)industriële of groot stedelijk vastgoed</li> <li>• Niet: A-winkelstraten, woongevoelige straten zonder ruimte voor 'maken' (geluid/gebruik), geen (laagfrequente) ontsluiting</li> </ul>



### Lichte maakbedrijven en reparatie

Zoals: *repairshop, meubelmaker, brouwer, schoenreparatie, naaiatelier*

#### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vraag structureel groeiend door opkomst circulaire economie, bewustwording hergebruik en reparatie</li> <li>Aanbod in binnenstedelijke gebieden schaars en kwetsbaar door betaalbaarheid</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheid tot laden/lossen (kort en praktisch), direct of in nabijheid</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Werkplaats/atelier met daglicht; vaak ook magazijn/berging</li> <li>Combinatie met showroom/verkoop kan</li> <li>Eigen entree (werkplaats en winkel/kantoor) bij voorkeur</li> <li>100-500 m<sup>2</sup> bvo, vrije hoogte 4-5 meter</li> <li>Eigen entree; goede toegang voor laden/lossen</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>€100-€150 per m<sup>2</sup> per jaar</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wél: makerszones en broedplaatsen, gemengde gebieden rond binnenstad, leegstaand (semi)industrieel of groot stedelijk vastgoed, aanloopstraten bij combinatie werkplaats + showroom, soms kleinschalig/licht op verdiepingen</li> <li>Niet: A-winkelstraten, woongevoelige straten zonder ruimte voor "maken"(geluid/gebruik), geen (laagfrequente) ontsluiting</li> </ul>



### Sport & well-being

Zoals: *Fitness, vechtsport, dans, yoga, pilates, revalidatie, hyrox*

#### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Groeiend door toename individuele sport, aandacht (mentale) gezondheid</li> <li>Draagt bij aan 18-uursdynamiek, vraagt om goede afstemming met wonen</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goed per fiets/voet;Bepert autoparkeren in nabijheid (5 á 10 minuten) voor specifieke doelgroepen (avondgebruik, bezoekers van buiten de stad)</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grote open vloer (zaal), voldoende vrije hoogte, goede ventilatie/klimaat</li> <li>Geluid/trillingen beheersen</li> <li>Installaties kleedruimte/douches/sanitair</li> <li>Omvang: 200-1.500 m<sup>2</sup> (sterk afhankelijk van concept)</li> <li>Zichtbare entree; ruime, veilige toegang bezoekers</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>€90-€150 per m<sup>2</sup> per jaar</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wél: centrumranden, aanloopstraten, verdiepingen of gemengde gebieden waar geluid goed te regelen is</li> <li>Niet: direct onder/naast geluidgevoelige woningen zonder bouwkundige oplossingen; smalle historische panden met beperkte ventilatie en nooduitgang</li> </ul>



### Persoonlijke diensten

Zoals: cosmetische behandeling, stomerij, beautystudio, kapper, huidverzorging

### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokale vraag robuust in alle type steden</li> <li>Aandacht voor huidverzorging en beauty genormaliseerd</li> <li>Behoefte aan diensten nabij door kleine woningen en meer alleenstaanden</li> <li>Geen online concurrentie: diensten per definitie plaatsgebonden</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goed bereikbaar te voet en fiets, auto parkeren op korte afstand (5 minuten)</li> <li>Vindbaarheid (routing, etalage)</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparante, aantrekkelijke gevel</li> <li>Bij voorkeur niet te diepe panden</li> <li>Passantenstroom helpt, maar C-locaties kunnen ook</li> <li>Omvang: 50-200 m<sup>2</sup></li> <li>Direct zichtbare entree aan straat essentieel</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>€150-€200 per m<sup>2</sup> per jaar</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wél: aanloopstraten en centrumstraten met dagelijkse reuring, direct toegankelijke en zichtbare verdieping</li> <li>Niet: Onvindbare achterkanten, locaties met gesloten gevel</li> </ul>



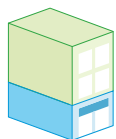
### Maatschappelijke voorzieningen

Zoals: zorgpraktijk, huisarts, fysio, tandarts, educatieruimte (zoals taal)

### Huisvestingswensen

<b>Markt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaak basisvoorziening met stabiele vraag, toenemende vraag gebieden met sterke woningbouw en/of vergrijzing</li> <li>Exploitatie leunt op bekostiging, betaalbaarheid en zekerheid zijn sleutelvoorwaarden</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drempelvrij toegankelijk, goed per fiets/OV</li> <li>Kiss &amp; ride en beperkt kort parkeren gewenst (doelgroepen)</li> <li>Rustige, veilige looproutes (ook 's avonds bij cursussen/activiteiten)</li> </ul>
<b>Kenmerken bedrijfsruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Functionele, flexibele ruimtes (spreekkamers, multifunctionele zaken), privacy</li> <li>Goede toegankelijkheid (lift/rolstoel)</li> <li>Omvang varieert sterk: 150-1.000 m<sup>2</sup>, vaak deelbaar</li> <li>Drempelvrije, herkenbare entree; goed toegankelijk</li> </ul>
<b>Prijsindicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>€80-€150 per m<sup>2</sup> per jaar (mede afhankelijk van beleidshuur)</li> </ul>
<b>Passende locaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wél: binnenstadsschil en aanloopstraten</li> <li>Niet: A-winkelstraten, directe nabijheid intensieve avondhoreca als privacy nodig is</li> </ul>

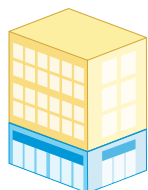
# Op welke locaties?



## Werken boven winkels (klein en middel)

Kleine en middelgrote verdiepingen.  
Vaak versnipperd, minder goed  
zichtbaar en functioneel eenvoudig

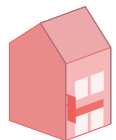
van opzet. Ze zijn volop beschikbaar: landelijk  
gaat het in binnensteden om 25.000 lege locaties.  
Wonen is hier door pandkenmerken (diepte,  
daglicht) en betaalbaarheid niet altijd haalbaar, waar  
werkfuncties een kansrijk alternatief vormen.



## Werken boven of onder winkels (groot)

Grote vloervelden in voormalige  
warenhuizen of grote winkelunits.  
Door hun schaal en robuustheid  
bieden zij ruimte voor intensief en

collectief gebruik. Dit type locatie leent zich goed  
voor actieve programmering, omdat hier in één  
keer substantiële hoeveelheden werkruimte kunnen  
worden gerealiseerd. Soms zijn ook ruimtes op -1  
niveau aanwezig.



## Aanloopstraat

Schakel tussen kernwinkelgebied en  
omliggende woon- of werkgebieden.  
Lagere passantenintensiteit, maar  
wel zichtbaarheid en dagelijkse

reuring. Vastgoed is vaak betaalbaarder en flexibeler.  
Pandgrootte varieert sterk van klein tot groot.



## Gebiedsontwikkeling

Nieuwe of getransformeerde  
stedelijke gebieden waar het  
programma grotendeels maakbaar  
en stuurbaar is. Hier kunnen

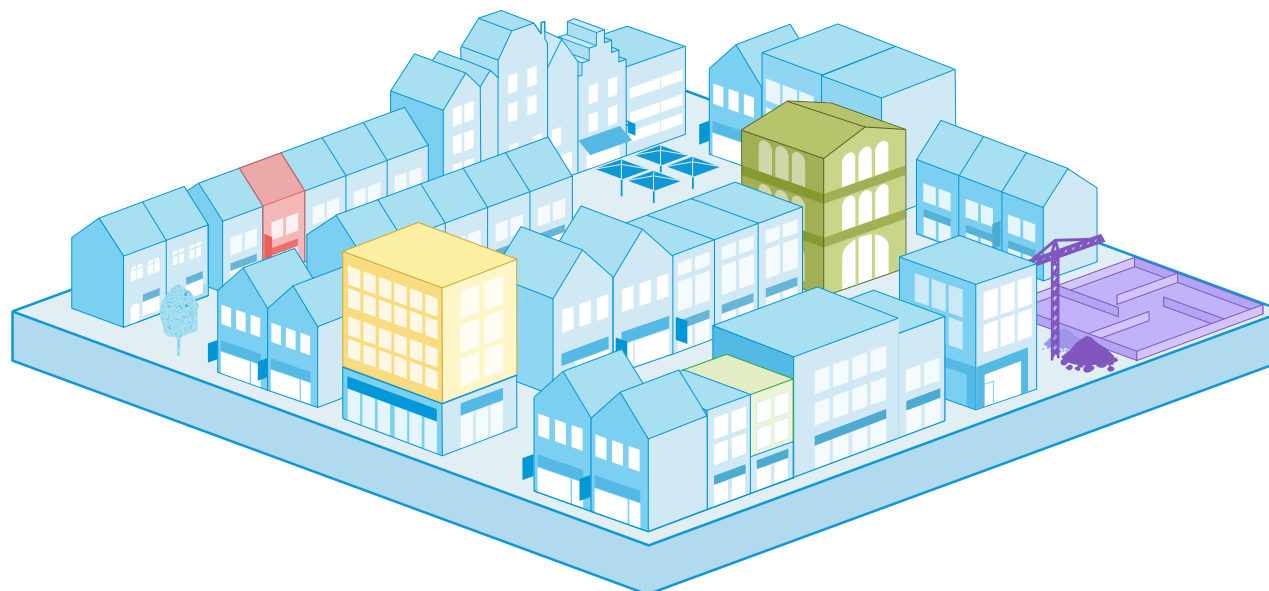
werkfuncties structureel worden geborgd binnen  
een stedelijk milieu, met aandacht voor benodigde  
schaal, overgangen en milieukwaliteit. Denk aan  
spoorzones, transformatierreinen of grootschalige  
binnenstedelijke herontwikkelingen.



## Voormalig (semi-)industrieel pand

Vaak karakteristieke panden met  
industriële oorsprong, gekenmerkt  
door hoge plafonds, grote  
overspanningen en een robuuste

bouwkundige kwaliteit. Hierdoor geschikt voor  
functies die meer ruimte, hoogte of installaties  
vragen, zonder een klassieke binnenstedelijke  
uitstraling nodig te hebben. Strategisch van groot  
belang voor het accommoderen van stedelijke  
werkfuncties.



**Indicatieve match tussen werkfuncties en locaties (contextafhankelijk)**

Onderstaande tabel geeft een indicatieve inschatting van de mate waarin verschillende typen werkfuncties passen bij bepaalde locaties. In de praktijk is het realiseren van werkfuncties vrijwel altijd contextafhankelijk. Factoren zoals eigendom, schaal, bouwkundige mogelijkheden, financiële haalbaarheid en omgevingsimpact bepalen in sterke mate of een functie daadwerkelijk realiseerbaar is. De tabel biedt daarmee vooral een eerste richting en helpt om kansen en beperkingen per locatietype te verkennen.

	Werken boven winkels (klein/middel)	Werken boven winkels (groot)	Aanloopstraat	Gebiedsontwikkeling	Voormalig (semi-) industrieel pand
Kantoren & co-working	++	+++	+	+++	++
Moderne makers	+	+	+	+	++
Lichte maakbedrijven	×	×	+	+	+
Sport & well-being	+	++	++	+++	++
Persoonlijke diensten	++	++	+++	+++	++
Maatschappelijke voorzieningen	×	+	++	++	++

- +++ = Vaak passend (onder voorwaarden)
  - ++ = Regelmatig passend (afhankelijk van context)
  - +
  - +
  - +
  - ×
- = Beperkt passend (sterk afhankelijk van context)
- = Niet passend in meeste situaties

Zie [hoofdstuk 2](#) voor de belangrijkste drempels die de realiseerbaarheid beïnvloeden



# Bijdrage levendigheid en sociale veiligheid per type bedrijf of voorziening

Niet alle werkfuncties dragen in gelijke mate bij aan levendigheid en sociale veiligheid in de binnenstad. Het effect hangt sterk samen met mate van publieksgerichtheid, zichtbaarheid en openingstijden. Hieronder wordt per functietype toegelicht hoe deze bijdrage zich doorgaans manifesteert.

## Kantoren & co-working

Kantoren en co-workingconcepten dragen duidelijk bij aan levendigheid overdag, doordat zij zorgen voor aanwezigheid van gebruikers, beweging en gebruik van voorzieningen in de directe omgeving. In de avond- en nachturen neemt deze activiteit echter sterk af, waardoor de bijdrage aan sociale veiligheid buiten kantooruren beperkt is.

## Moderne makers

Moderne makers, zoals ateliers, ontwerpers en kleinschalige productiefuncties, zijn doorgaans minder zichtbaar in het straatbeeld. Activiteiten vinden vaak binnen plaats en zijn niet altijd publieksgericht. Hierdoor is de bijdrage aan levendigheid en sociale veiligheid beperkt, en vooral geconcentreerd op werkdagen overdag. In clustering (bijvoorbeeld in broedplaatsen) kan dit effect wel toenemen.

## Lichte maakbedrijven en reparatie

Lichte maakbedrijven en reparatiefuncties kunnen op lokaal niveau bijdragen aan levendigheid, met name wanneer zij gecombineerd worden met een showroom of publieksfunctie. De activiteiten zijn meestal dagspecifiek en gericht op functioneren, waardoor de bijdrage in de avond en vroege ochtend beperkt blijft.

## Sport & well-being

Sport- en well-beingfuncties leveren een relatief sterke bijdrage aan levendigheid en sociale veiligheid, juist omdat zij vaak ook in de avonduren actief zijn. Door een continue stroom van bezoekers ontstaat sociale controle en gebruik van de openbare ruimte op momenten dat andere functies afwezig zijn. Dit maakt deze functies waardevol voor straten waar levendigheid buiten winkeluren gewenst is.

## Persoonlijke diensten

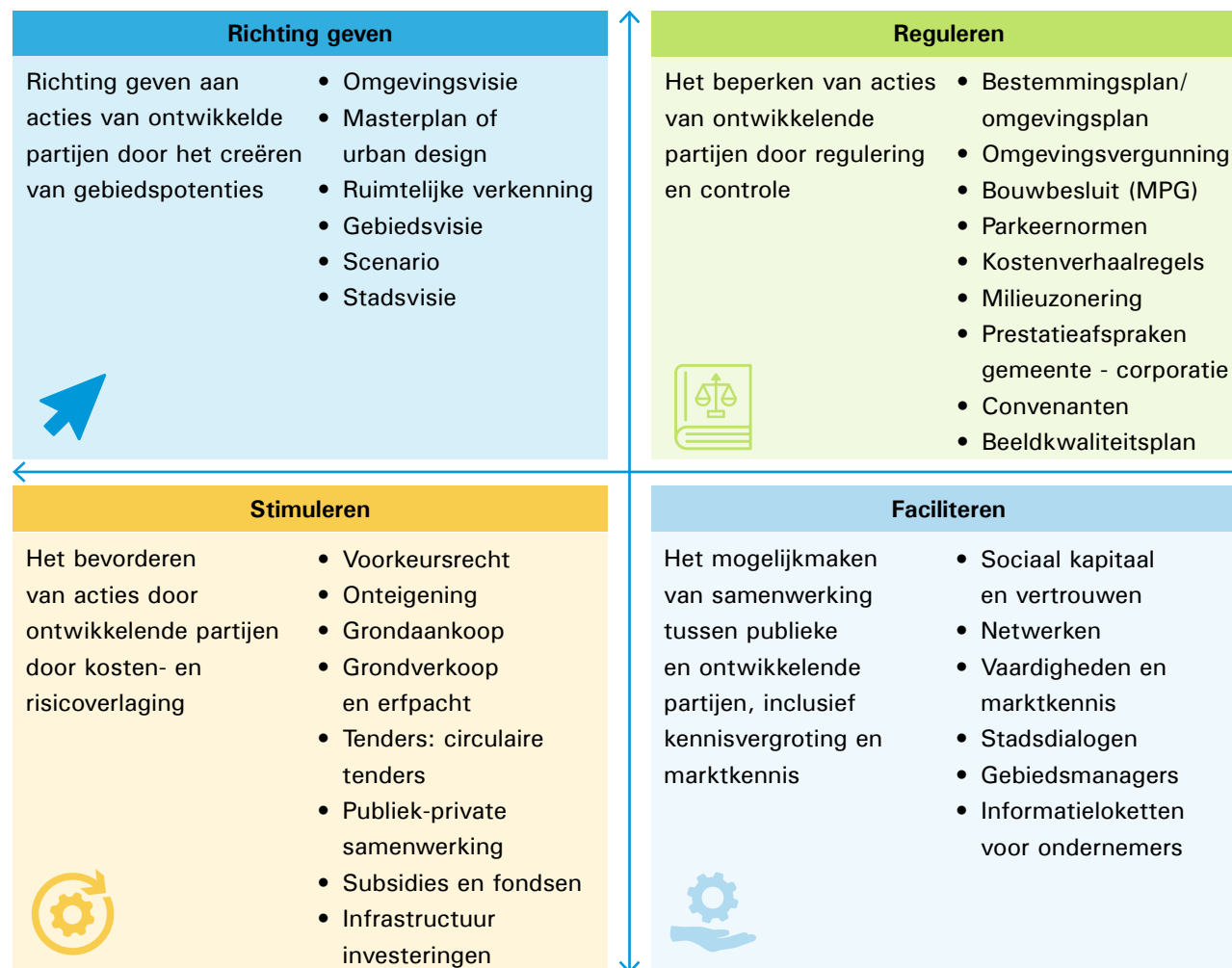
Persoonlijke diensten, zoals kappers, beautystudio's en stomerijen, dragen bij aan een continue en laagdrempelige levendigheid gedurende de dag. Door hun publieksgerichte karakter en frequente bezoekersstromen versterken zij het gevoel van veiligheid in drukke en gemengde straten. In de avond is het effect meestal beperkt.

## Maatschappelijke voorzieningen

Maatschappelijke voorzieningen zorgen voor spreiding van activiteiten over de dag en - afhankelijk van het type - ook in de avonduren (bijvoorbeeld cursussen of groepsactiviteiten). Hierdoor kunnen zij een bijdrage leveren aan levendigheid en sociale veiligheid, met name in woongebieden of aanloopstraten.

# Sturingsinstrumentarium gemeente

Gemeenten beschikken over een breed palet aan instrumenten om te sturen op functiemenging en het beter benutten van de binnenstad. Deze instrumenten zijn te ordenen in vier categorieën:



De rol van de gemeente verschuift per situatie. In sommige gevallen ligt de nadruk op reguleren (bijvoorbeeld bij overlast of planologische strijdigheid), terwijl in andere situaties juist stimuleren of faciliteren nodig is om initiatieven van de grond te krijgen.

Effectieve sturing vraagt daarom niet om het inzetten van één instrument, maar om het bewust combineren van instrumenten, afgestemd op: het type werkfunctie, de locatie en de aard van de drempel.

Hiermee beweegt de gemeente tussen verschillende rollen, van kaderstellend en toetsend tot actief aanjager en verbinder.

## 2. Drempels & oplossingen



# Stakeholders en drijfveren

Diverse drempels belemmeren momenteel de vestiging van werkfuncties in de binnenstad. Dit hoofdstuk zet drempels én mogelijke oplossingen (waar die bestaan) op een rij.

We starten met de stakeholders die doorgaans betrokken zijn bij werkfuncties in de binnenstad. Stakeholders zoals de gemeente, vastgoedeigenaren, bedrijven, makelaars en omwonenden hebben eigen drijfveren. Deze zijn hieronder samengevat. Ook ervaren de stakeholders verschillende drempels vanuit deze drijfveren. Deze worden op de volgende slide weergegeven.



## Gemeente

Kijken vanuit hun rol als kadersteller en procesbegeleider, waarbij beleidsmatige consistentie, juridische houdbaarheid en bescherming van leefkwaliteit centraal staan.



## Vastgoedeigenaar

Beoordelen initiatieven primair vanuit haalbaarheid, rendement en risico.



## Bedrijf

Beoordelen initiatieven vanuit haalbaarheid, rendement en risico en daarnaast kijken ze ook naar praktische uitvoerbaarheid in de dagelijkse bedrijfsvoering zoals bereikbaarheid, ruimte, kosten en aantrekkelijkheid voor personeel.



## Omwonenden

Beoordelen nieuwe werkfuncties vooral vanuit hun directe leefomgeving en ervaren impact.



## Makelaars en intermediairs

Spelen een sleutelrol in het verbinden van vraag en aanbod.

# Ervaren drempels vanuit stakeholders

**Gemeente**

"We hebben onvoldoende zicht op vraag en aanbod van werkfuncties"

"We hebben geen duidelijk beleidskader om dit initiatief te toetsen"

"De functie past niet in het huidige omgevingsplan"

"We willen faciliteren, maar hebben onvoldoende proces- en begeleidingscapaciteit"



**Bedrijf**

"Dat lijkt me ingewikkeld: bevoorrading, parkeren, hoge huur... dat gaat nooit werken"

"De doorlooptijd van aanpassen omgevingsplan is te lang"

"De onzekerheid voor het krijgen van een vergunning is te groot"

"Omwonenden gaan vast klagen over geluid of vrachtverkeer"

"Ik weet niet of de binnenstad past bij mijn bedrijfstype"



**Vastgoedeigenaar**

"Een werkfunctie levert te weinig huur op"

"Het pand is te klein of fysiek ongeschikt"

"De investeringskosten zijn te hoog ten opzichte van de opbrengst"

"Ik zie niet hoe een werkfunctie werkt voor een winkelpand"

"Vergunningsprocedures duren lang en zijn onzeker"



**Omwonenden**

"We zijn bang dat deze werkfunctie overlast veroorzaakt (geluid, mobiliteit, parkeren)"

**Makelaars en intermediairs**

"We hebben werkfuncties niet op het netvlies"



De drempels zijn op de volgende pagina's thematisch geordend: beeldvorming en gebruikconflicten, financiële haalbaarheid, beleidsmatig, samenwerking en vastgoed.

Ze zijn steeds bekeken vanuit de actoren die de drempels ervaren. Elke drempel start met de **context**, gevolgd door de **mate van beïnvloedbaarheid** vanuit de gemeente om deze drempel te verlagen. Daarna wordt, vanuit deze handreiking die geschreven is voor overheden, uiteengezet **hoe een gemeente hiermee om kan gaan**. Het is belangrijk te beseffen dat ook andere stakeholders, zoals vastgoedpartijen en bedrijven, een belangrijke verantwoordelijkheid en rol hebben.



***“We zijn bang dat deze werkfunctie overlast veroorzaakt”***

*(gemeente, omwonenden)*

#### Context

De vrees voor overlast is een van de meest voorkomende en begrijpelijke drempels bij het toelaten van werkfuncties in de binnenstad. Door de hoge functiedichtheid en het toenemend aandeel woningen worden geluid, verkeer en (fiets)parkeren sneller als problematisch ervaren, vooral wanneer functies afwijken van het vertrouwde beeld van winkels of horeca.

Deze angst is vaak niet alleen gebaseerd op feitelijke risico's, maar ook op onzekerheid over wat een werkfunctie in de praktijk betekent: hoe intensief het gebruik is, op welke momenten activiteit plaatsvindt en welke impact dit heeft op de directe leefomgeving.

Deze drempel manifesteert zich vooral:

- een grote woonfunctie;
- beperkte openbare ruimte;
- eerdere spanningen tussen functies.

#### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

De perceptie van overlast is niet volledig weg te nemen, maar de feitelijke impact is wel degelijk te sturen. De gemeente beschikt over instrumenten om voorwaarden te stellen en effecten te begrenzen. De afweging blijft deels normatief: wat is acceptabel in een gemengd stedelijk milieu?

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De sleutel ligt in gericht kaderen en concreet maken, niet in generieke uitsluiting:

##### 1. Type werkfunctie expliciet afbakenen

Niet elke werkfunctie heeft dezelfde impact. Door onderscheid te maken naar intensiteit, tijdstip en aard van het gebruik ontstaat ruimte voor maatwerk per straat of gebied.

##### 2. Voorwaardelijk toestaan

Met voorwaarden zoals openingstijden, gebruiksbeperkingen of situering binnen het pand kan overlast worden beperkt zonder functies bij voorbaat uit te sluiten.

##### 3. Tijdige en gerichte participatie

Door omwonenden vroeg te informeren over wat er daadwerkelijk komt (functie, gebruiksmomenten, maatregelen) verschuift het gesprek van aannames naar concrete effecten. Participatie is hierbij gericht op inpassing, niet op het principebesluit.

#### 4. Accepteren dat menging frictie kent

In een gemengde binnenstad hoort een zekere mate van dynamiek. Niet elke vorm van reuring is te voorkomen of wenselijk om uit te sluiten. Dit vraagt om bestuurlijke duidelijkheid over wat bij een stedelijk milieu hoort.



***“Dat lijkt me ingewikkeld: bevoorrading, parkeren, hoge huur... dat gaat nooit werken”***

*(bedrijf)*

#### Context

Voor veel bedrijven die zich oriënteren op vestiging in de binnenstad spelen veronderstelde praktische belemmeringen een grote rol. Bevoorrading, bereikbaarheid, parkeren en hogere huren worden vaak genoemd als redenen waarom een binnenstedelijke locatie al snel als ongeschikt wordt beoordeeld.

Deze inschatting is niet per definitie onjuist, maar vaak sterk gegeneraliseerd. Binnensteden verschillen sterk per gebied, straat en pandtype, maar worden regelmatig gezien als één homogeen

vestigingsmilieu. Daarbij wegen de vermeende nadelen zwaar mee, terwijl voordelen zoals nabijheid van klanten, zichtbaarheid en stedelijke dynamiek minder expliciet worden meegenomen.

De drempel zit daarmee niet alleen in feitelijke beperkingen, maar vooral in:

- gebrek aan locatiespecifieke kennis;
- het vergelijken van de binnenstad met bedrijventerreinen op eenzijdige criteria.

#### Beïnvloedbaarheid: beperkt

De gemeente kan praktische knelpunten niet altijd wegnemen, maar heeft wél invloed op de informatiepositie en beeldvorming van ondernemers. Verschillen binnen de binnenstad expliciet maken en alternatieven inzichtelijk presenteren, verkleint deze drempel.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Omgaan met deze drempel vraagt vooral om communicatie:

##### 1. Alternatieven expliciet benoemen

Bedrijventerrein standaarden zijn niet altijd nodig. Tijdvensters, nabijgelegen parkeervoorzieningen, fiets- en OV bereikbaarheid kunnen in de binnenstad oplossingen vormen.

##### 2. Voor- en nadelen in samenhang presenteren

Door naast belemmeringen ook voordelen expliciet te benoemen (zichtbaarheid, loopstromen, nabijheid

van klanten, aantrekkelijkheid voor vinden van personeel), ontstaat een evenwichtiger afweging.

##### 3. Van algemene beelden naar locatie specifieke informatie

Door per gebied of straat duidelijk te maken wat de locatiekwaliteiten en mogelijkheden zijn kan helderheid worden gegeven.



**“Bedrijven op een bedrijventerrein verplaatsen niet naar de binnenstad”**

*(algemeen)*

#### Context

In de praktijk blijkt het daadwerkelijk verplaatsen van bestaande bedrijven vaak lastig. Huidige locaties sluiten aan op functionele eisen (zoals parkeren, ruimte voor geluid en opslag), huurprijsniveaus, een opgebouwde klantenkring, lopende investeringen en bestaande contracten.

De grootste potentie voor werkfuncties in de binnenstad ligt niet bij actieve verplaatsing van bestaande bedrijven zonder noodzaak vanuit het

bedrijf zelf, maar vooral bij:

- nieuwe bedrijven die zich oriënteren op vestiging in de stad en daarbij vaak uitkomen op een bedrijventerrein;
- bedrijven die moeten verplaatsen van bedrijventerreinen, bijvoorbeeld door transformatie naar woningbouw;
- bedrijven in een groei- of veranderfase, waarvoor een ander vestigingsmilieu beter past.

De binnenstad wordt in deze overwegingen niet altijd als serieus alternatief gezien door dominante beeldvorming en routinematige keuzes richting bedrijventerreinen.

#### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

Hoewel de gemeente bestaande bedrijven niet zomaar kan of moet verplaatsen, heeft zij wél invloed op:

- de vestigingskeuzes van nieuwe bedrijven;
- de alternatieven die in beeld komen bij gedwongen verplaatsing;
- en het structurele onderscheid tussen functies die thuishoren op bedrijventerreinen en functies die ook binnenstedelijk passen.

De mate waarin deze drempel doorwerkt, hangt sterk samen met beleidskeuzes over zowel bedrijventerreinen als binnensteden.

### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Omgaan met deze drempel vraagt om actieve sturing op keuzes:

#### 1. Binnenstad expliciet positioneren als vestigingsalternatief voor nieuwe bedrijven

Bij nieuwe bedrijven die zich in of nabij de stad willen vestigen, wordt vaak routinematig gedacht aan een bedrijventerrein. De gemeente kan bij vestigingsvragen actief meerdere vestigingsmilieus aanreiken, waaronder de binnenstad. Dit vraagt om:

- communicatie richting intermediairs die huisvestigingsvragen van bedrijven begeleiden, zoals makelaars;
- het tonen van concrete panden en locaties in de binnenstad;
- en het benoemen van voordelen die passen bij lichte, stedelijke werkfuncties.

#### 2. Actief sturen via het toelatingsbeleid op bedrijventerreinen

Een belangrijk sturingsinstrument ligt aan de 'voor deur' van bedrijventerreinen. Door lichte, stedelijke werkfuncties niet langer vanzelfsprekend toe te staan op reguliere bedrijventerreinen, worden andere locaties automatisch relevanter. Dit vraagt om scherper onderscheid tussen zware/logistieke bedrijvigheid en lichte werkfuncties (vertaling omgevingsplan) en consequent handhaven van functie die niet in het omgevingsplan passen. Ook aanpassen van het omgevingsplan zodat alleen zwaardere functies nog mogen behoren tot de

mogelijkheden.

#### 3. Binnenstad expliciet betrekken bij herontwikkeling van bedrijventerreinen

Bij herstructurering of transformatie van bedrijventerreinen naar woningbouw ontstaat een concrete verplaatsingsvraag. Door de binnenstad tijdig als alternatief vestigingsmilieu mee te nemen, kan worden voorkomen dat bedrijven automatisch uitwijken naar andere terreinen buiten de stad.

Dit vraagt om vroegtijdige inventarisatie van verplaatsbare bedrijfstypen, koppeling tussen herontwikkelingsprojecten en binnenstedelijke locaties en duidelijke communicatie richting betrokken ondernemers.

#### 4. Binnenstad positioneren als aanvullend vestigingsmilieu

De binnenstad hoeft het bedrijventerrein niet te vervangen, maar kan een passend alternatief zijn voor specifieke functies, schaalniveaus of ontwikkelfases van bedrijven.

**"We hebben onvoldoende zicht op vraag en aanbod van werkfuncties"**

*(gemeente, makelaars, vastgoedeigenaren)*



#### Context

Om gericht te kunnen sturen op werkfuncties in de binnenstad is inzicht nodig in zowel de vraag (type bedrijven, schaal, groei/krimp) als het aanbod (geschikte panden, beschikbaarheid, prijsniveau). In de praktijk blijkt deze kennisbasis echter vaak beperkt en versnipperd aanwezig.

Informatie over werkruimte en bedrijvigheid bevindt zich veelal in verschillende systemen en bij verschillende partijen, zoals gemeenten, makelaars, vastgoedeigenaren en onderzoeksbureaus. Deze data zijn niet altijd actueel, moeilijk vergelijkbaar of slechts gedeeltelijk toegankelijk. Daarnaast ontbreekt vaak fijnmazig inzicht op het niveau van straat, pand of functietype.

Deze drempel speelt vooral:

- in gemeenten zonder structurele monitoring van werkfuncties;

- bij nieuwe of minder zichtbare werkfuncties (zoals makers en hybride werkconcepten).

#### Beïnvloedbaarheid: hoog

De gemeente heeft geen volledig zicht op de markt en is afhankelijk van gegevens van externe partijen. Tegelijkertijd kan zij wel een belangrijke rol spelen in het organiseren van inzicht, het verbinden van informatiebronnen en het structureren van kennis.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Het omgaan met deze drempel vraagt om het versterken van de kennispositie:

##### 1. Bestaande data en kennisbronnen verbinden

Informatie over bedrijvigheid, leegstand en huurprijzen en is vaak aanwezig, maar versnipperd. Ook is inzicht beschikbaar bij onderzoeksbureaus (zoals BBI-indicator Stec Groep) van lichte werkfuncties die elders in de gemeente, zoals op bedrijventerreinen, op de verkeerde plek zitten. Door deze bronnen te combineren en te monitoring te organiseren ontstaat een completer beeld van vraag en aanbod.

##### 2. Samenwerken met marktpartijen en intermediairs

Makelaars, vastgoedpartijen en ondernemers beschikken vaak over actuele en praktijkgerichte kennis. Door deze partijen actief te betrekken ontstaat meer inzicht in trends, zoekprofielen en knelpunten.

##### 3. Accepteren dat sturing deels adaptief is

Volledig datagedreven sturing is in de praktijk zelden haalbaar. Dit vraagt om een werkwijze waarbij beleid en keuzes gaandeweg worden aangepast op basis van nieuwe inzichten en ervaringen.



***“Een werkfunctie levert te weinig huur op”***

*(vastgoedeigenaar)*

#### Context

In vergelijking met wonen, horeca, (boutique)hotels en short-stay concepten realiseren werkfuncties doorgaans een lagere huur per m<sup>2</sup>, terwijl het risico als hoger wordt ervaren. Werkfuncties vragen vaak grotere oppervlakken, kennen vaak minder kapitaalkrachtige gebruikers en het risico op (tijdelijke) leegstand is daardoor groter. In binnensteden met hoge grond- en vastgoedwaarden is het daarom logisch dat eigenaren eerder kiezen voor functies met een hoger en stabielere rendement.

Deze drempel manifesteert zich vooral:

- op locaties met hoge huurdruk (kernwinkelgebied, A-locaties);
- bij panden met beperkte flexibiliteit of herontwikkelpotentie;
- wanneer werkfuncties niet gecombineerd kunnen worden met rendabelere functies.

### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

De gemeente kan de markthuur niet rechtstreeks beïnvloeden en kan eigenaren niet dwingen te kiezen voor een lager rendement. Wel kan zij het speelveld waarin deze afweging wordt gemaakt beïnvloeden. De mate waarin dat mogelijk is verschilt sterk per context: in bestaand particulier vastgoed is de invloed beperkt, terwijl die in gebiedsontwikkelingen, transformaties en bij gemeentelijk eigendom aanzienlijk groter is.

### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De kern ligt niet in het wegnemen van deze drempel, maar in gericht anticiperen en sturen:

#### 1. Juiste functie op de juiste plek

Door werkfuncties te concentreren op locaties met lagere huurdruk (aanloopstraten, verdiepingen boven winkels, centrumranden, voormalige industriële panden) wordt het rendementsverschil kleiner en beter overbrugbaar. Alternatieve functies met een hogere opbrengst kunnen op langere termijn worden afgebouwd in het omgevingsplan.

#### 2. Combineren van functies

Werkfuncties kunnen onderdeel zijn van een gemengd programma, waarbij rendabelere functies (zoals wonen of voorzieningen) bijdragen aan de haalbaarheid. Dit biedt vooral kansen in gebiedsontwikkelingen.

#### 3. Programmeren op schaal

Grotere verdiepingen, voormalige warenhuizen en ander robuust vastgoed zijn beter geschikt voor werkfuncties doordat exploitatiekosten per m<sup>2</sup> lager liggen en flexibiliteit groter is.

#### 4. Timing benutten

Werkfuncties zijn vaak kansrijk in tussentijdse of transformatiefases, wanneer alternatieve ontwikkelopties nog niet direct haalbaar of wenselijk zijn.

#### 5. Inzet van een sociale (werk)verhuurder

In situaties waar de markthuur structureel te hoog ligt, kan een sociale werk- of vastgoedcorporatie een rol spelen door panden te verhuren tegen een maatschappelijke huur, met een langere exploitatiehorizon.



**“De investeringskosten zijn te hoog, zeker in relatie tot de beoogde opbrengst”**

*(vastgoedeigenaar)*

### Context

Bij transformatie van bestaand vastgoed naar werkfuncties worden vastgoedeigenaren vaak geconfronteerd met substantiële investeringen. Het gaat dan om een combinatie van bouwkundige aanpassingen en beleidsmatige eisen, zoals brandveiligheid, geluidisolatie, installaties, ontsluiting, fietsparkeren, duurzaamheid en welstand. Elk van deze eisen is op zichzelf verdedigbaar, maar werkt in de praktijk cumulatief door op de businesscase.

Juist omdat werkfuncties doorgaans een lagere opbrengst kennen dan wonen of sommige commerciële functies, ontstaat hier een onevenwicht tussen investering en rendement.

Deze drempel speelt vooral:

- bij kleinschalige en middelgrote transformaties met beperkte investeringsruimte;
- bij bestaand vastgoed met bouwkundige beperkingen (zoals verdiepingen boven winkels);
- wanneer meerdere beleidsambities tegelijk op een initiatief worden toegepast.

### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

In tegenstelling tot de huurdrempel ligt hier een duidelijk gemeentelijk handelingsperspectief. De gemeente stelt een deel van deze eisen zelf, direct of indirect, via beleid, vergunningverlening en toetsingskaders. Daarmee kan zij invloed uitoefenen op de samenhang, volgorde en zwaarte van deze

eisen, zonder direct afbreuk te doen aan ruimtelijke kwaliteit of maatschappelijke ambities.

De drempel zit dus niet zozeer in afzonderlijke normen, maar in:

- een integrale afweging op projectniveau;
- differentiatie naar type functie en locatie;
- inzicht in de cumulatieve effecten op de exploitatie.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De sleutel ligt niet in het schrappen van ambities, maar in slimmer en consistentere toepassing ervan:

#### 1. Integraliteit in plaats van optelsom

Door eisen integraal te beoordelen en te prioriteren per locatie en functietype, wordt voorkomen dat elke beleidsdoelstelling maximaal doorwerkt in dezelfde businesscase. Op sommige plekken kan verlichting verdedigbaar zijn, terwijl elders hogere eisen passend blijven.

#### 2. Heldere kaders

Door vooraf op gebieds- en functieniveau duidelijkheid te bieden over wat redelijk en haalbaar wordt geacht, neemt de voorspelbaarheid toe en worden investeringsrisico's beter te overzien.

#### 3. Strategische aankopen door de gemeente

In situaties waar marktpartijen niet instappen of versnipperd eigendom transformatie belemmert, kan gemeentelijke aankoop of verwerving uitkomst

bieden om werkfuncties mogelijk te maken.

#### 4. Extra programma toestaan

Meewerken aan optoppen van panden voor bijvoorbeeld een extra woonlaag kan een herontwikkeling financieel interessanter maken. Dit extra programma kan bijdragen aan het realiseren van een (commercieel minder interessante) werkfunctie in de plint.



***“We hebben geen duidelijk beleidskader om dit initiatief te toetsen”***

*(gemeente)*

#### Context

Bij initiatieven voor nieuwe werkfuncties in de binnenstad ontbreekt regelmatig een concreet en vastgesteld beleidskader. Er zijn vaak wel visies en ambities op hoofdlijnen, maar geen uitgewerkte gebiedsprofielen of functionele kaders waarin duidelijk is vastgelegd welke typen werkfuncties waar wenselijk en aanvaardbaar zijn.

Het gevolg is dat de beoordeling van initiatieven sterk afhankelijk wordt van individuele afwegingen en gevoelig is voor interpretatieverschillen tussen afdelingen.

Deze drempel manifesteert zich vooral bij:

- nieuwe of minder gangbare werkfuncties;
- initiatieven die raken aan meerdere beleidsdomeinen (wonen, werken, mobiliteit, leefbaarheid).

### Beïnvloedbaarheid: hoog

Deze drempel ligt volledig binnen de invloedssfeer van de gemeente. Het ontbreken van een toetsingskader is het gevolg van keuzes in beleidsontwikkeling en prioritering. Door expliciete kaders vast te stellen ontstaat meer voorspelbaarheid voor initiatiefnemers én meer handelingsruimte voor de gemeentelijke beoordeling.

### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De belangrijkste sleutel ligt in het creëren van heldere beoordelingskaders:

#### 1. Gebiedsprofielen vaststellen

Door per gebied of straattype te beschrijven welk type werkfuncties passend zijn, ontstaat een concreet en toepasbaar toetsingskader.

#### 2. Categoriseren van werkfuncties

Niet elke werkfunctie is gelijk. Door te werken met functionele categorieën (bijvoorbeeld lichte werkfuncties, publieksgericht, productief) sluit beleid beter aan op de praktijk.

#### 3. Samenhang tussen beleidsvelden expliciteren

Door wonen, werken, mobiliteit en leefbaarheid integraal te benaderen, wordt voorkomen dat initiatieven stranden tussen afzonderlijke beleidsdoelen.

#### 4. Gebruikmaken van pilots

Waar beleid nog ontbreekt, kunnen pilots of tijdelijke

toestemmingen worden ingezet om ervaring op te doen en deze later te vertalen naar structureel beleid.



### Context

Voor marktpartijen is de (verwachte) duur en onzekerheid van vergunningprocedures een belangrijke overweging bij het wel of niet oppakken van initiatieven in de binnenstad. Werkfuncties in gemengde gebieden vragen vaak om maatwerk: afwijkingen van bestaande bestemmingen, aanvullende onderzoeken of nadere afstemming met meerdere beleidsvelden. Dat maakt de uitkomst en doorlooptijd van procedures lastig te voorspellen.

Niet zozeer de feitelijke doorlooptijd is doorslaggevend, maar vooral de onzekerheid daarover: hoe snel krijg ik zekerheid over wel of niet toestaan? Welke aanvullende onderzoeken worden nog gevraagd? Hoe groot is het risico op bezwaar

en beroep? Voor ondernemers en investeerders betekent deze onzekerheid een verhoogd risico.

Deze drempel manifesteert zich vooral:

- bij initiatieven die afwijken van het bestaande planologisch regime;
- in gebieden zonder duidelijke beleidskaders;
- bij functies die bestuurlijk of maatschappelijk gevoelig liggen.

### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

Hoewel vergunningprocedures wettelijk zijn vastgelegd, heeft de gemeente substantiële invloed op de voorspelbaarheid en transparantie van het proces. Juist hier kan de gemeente veel winnen door haar rol explicieter en proactiever in te vullen.

### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De kern zit in het verminderen van onzekerheid:

#### 1. Vroegtijdig duidelijkheid bieden

Door vroegtijdig inzicht te geven in kansrijkheid, randvoorwaarden en te verwachten stappen kunnen initiatiefnemers beter beoordelen of een traject haalbaar is.

#### 2. Proces transparant maken

Een helder overzicht van fases, beslismomenten en mogelijke risico's maakt het proces beter voorspelbaar en verkleint de kans dat partijen voortijdig afhaken.

### 3. Eén aanspreekpunt en regie op afstemming

Eén vast aanspreekpunt voor initiatiefnemers helpt onzekerheid verminderen en verrassingen laat in het proces te voorkomen.

### 4. Vooroverleg en principebesluiten

Vooroverleg of een duidelijke principebeslissing vergroot de investeringsbereidheid, omdat duidelijkheid ontstaat vóórdat substantiële kosten worden gemaakt.



***“Ik begin er niet aan, want de functie past niet in het huidige omgevingsplan”***

*(vastgoedeigenaar, bedrijf)*

#### Context

In veel binnensteden zijn de planologische kaders historisch gegroeid en gebaseerd op functiescheiding. Werkfuncties die afwijken van het traditionele beeld – zoals makers, sport, productieve diensten of hybride werkvormen – passen daardoor regelmatig niet binnen het geldende omgevingsplan.

Voor vastgoedeigenaren en huurders vormt dit

een harde juridische drempel: zolang een functie niet is toegestaan, is vestiging alleen mogelijk via een afwijking of planwijziging. Dit vergroot de complexiteit, verlengt de doorlooptijd en verhoogt het risico dat kosten worden gemaakt zonder zekerheid over de uitkomst.

Deze drempel speelt vooral:

- bij transformatie van bestaand vastgoed;
- bij nieuwe of minder gangbare werkfuncties;
- in gebieden waar het planologisch regime lange tijd niet is geactualiseerd.

#### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

Planologische regels zijn juridisch bindend en niet op korte termijn overal aan te passen. Tegelijkertijd heeft de gemeente wel invloed op de mate van flexibiliteit in het omgevingsplan en op de inzet van afwijkings- en experimenteeruimte. De beïnvloedbaarheid zit daarmee niet in individuele initiatieven, maar in strategische keuzes over het planologisch kader.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De sleutel ligt in het vergroten van planologische ruimte, zonder juridische zekerheid los te laten:

##### 1. Ruimer formuleren van bestemmingen

Door bestemmingen minder functie specifiek en meer activiteitgericht te formuleren, ontstaat ruimte voor nieuwe en gemengde werkfuncties zonder voortdurende maatwerkprocedures.

##### 2. Gebruik van afwijkings- en experimentmogelijkheden

Tijdelijke vergunningen, pilots of beleidsmatige afwijkingskaders maken het mogelijk om werkfuncties toe te laten en ervaring op te doen, zonder direct het hele plan te herzien.

##### 3. Actualiseren bij gebiedstransformaties

Bij herontwikkelingen en gebiedsontwikkelingen is het logisch om functiemenging expliciet mee te nemen in de planologische kaders, in plaats van vast te houden aan bestaande scheidingen.

##### 4. Helderheid vooraf bieden

Door vooraf duidelijk te maken wat planologisch kansrijk is en wat niet, wordt voorkomen dat initiatiefnemers trajecten starten die juridisch weinig perspectief hebben.



**“We willen werkfuncties wel faciliteren, maar hebben niet de capaciteit om iedereen goed te begeleiden”**

*(gemeente)*

#### Context

Het realiseren van werkfuncties in de binnenstad vraagt vaak om maatwerk en actieve procesbegeleiding. Initiatieven raken meerdere beleidsvelden tegelijk (werken, wonen, mobiliteit, leefbaarheid, planologie, stedenbouw) en volgen zelden een standaardroute. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten hiervoor beperkte tijd en organisatiekracht beschikbaar hebben.

Het gevolg is dat initiatieven versnipperd worden behandeld door verschillende afdelingen, veel overleg en afstemming vergen, zonder duidelijke regie en afhankelijk worden van individuele inzet of toevallige prioriteit.

Deze drempel speelt vooral:

- bij initiatieven die afwijken van de standaardfuncties;
- in gemeenten met hoge druk op reguliere woningbouw- en vergunningsopgaven;

- wanneer 'werken in de binnenstad' geen expliciete uitvoeringsprioriteit heeft.

#### Beïnvloedbaarheid: hoog

Deze drempel ligt grotendeels binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf. Daarbij is belangrijk om te benadrukken dat het niet altijd gaat om méér capaciteit, maar vaak om duidelijkere rolverdeling, expliciete keuzes in prioriteit en het organiseren van samenhang tussen beleidsvelden.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Het vergroten van uitvoeringskracht vraagt vooral om gerichte keuzes, niet om alles begeleiden:

##### 1. Functiemenging prioriteren

Door werken in de binnenstad expliciet als opgave te beleggen bij één team of rol, ontstaat eigenaarschap en continuïteit in de begeleiding van initiatieven.

##### 2. Procesinrichting vereenvoudigen

Heldere stappen, vaste overlegmomenten en duidelijke beslisfasen verminderen afstemmingstijd.

##### 3. Focus op kansrijke initiatieven en locaties

Niet elk initiatief vraagt dezelfde inzet. Door focus te leggen op kansrijke locaties en functies kan beschikbare capaciteit effectiever worden ingezet.



**“We hebben geen beeld van de kansen en mogelijkheden voor werkfuncties in binnensteden”**

*(makelaars)*

#### Context

Makelaars en andere vastgoedintermediairs spelen een sleutelrol. Zij brengen van vraag en aanbod in de binnenstad bij elkaar. In de dagelijkse praktijk zijn zij echter sterk gericht op vertrouwde functies, zoals winkels, diensten, horeca of wonen. Nieuwe of minder gangbare werkfuncties zijn niet altijd op het netvlies of kosten meer inzet en tijd en zijn daardoor minder aantrekkelijk.

Hierdoor worden potentiële werkfuncties onvoldoende herkend of opgepakt als serieuze vestigingsoptie in de binnenstad. Ze worden niet actief aangeboden aan passende panden of locaties en zelden meegenomen in zoekprofielen of marktverkenningen.

Initiatieven komen simpelweg niet op gang omdat ze niet zichtbaar worden in de markt. Wat niet op het netvlies staat, wordt niet bemiddeld.

Deze drempel speelt met name:

- bij nieuwe of hybride werkvormen;
- in gebieden waar functiemenging expliciet gewenst is, maar niet gebruikelijk;
- wanneer beleid weinig concreet richting geeft aan gewenste werkfuncties

#### Beïnvloedbaarheid: gedeeltelijk

De gemeente stuurt niet direct op het handelen van makelaars, maar beïnvloedt wel het kader en het verhaal waarbinnen zij opereren. Als werkfuncties niet expliciet worden benoemd en geprofileerd in beleid en gebiedsvisies, ligt het voor de hand dat intermediairs hier ook niet actief op sturen.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Deze drempel vraagt vooral om zichtbaar maken en positioneren

##### 1. Werkfuncties expliciet opnemen in beleid

Door werkfuncties concreet te benoemen in gebiedsprofielen en functiekaders ontstaat een referentiekader waarop intermediairs kunnen handelen.

##### 2. Actief betrekken makelaars en intermediairs

Door intermediairs vroeg te betrekken ontstaat wederzijds begrip en worden nieuwe typen werkfuncties sneller herkend als kansrijk.

##### 3. Voorbeelden en referenties delen

Concrete cases van geslaagde binnenstedelijke

werkfuncties helpen om abstracte concepten te vertalen naar herkenbare proposities.

#### 4. Ondersteunen bij het matchen vraag-aanbod

In specifieke gebieden of bij bijzondere panden kan een matchmaker faciliterend optreden door partijen te ondersteunen bij het leggen van eerste verbindingen.



#### Context

Voor veel vastgoedeigenaren geldt dat zij hun bezit benaderen vanuit bekende en beproefde gebruiksvormen, zoals winkels of horeca.

Alternatieve werkfuncties - zoals makers, lichte maakbedrijven of hybride werkvormen - wijken daarvan af en zijn voor veel eigenaren minder concreet.

Deze onbekendheid vertaalt zich vaak in:

- onzekerheid over verhuurbaarheid en continuïteit;

- twijfel over het type huurder en beheer;
- zorgen over overlast en waardeverstheid.

Zelfs wanneer beleid en planologie ruimte bieden, ontbreekt het vaak aan een realistisch beeld van hoe een werkfunctie in de praktijk functioneert in een specifiek pand: onbekend maakt onbemind.

Deze drempel speelt vooral:

- bij eigenaren zonder ervaring met werkfuncties;
- bij panden met een lange historie van één functie;
- wanneer concrete voorbeelden in de directe omgeving ontbreken.

#### Beïnvloedbaarheid: beperkt

De gemeente kan eigenaren niet dwingen tot een andere visie op hun vastgoed. Wel kan zij bijdragen aan het verkleinen van onzekerheid door informatie, voorbeelden en begeleiding. Deze drempel is daarmee niet direct oplosbaar, maar wel beïnvloedbaar.

#### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Het omgaan met deze drempel vraagt vooral om verbeelding en praktische ondersteuning:

##### 1. Voorbeelden zichtbaar maken

Door geslaagde binnenstedelijke werkfuncties te tonen (lokaal of vergelijkbaar) krijgen eigenaren een concreter beeld van haalbaarheid en impact.

## 2. Laagdrempelig experimenteren toestaan

Tijdelijke invulling of gefaseerde plannen maken het mogelijk ervaring op te doen zonder direct grote risico's.

## 3. Samen verkennen wat past

Door met eigenaren te verkennen welke werkfuncties passen bij het pand en de locatie, verschuift het gesprek van abstracte zorgen naar concrete mogelijkheden.

## 4. Consistentie en voorspelbaarheid bieden

Duidelijke kaders, vaste aanspreekpunten en voorspelbare procedures vergroten het vertrouwen om een andere vorm van gebruik te overwegen.



***“Panden in binnensteden zijn niet geschikt voor werkfuncties: te klein, diep of lastig in te delen”***

*(vastgoedeigenaar)*

### Context

Een deel van het binnenstedelijke vastgoed bestaat uit winkelpanden, ontworpen voor verkoop en presentatie. Deze panden zijn vaak smal, diep en kennen beperkte daglichttoetreding

en installatieruimte. Die kenmerken sluiten niet vanzelfsprekend aan bij de eisen van veel werkfuncties.

Voor werkfuncties zoals makers, sport, moderne werkvormen of maatschappelijke voorzieningen zijn juist flexibele indelingen, voldoende maat en technische ruimte van belang. Wanneer panden hier niet aan voldoen, ontstaat een praktische drempel die vestiging bemoeilijkt of onmogelijk maakt.

Deze drempel speelt vooral:

- in historische binnensteden met fijnmazige verkaveling;
- bij individuele winkelpanden zonder samenvoegingsmogelijkheden;
- op locaties die zijn geoptimaliseerd voor retail, maar nauwelijks voor ander gebruik.

### Beïnvloedbaarheid: beperkt

De gemeente kan de bouwkundige eigenschappen van panden niet direct veranderen. Wel heeft zij invloed op de voorwaarden waaronder transformatie plaatsvindt en op de manier waarop kansrijke panden en locaties worden geselecteerd. De beïnvloedbaarheid zit daarmee vooral op gebieds- en strategisch niveau, niet op pandniveau.

### Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Het omgaan met deze drempel vraagt om ruimtelijke en programmatische inzet:

## 1. Selectief met passende panden

Niet elk winkelpand is geschikt voor werken. Door te focussen op panden met voldoende maat, hoogte en flexibiliteit (zoals grotere panden, hoeklocaties, samengevoegde units of verdiepingen) ontstaat een realistischer inzet.

## 2. Transformatie faciliteren

Door samenvoeging van kleinere panden of interne aanpassingen mogelijk te maken, kunnen nieuwe ruimtelijke eenheden ontstaan die wel geschikt zijn voor werkfuncties.

## 3. Niet focussen op de plint alleen

Werkfuncties hoeven niet altijd in de winkelfronten te landen. Verdiepingen, achtergebieden en grotere binnenstedelijke complexen bieden vaak betere ruimtelijke voorwaarden.

## 4. Alternatieve vastgoedtypen betrekken

Robuust vastgoed, zoals voormalige industriële panden, warenhuizen of gebouwen in gebiedsontwikkelingen, is vaak beter geschikt voor werkfuncties dan traditionele winkelpanden.

### 3. Checklist: aan de slag met werken in de on(der)benutte binnenstad

FLAME DI

 **BMV**  
DYNAMIS Bedrijfsmakelaars

**TE HUUR**

026 355 21 00

[bvmakelaars.nl](http://bvmakelaars.nl)

Het realiseren van werkfuncties in de binnenstad vraagt om een samenhangende aanpak, waarbij inhoudelijke afwegingen, ruimtelijke mogelijkheden, financiële haalbaarheid en organisatorische keuzes met elkaar verbonden zijn. Deze checklist biedt gemeenten houvast bij het doorlopen van dit proces.

De checklist is geen stappenplan. In de praktijk verlopen trajecten zelden lineair en verschillen ze sterk per initiatief, locatie en betrokken partijen.

Tegelijkertijd is er vaak wel sprake van een logische volgorde in denken en handelen. Gemeenten doorlopen - impliciet of expliciet - doorgaans een aantal terugkerende fasen:

- **Verkennen en positioneren:** wat speelt er, welke opgave ligt er en welke rol kunnen werkfuncties daarin spelen?
- **Kansen en haalbaarheid in beeld brengen:** welke functies en locaties zijn kansrijk en onder welke voorwaarden?
- **Afwegen en besluiten:** hoe verhoudt het initiatief zich tot beleid, planologie en andere functies?
- **Realiseren en begeleiden:** hoe wordt het initiatief concreet gemaakt en tot uitvoering gebracht?

De onderdelen in deze checklist sluiten aan op deze fasen, maar kunnen afhankelijk van de situatie gelijktijdig of iteratief worden doorlopen. De checklist biedt daarmee geen blauwdruk, maar een praktisch hulpmiddel om gestructureerd te kijken naar kansen, randvoorwaarden en keuzes. Het helpt om initiatieven zorgvuldig te beoordelen en om het gesprek te voeren - zowel intern als met marktpartijen - over wat in een specifieke situatie wenselijk en haalbaar is.

## A. Visie voor toekomstige gebruik en invulling pand

### 1. Strategische en inhoudelijke scherpte

- Wat is passend binnen binnenstadsvisie, gebiedsprofielen, detailhandelsvisie en/of economische agenda?
- Welke programmatische toevoeging versterkt de binnenstad het meeste en waarom?
- Waaraan (aan welke functies) is behoefte in de binnenstad / omgeving?

## B. Inventarisatie voor beoordeling kansen en mogelijkheden pand

### 2. Eigendom, partijen en organisatie

- Eigendomssituatie pand en directe omgeving in exact beeld.
- Eigenaar en ontwikkelaar aangehaakt en geïnformeerd.
- Duidelijke gemeentelijke trekker (naam en mandaat).
- Eventuele potentiële gebruikers in beeld?

### 3. Kadastrale en juridische basis?

- Kadastrale percelen en rechten helder.
- Erfpacht, VvE-afspraken en juridische beperkingen bekend.
- Eenduidige koppeling tussen eigendom en beoogd gebruik.
- Helderheid over noodzakelijke vergunningen voor beoogd gebruik

#### 4. Omgevingswet en planologie

- Huidige bestemming en gebruiksregels in beeld.
- Noodzaak en mogelijkheden voor planwijziging verkend.
- Mogelijkheid BOPA of experimenteerruimte onderzocht.
- Milieu- verkeer- en leefbaarheidsaspecten (op hoofdlijnen) in beeld.

#### 5. Bouwkundige en ruimtelijke mogelijkheden

- Optoppen toegestaan en ruimtelijk aanvaardbaar?
- Mogelijkheid om panden samen te voegen of uit te breiden.
- Belemmering vanuit monumentenstatus.
- Brandveiligheid, ontsluiting, (fiets)parkeren en toegankelijkheid op orde (te maken) voor beoogd gebruik?

### C. Business case opbouwen

#### 6. Value Case

- Belangrijkste publieke en private voordelen van het initiatief (economisch, ruimtelijk, maatschappelijk) in beeld.
- Welke nadelen of risico's zijn er? (financieel, programmatisch, omgevingsimpact)
- Bij welke partijen landen baten en lasten, en wanneer (korte vs. lange termijn)?
- Is het initiatief op basis hiervan wenselijk en realistisch om verder uit te werken?

- Welke mogelijkheden zijn er om de businesscase te verbreden (bijv. functiemenging, fasering, tijdelijke invulling, publieke meerwaarde)?

- Wanneer ontstaat voldoende gedeeld belang om de financiële businesscase concreet uit te werken?

#### 7. Financiële en economische haalbaarheid

- Eerste globale financiële businesscase opgesteld (investering, exploitatie, opbrengsten).
- Mogelijkheden voor gemeentelijke of andere publieke bijdragen verkend (instrumenten, middelen).

#### 8. Procedures en besluitvorming

- Benodigde procedures en vergunningen in kaart.
- Interne afstemming tussen gemeentelijke afdelingen in beeld gebracht (wie betrekken en wanneer?)
- Heldere planning en beslistmomenten inzichtelijk.

#### 9. Omgeving en draagvlak

- Alle stakeholders in beeld.
- Effecten op omgeving en stakeholders op hoofdlijnen in beeld.
- Passende communicatie en participatie: hoe in te richten?

## 4. Organisatie en rolinvulling binnen de gemeente



### De sleutel ligt in uitvoering

Het realiseren van werkfuncties in de binnenstad is geen puur ruimtelijke of economische opgave, maar in belangrijke mate een organisatorische opgave. De voorgaande hoofdstukken laten zien waar kansen liggen en welke drempels spelen, maar de uiteindelijke realisatie hangt sterk af van de manier waarop de gemeente intern is ingericht en haar rol invult.

Initiatieven voor werkfuncties raken vrijwel altijd meerdere beleidsvelden tegelijk - zoals economie, wonen, mobiliteit, planologie, vastgoed en leefbaarheid - en vragen om integrale afwegingen. Zonder duidelijke regie en samenwerking ontstaat het risico dat initiatieven verzanden in afstemming, onduidelijkheid of tegenstrijdige belangen.

Succesvolle binnensteden onderscheiden zich daarom niet alleen door visie en beleid, maar vooral door organisatiekracht, rolinvulling en consistent handelen.

### De rol van de gemeente: van toetsend naar sturend en verbindend

De gemeente heeft een brede rol in het mogelijk maken van werkfuncties in de binnenstad. Deze rol beperkt zich niet tot het toetsen van initiatieven, maar omvat een palet aan handelingsmogelijkheden, variërend van kaderstellend en regulerend tot stimulerend en faciliterend.

In de praktijk verschilt de rol per situatie:

- In gebieden met hoge druk op ruimte en leefbaarheid ligt de nadruk vaker op reguleren en kaderstellen
- In transformatiegebieden of bij structurele leegstand is een meer actieve, stimulerende rol passend
- Bij complexe initiatieven met veel stakeholders vraagt de opgave om een faciliterende en verbindende rol

Effectieve sturing vraagt daarom niet om één dominante rol, maar om het bewust kiezen en combineren van rollen, afgestemd op het type werkfunctie, de locatie en het gebiedskarakter, de aard van de drempels en de betrokken

partijen. Hiermee beweegt de gemeente tussen verschillende rollen, van toetsend en kaderstellend tot aanjager, partner en procesregisseur.

### Interne organisatie: randvoorwaarde voor uitvoering

De mate waarin werkfuncties daadwerkelijk landen in de binnenstad wordt in belangrijke mate bepaald door de interne organisatie van de gemeente. In de praktijk blijken hier vaak de grootste drempels te liggen. Het organiseren van een effectieve aanpak vraagt niet per se om meer middelen, maar vooral om duidelijke keuzes in organisatie en prioriteit.

Belangrijke uitgangspunten zijn:

- Eén duidelijke trekker of projectleider met mandaat
- Heldere rolverdeling tussen afdelingen
- Vaste overlegstructuren voor integrale afstemming
- Bestuurlijke prioritering van het thema 'werken in de binnenstad'

Integraal en gebiedsgericht werken

Werken in de binnenstad vraagt om een andere manier van werken. Waar beleid vaak sectoraal is georganiseerd, vraagt functiemenging juist om integrale en gebiedsgerichte afwegingen.

Dit betekent dat initiatieven niet afzonderlijk worden beoordeeld op bijvoorbeeld alleen ruimtelijke ordening, economie of leefbaarheid, maar vanuit een samenhangend perspectief:

- Welke bijdrage levert dit initiatief aan de functionele balans in het gebied?
- Past de functie bij de locatie en context van straat of buurt?
- Hoe verhoudt het initiatief zich tot andere functies en gebruikers?

Daarnaast is maatwerk per gebied essentieel. Niet elke straat of locatie is geschikt voor elke werkfunctie. Door te werken met gebiedsprofielen en heldere positionering ontstaat meer houvast voor zowel initiatiefnemers als de gemeentelijke organisatie.

### Procesregie en voorspelbaarheid

Voor initiatiefnemers - zoals ondernemers en vastgoedeigenaren - is niet alleen de inhoud van beleid van belang, maar juist ook de voorspelbaarheid van het proces.

Onzekerheid over doorlooptijd, uitkomst en benodigde stappen is een belangrijke reden om initiatieven niet op te pakken. De gemeente kan deze onzekerheid aanzienlijk verkleinen door actief regie te voeren op het proces.

Elementen die hierbij essentieel zijn:

- één vast aanspreekpunt voor initiatiefnemers
- een duidelijk procesoverzicht met stappen en beslismomenten
- transparantie over toetsingscriteria en randvoorwaarden
- vroegtijdige duidelijkheid over kansrijkheid van initiatieven

Door procesregie expliciet te organiseren verschuift de rol van de gemeente van reactief naar proactief, wat de uitvoerbaarheid van plannen vergroot.

### Rollen binnen de gemeentelijke organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn verschillende rollen nodig om initiatieven succesvol van idee naar uitvoering te brengen. Deze rollen hoeven niet formeel vastgelegd te zijn, maar moeten in de praktijk wel herkenbaar ingevuld worden.

Vijf rollen zijn hierin te onderscheiden:

- **Aanjager:** zet het onderwerp op de agenda, creëert momentum en bewaakt voortgang
- **Verkenner:** ziet kansen, denkt mee over nieuwe functietypen en vertaalt abstracte ideeën naar concrete mogelijkheden
- **Toetser:** borgt kwaliteit, beleid en regelgeving en weegt belangen zorgvuldig af
- **Realisator:** organiseert het proces, brengt partijen samen en vertaalt plannen naar uitvoering
- **Verbinder:** legt verbinding tussen interne afdelingen, bestuur, markt en omgeving

In succesvolle trajecten zijn al deze rollen aanwezig en goed op elkaar afgestemd. Juist de combinatie van inhoud, proces en samenwerking bepaalt het resultaat.

### Tot slot: van ambitie naar realisatie

De ambitie om werkfuncties een grotere plek te geven in de binnenstad is breed aanwezig. De uitdaging ligt echter in de stap van ambitie naar uitvoering.

Dit vraagt van gemeenten:

- het maken van duidelijke keuzes in rol en inzet van instrumenten
- het organiseren van interne samenhang en regie
- en het actief begeleiden van initiatieven

Juist in een complexe en dynamische binnenstad is de gemeente niet alleen kadersteller, maar ook regisseur, verbinder en soms aanjager. Een duidelijke organisatie en bewuste rolinvulling vergroten de kans dat initiatieven ook daadwerkelijk tot uitvoering komen

## Betrokken partners

### Dit City Deal project en deze handreiking is begeleid door:

Martijn van Weert (projectleider)

Arno Ruigrok

### Deze handreiking is geschreven door:

Martijn Exterkate (Stec Groep)

Jasper Beekmans (Stec Groep)

Nina Dolsma (Stec Groep)

### Met intervisie van:

Gert-Joost Peek (Hogeschool Rotterdam)

Auke Brugmans (Hogeschool Rotterdam)

### Vanuit de gemeenten zijn betrokken bij deze handreiking:

Roos van der Doe (gemeente Rotterdam)

Henriëtte van der Meer (gemeente Rotterdam)

Justus Mesman (gemeente Den Haag)

Laressa Mulder (gemeente Den Haag)

Luuk van Dijk (gemeente Utrecht)

Wendy van Vooren (gemeente Utrecht)

### Voor deze handreiking zijn verschillende cases bekeken vanuit verschillende invalshoeken:

- Verplaatsen lichte werkfuncties bedrijventerreinen naar de winkelstraat, gemeente Rotterdam
- Mixed-use invulling van binnenstedelijk vastgoed, gemeente Den Haag
- Werken boven winkels, gemeente Utrecht

Om een beeld te krijgen van de praktijkcases is gesproken met bedrijven, vastgoedeigenaren, makelaars, binnenstads- en vastgoedmanagers.



Meer informatie of aan de slag met uw binnenstad?

Wij denken graag met u mee! Neem contact op met:



**Martijn Exterkate**

Partner  
m.exterkate@stec.nl



**Jasper Beekmans**

Partner  
j.beekmans@stec.nl

026 – 751 41 00

[www.stec.nl](http://www.stec.nl)

Onderzoek en advies over wonen, werken en leefomgeving



CITY DEAL  Dynamische  
Binnensteden

<https://citydealbinnensteden.nl>

