



Handelingsperspectief voor regie op transformatie naar vitale centrumstraten

Zomer 2026

Colofon

Handelingsperspectief voor regie op transformatie naar vitale centrumstraten

In opdracht van

City Deal Dynamische Binnensteden

Auteur

Ginder werkt aan de binnensteden van overmorgen. Ginder draagt bij aan toekomstbestendige gebieden en betekenisvolle plekken waar het prettig wonen, werken, ondernemen en recreëren is. Samen met overheden, ondernemers, vastgoedeigenaren en maatschappelijke partners werkt Ginder aan complexe vraagstukken op het gebied van economie, leefbaarheid en gebiedsontwikkeling. Met onderzoek, visie, strategie en realisatie helpt Ginder ambities om te zetten in beweging, perspectief en resultaat.

Vormgeving

Breakfast Media
Sarah Duister

Augustus 2026

**Agenda
Stad**

CITY DEAL
 **Dynamische
Binnensteden**

 **GINDER**
komt het tot leven

City Deal Dynamische Binnensteden is een samenwerking tussen de gemeentes Rotterdam, Amsterdam, Groningen, Eindhoven, Den Haag, Roosendaal, Utrecht, Hilversum, Dordrecht en Nijmegen, de ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Justitie en Veiligheid, Economische Zaken en kennis- en netwerkorganisaties Platform31, INretail en Retail Innovation Platform.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Leeswijzer

Leeswijzer

Deze rapportage en de handreiking interventies winkelgebieden

2. Context

2.1 Aanleiding

2.2 Relatie werkgroep ondermijning

3. Inzichten vanuit de literatuur

3.1 Wat verstaan we onder ondermijnende criminaliteit?

3.2 Dynaiek in centrumstraten

3.3 Wat houdt regievoeren in bij transformatie van centrumstraten?

Praktijkvoorbeelden

4. Strategieën en instrumenten in de literatuur

5. Typen straten

5.1 Toekomstbestendige straten - kwaliteit vasthouden en blijven anticiperen

5.2 Straten met potentie – verbreden om toekomstbestendigheid te vergroten

5.3 Kwetsbare straten met risico's – voorkomen dat ze afglijden

5.4 Notoire straten – situatie vraagt om stevig optreden

Praktijkvoorbeelden

6. Het transformatieproces

6.1 Inleiding

6.2 Drie lagen van verandering - richting, knoppen en actie

Praktijkvoorbeelden

7. Transformatie per straattype

7.1 Toekomstbestendige straten – consolideren, versterken en anticiperen

7.2 Straten met potentie – ombouwen om afhankelijkheden te verminderen

7.3 Kwetsbare straten – experimenteren en kantelen om afglijden te voorkomen

7.4 Notoire straten – afbouw van een onhoudbaar regime en ruimte creëren voor het nieuwe

Praktijkvoorbeelden

8. Het ontwikkelpad voor notoire straten

8.1 Diagnose: bepalen of echte transformatie mogelijk is

8.2 Afbouw van het oude: ongewenst gebruik beëindigen en structuren doorbreken

8.3 Tegelijkertijd: opbouw van nieuwe energie en een nieuw toekomstbeeld

8.4 Ruimte creëren: leegstand als strategische fase voor koerswijziging

8.5 Doorbraak: het moment waarop afbouw en opbouw elkaar kruisen

8.6 Borging: het nieuwe normaal verankeren

9. Afsluitend

Bijlage werkwijze bepalen vitaliteit

Samenvatting

Centrumstraten staan onder druk door digitalisering, veranderend consumentengedrag, demografische veranderingen en klimaatopgaven. Deze trends leiden tot leegstand, dalende vitaliteit en kwetsbaarheid. Ondermijnende criminaliteit maakt deze opgave extra ingewikkeld. Hierdoor raken sommige straten in een neerwaartse spiraal van economisch verval, anonimiteit en afnemende veiligheid.

De dynamiek in binnensteden vraagt om het systematisch begrijpen van de opgave, het maken van een gezamenlijke analyse en het ontwerpen van een doordachte strategie voordat interventies worden ingezet. Samenwerking tussen verschillende disciplines en actoren is daarbij sterk bepalend voor het succes.

Transformatie is niet alleen een ruimtelijke of economische uitdaging, maar ook een veiligheids- en weerbaarheidsopgave die vraagt om een integrale, gebiedsgerichte strategie. Het document helpt gemeenten om regie te voeren en het ondersteunt bij het maken van bewuste keuzes over volgorde, intensiteit en combinatie van maatregelen. Deze rapportage biedt gemeenten geen lijst met instrumenten, maar een benaderingswijze om centrumstraten effectief te transformeren.

Dit rapport biedt:

- **Inzicht in risico's en weerbaarheid.** Maakt duidelijk hoe leegstand, anonimiteit en economische kwetsbaarheid criminaliteit voeden, en hoe dat patroon kan worden doorbroken. Ook wordt concreet hoe samenwerking en toezicht de weerbaarheid van een gebied vergroten.
- **Eén geïntegreerd handelingsperspectief** via een samenhangende aanpak waarin veiligheid, economie, sociaal en ruimte logisch met elkaar verbonden worden. Zo verdwijnen losse maatregelen en ontstaat één strategie die zowel vitaliteit versterkt als ondermijnende criminaliteit tegengaat.
- **Een gezamenlijke basis voor analyse.** Met de vier kernaspecten (panden, openbare ruimte, bezoekers en weerbaarheid) kijken alle betrokken domeinen vanuit dezelfde bril naar een straat. Dat maakt probleemanalyse eenduidig en samenwerking doelgericht.
- **Maatwerk door straattypen.** De indeling in vier straattypen (toekomstbestendig, potentie, kwetsbaar, notoir) geeft duidelijk richting aan wat een straat nodig heeft en welke rol professionals daarin spelen.
- **Vier knoppen voor gerichte interventies.** Door te sturen op spelregels, praktijken, betekenis en actoren ontstaat een strategische mix van maatregelen. Deze knoppen helpen bepalen waar de grootste hefboom zit en hoe domeinen elkaar kunnen versterken.
- **Duidelijkheid over de rol van gemeentelijke regie.** Maakt zichtbaar wanneer faciliteren voldoende is en wanneer actief richting geven of stevig ingrijpen nodig is, bijvoorbeeld in straten met grote problemen. Zo ontstaat helderheid over verantwoordelijkheden en mandaat.

- **Een gestructureerd proces van inzicht naar actie.** Werkt met een aanpak waarin eerst data en observaties worden verzameld, vervolgens geduid, en daarna slimme interventies worden gekozen. Dit zorgt voor een lerende manier van werken waarin bijsturen vanzelfsprekend is.
- **Concreet handelingsperspectief voor kwetsbare en notoire straten.** Laat zien hoe handhaving, tijdelijke invulling, placemaking, vastgoedsturing en samenwerking elkaar versterken in straten die onder druk staan. Hierdoor weten teams welke instrumenten wanneer effectief zijn.
- **Praktische voorbeelden die direct toepasbaar zijn.** Bouwt voort op lessen uit gemeenten, experimenten en casussen, waardoor de aanpak herkenbaar en direct inzetbaar is. Dit maakt het handelingsperspectief concreet en bruikbaar in de dagelijkse praktijk.



Credit: Kick Smeets

1. Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft resultaten vanuit het project handelingsperspectief. Het rapport is tot stand gekomen door een analyse van literatuur over bestaande instrumenten, strategieën, best practices & cases en ervaringen vanuit een aantal van de deelnemende gemeenten aan de werkgroep Ondernijning.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bundelt inzichten vanuit de literatuur wat betreft ondermijnende criminaliteit, trends die druk zetten op de vitaliteit van centrumstraten en inzichten vanuit de transitie en veranderkunde. Het derde hoofdstuk gaat in op de typen straten die in binnensteden te vinden zijn en wat dit betekent voor regie op transformatie. In het vierde hoofdstuk wordt een transformatiemodel geïntroduceerd dat helpt bij de regie op transformatie. Het ontwikkelpad voor zogenaamde notoire straten (daar waar ondermijnende criminaliteit onderdeel van het probleem is) geeft een stapsgewijze uitwerking voor dit type straat. In de bijlage is een met de werkgroep Ondernijning ontwikkelde aanpak voor het bepalen van de vitaliteit opgenomen. Hierbij zijn ook inzichten vanuit de literatuur verwerkt. Ook is in een bijlage opgenomen met een overzicht van de gebruikte bronnen. Bij de analyse is gebruik gemaakt van deze bronnen, informatie vanuit gesprekken met leden van de werkgroep Ondernijning en AI (copilot).

Deze rapportage en de handreiking interventies winkelgebieden

Het transformatiemodel in deze rapportage geeft richting aan de transformatieopgave van centrumstraten: het helpt bepalen in welk straattype en in welke fase een straat zich bevindt, en welke transitieknoppen beweging kunnen creëren. De Handreiking Interventies Winkelgebieden biedt vervolgens het concrete instrumentarium (van planologische maatregelen tot vergunningplichten, privaatrechtelijke afspraken en repressieve interventies) waarmee gemeenten deze strategische keuzes daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Zo vormen beide documenten samen een integrale aanpak: het transformatiemodel bepaalt de koers; de handreiking levert de interventies.

Welke inzichten geeft de rapportage

OOV: hoe veiligheidsobservaties en ondermijningssignalen input vormen voor gebiedsontwikkeling.

Economie: hoe economische vitaliteit en branchering samenhangen met (on) veiligheid.

Ruimtelijke ontwikkeling: hoe ruimtelijke spelregels en ontwikkelkaders invloed hebben op weerbaarheid.

Programmamanagers: hoe vier “knoppen” te combineren in een transitie-aanpak.

Centrummanagers: welke signalen uit het straatbeeld zijn relevant en welke actoren zijn betrokken.

2. Context

2.1 Aanleiding

Binnensteden veranderen en de vitaliteit van sommige delen staat onder druk

Binnenstedelijke (winkel)straten staan in veel gemeenten onder druk door trends zoals digitalisering, online winkelen, demografische verschuivingen etc. Deze ontwikkelingen veranderen de functie van binnensteden en leiden in verschillende gebieden tot leegstand, afnemende vitaliteit en een grotere kwetsbaarheid van straten.

Ondermijnende criminaliteit versterkt kwetsbaarheid

Daarnaast signaleren gemeenten vormen van ondermijnende criminaliteit, zoals misbruik van vastgoed, schimmige verhuurconstructies en criminele beïnvloeding van pandgebruik. Dit versterkt de negatieve spiraal van leegstand en kwaliteitsverlies en tast de leefbaarheid aan.

Gemeenten hebben behoefte aan een helder handelingsperspectief

Hoewel gemeenten steeds beter zicht krijgen op patronen en risico's, ontbreekt vaak een praktisch en integraal handelingsperspectief: hoe grip te krijgen op kwetsbare straten, hoe regie te voeren op transformatie, en hoe te sturen op gewenst gebruik van panden én de ontwikkeling van het gebied als geheel.

De complexiteit vraagt om gerichte keuzes en samenhangende aanpakken

De opgave is complex door versnipperd eigendom, uiteenlopende belangen van ondernemers en vastgoedeigenaren, beperkte directe bevoegdheden van de gemeente en het ontbreken van een gedeelde probleemanalyse. Daardoor blijven aanpakken geregeld reactief, ad hoc of onvoldoende samenhangend.

Regie is noodzakelijk om transformatie te sturen en ondermijnende criminaliteit te voorkomen

Regie voeren betekent richting geven, samenwerking organiseren en instrumenten strategisch combineren om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en ongewenste ontwikkelingen te beperken. Deze handreiking bundelt bestaande inzichten en biedt concrete strategieën en keuzes die gemeenten ondersteunen bij het effectief sturen op transformatie.

2.2 Relatie Werkgroep Ondermijning

Ondermijnende criminaliteit is verweven met economische en maatschappelijke ontwikkelingen

Ondermijnende criminaliteit staat niet los van de bredere ontwikkelingen in binnensteden. Factoren zoals leegstand en economische kwetsbaarheid vergroten niet alleen de kans op ondermijnende activiteiten, maar beïnvloeden ook de leefbaarheid en ontwikkelkracht van centrumstraten. Het tegen gaan van ondermijnende criminaliteit is daarmee een integraal onderdeel van de gebiedsopgave om te komen tot vitale binnensteden.

Integraal handelingsperspectief verbindt veiligheid, economie en ruimte

Deze handreiking sluit aan op de ambitie van de werkgroep ondermijning binnen de City Deal Dynamische Binnensteden om gemeenten te ondersteunen met een integrale aanpak die veiligheid, economische vitaliteit en ruimtelijke ontwikkeling expliciet verbindt. Door inzichten uit literatuur, praktijk en het diagnose instrumentarium van de City Deal te combineren, biedt dit document concrete handvatten om:

- ondermijnende criminaliteitssignalen te duiden in relatie tot bredere transformatieopgaven;
- gericht te sturen op de gewenste ontwikkeling van centrumstraten;
- instrumenten te selecteren passend bij straattypen en de fase van transformatie waarin de straat zich bevindt;
- integraal samen te werken met partners binnen en buiten de gemeente.

3. Inzichten vanuit de literatuur

3.1 Wat verstaan we onder ondermijnende criminaliteit?

Ondermijnende criminaliteit is de vermenging van onder- en bovenwereld via legale structuren.

Ondermijning kan worden omschreven als de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad, die de beoogde en legale werking van de samenleving aantasten (Tops & Van der Torre, 2024¹). Voorbeelden hiervan zijn witwassen, corruptie, fraude, uitbuiting en de verwevenheid van criminele en legale structuren. Het begrip is bestuurskundig van aard en richt zich op de maatschappelijke impact, niet op de criminele handelingen zelf. Door ondermijnende criminaliteit komen rechtsstaat, lokale economie en leefbaarheid onder druk te staan.

Vastgoedmisbruik is vaak de hefboom waardoor straten kwetsbaar worden.

Criminele netwerken gebruiken (winkel)panden voor witwassen, als façade of voor het faciliteren van illegale bedrijfsvoering. Straten met leegstand, lage huren, versnipperd eigendom en beperkte sociale controle vormen een voedingsbodemp.

Ondermijnende criminaliteit is een gebiedsopgave die een integrale benadering vereist.

Ondermijnende criminaliteit staat zelden op zichzelf, maar stapelt op economische, ruimtelijke en sociale kwetsbaarheden. De combinatie van leegstand, vastgoedmisbruik, beperkte weerbaarheid en criminele beïnvloeding zorgt voor een proces van ‘afglijden’. Een effectieve aanpak verbindt veiligheid, economie, vastgoed en ruimtelijke ontwikkeling in één gebiedsgerichte strategie.

3.2 Dynamiek in centrumstraten

Meerdere transities zetten de klassieke winkelstraat structureel onder druk.

Digitalisering/online koopgedrag, demografie, mobiliteitstransitie en klimaatopgaven (voorkomen hittestress en wateroverlast) wijzigen functie en gebruik van binnensteden. Dit leidt tot leegstand, waardedruk en verlies aan vitaliteit in kwetsbare straten.

De binnenstad verschuift naar een gemengde ‘verblijfs en ontmoetingsruimte’.

De invulling van de panden in onze centra ontwikkelt zich van monofunctionele retail naar een mix van wonen, werken, ontmoeten en cultuur. Dit is een risico versneller voor kwetsbare straten met lage kwaliteit of monocultuur. Juist daar nemen ook risico's en kansen voor ondermijnende criminaliteit toe.

Actieve regie is noodzakelijk om transformatie met veiligheid te verbinden.

Gemeenten moeten transformatieopgaven expliciet koppelen aan economische, sociale en veiligheidsdoelen; afwachten vergroot afglij risico's en maakt herstel kostbaarder.

3.3 Inzichten vanuit transitie- en veranderkunde

Binnenstedelijke transformatie is een langdurig proces.

Transities kennen onvoorspelbaarheid en wisselwerking tussen lokale gebeurtenissen en brede trends. De vooruitgang verloopt schoksgewijs en vraagt een lange adem.

Verskillende actoren spelen een rol.

Niemand heeft alleen de regie: eigenaren, ondernemers, bewoners, politie, corporaties en gemeentelijke afdelingen zijn wederzijds afhankelijk. Vooruitgang vraagt om een gezamenlijke probleemdefinitie, een gedeeld toekomstbeeld en vertrouwen.

Leren, experimenteren en iteratief bijsturen zijn randvoorwaardelijk.

Succesvolle gebiedsaanpakken doorlopen cycli van analyse naar strategie naar instrumentinzet naar monitoring naar bijsturing. Zonder leer en feedbacklusen verliest een aanpak effect.

3.4 Wat houdt regievoeren in bij de transformatie van centrumstraten?

Regie is een strategische én adaptieve overheidsrol, geen instrumentenlijst.

Regievoeren betekent gericht sturen op gebiedsontwikkeling door koers te bepalen. Door condities te scheppen voor de gewenste ontwikkeling van een gebied. En door coalities te organiseren in een complex krachtenveld. Regie is het schakelen tussen verschillende rollen voor de overheid, afhankelijk van wat het gebied nú nodig heeft.

Regie vraagt om een combinatie van:

1. Scheppen van condities: juridisch, economisch, ruimtelijk en sociaal fundament (omgevingsplan, vergunningstelsels, subsidies, placemaking).
2. Bouwen aan coalities: vaste en nieuwe partners, incl. ondernemers, vastgoedeigenaren en veiligheidspartners.
3. Koersbepalen: gedeeld toekomstbeeld, vertaald naar uitvoeringsagenda's, met monitoring en bijsturing.

Afbouw en opbouw horen bij elkaar: ‘wortel én stok’.

In zwakke gebieden moet de overheid vaak het voortouw nemen: ongewenste functies afbouwen (Bibob, sluitingen, vergunningplicht, vastgoedinterventies) en tegelijk het gewenste perspectief opbouwen (nieuwe ondernemers, tijdelijke invulling, placemaking, investeringen in openbare ruimte). Effect ontstaat door combinatie en timing.

Praktijkvoorbeelden

In verschillende gemeenten geldt voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten een vergunningplicht. Op grond van een aanwijzingsbesluit op basis van de APV kan de burgemeester specifieke gebieden, straten, gebouwen of branches aanwijzen waarvoor deze vergunningplicht geldt. Vaak in combinatie met bewustwordingscampagnes en projecten om de winkelstraat te versterken. Op het moment dat dit het ondermijnende criminaliteitsprobleem onvoldoende verbetert, kan het sturen op branchering via het omgevingsplan een ondersteunend karakter bieden. Denk hierbij aan het regelen van de functies op pandniveau en/of het uitsluiten van bepaalde ongewenste functies via het bestemmingsplan (via een uitsterfregeling). Dit is alleen mogelijk als hierbij ruimtelijk relevante aspecten worden betrokken en onderbouwd. Denk hierbij aan ruimtelijke motieven zoals een goed woon-, leef-, en ondernemersklimaat, het tegengaan van leegstand, het voorkomen van een monotoon winkelaanbod of het streven naar een betere functiemenging. Ook moet onderbouwd worden dat minder ingrijpende maatregelen niet het gewenste effect hebben (proportionaliteit of evenredigheid) en dat dit een gunstig effect kan hebben op de regulering van ongewenste functies (geschiktheid) (Bron: Branchering in ruimtelijke besluiten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, Catch Legal (december 2021))

Het zogenaamde 'oude centrum' van Roosendaal is een gebied dat voor jaren terug te kampen had met de nodige overlast vanwege de verschillende coffeeshops. Dit is aangepast door de coffeeshops aan te pakken. Met het vertrek van de coffeeshops kwam het gebied echter niet in een opwaartse spiraal. Sterker nog, mede omdat er geen aandacht was voor een alternatieve invulling, gleed het gebied steeds verder af. Projectmatig werd er inzet geleverd, maar van een structurele impuls was geen sprake. Sinds enige tijd wordt een integraal programma ontwikkeld om samenhangend in het gebied te investeren. Een brede analyse van de kwaliteiten en potenties maakte daar onderdeel van uit. Vanuit het bestuur is er een groot urgentiebesef en veel commitment om (alle) beschikbare instrumenten in te zetten. Maar wat is nu een slimme strategie? En hoe zorgen we ervoor dat vastgoedeigenaren en bewoners partners worden? Dit zijn de vragen die nu spelen in Roosendaal.

4. Strategieën en instrumenten in de literatuur

Verschillende bronnen beschrijven vaak een deel van de opgave (bestuurlijk, juridisch, ruimtelijk, economisch of veiligheidsgericht) maar geen bron biedt een volledige samenhangende routekaart. De inzichten vanuit de literatuur zijn bruikbaar om te komen tot om gebiedsgerichte aanpak die recht doet aan verschillende straattypen en de lokale situatie die per binnenstad verschilt. Hierna zijn verschillende type straten uitgewerkt. Dit geeft ook zicht op de opgave per type. In het daaropvolgende hoofdstuk is dit verder uitgewerkt naar een aanpak voor de transformatie van deze straten.

Bestuurlijke en juridische kaders versterken de grip op misbruik van panden en gelegenheidsstructuren.

Het belang van instrumenten als de Wet Bibob, vergunningplichten en integraal toezicht als cruciale middelen om misbruik van vastgoed en schimmige exploitatiepatronen te doorbreken, wordt beschreven in verschillende bronnen zoals de kennisbank van het [Kennisplatform Ondernijning](#).

Handreiking voor kwetsbare branches

De handreiking kwetsbare branches van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Economische Zaken helpt gemeenten, RIEC's, PVO's en brancheorganisaties om te bepalen welke branches kwetsbaar zijn voor georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en welke maatregelen kunnen worden ingezet om die kwetsbaarheid te verkleinen.

Effect ontstaat vooral door strategische combinaties van maatregelen.

De [Handreiking Interventies Winkelgebieden](#) (Avans/RIEC, 2021) laat zien dat geen enkel instrument op zichzelf voldoende is. Effectiviteit ontstaat juist door de mix: bijvoorbeeld het sluiten van een pand én tegelijk ondersteunen van een gewenste ondernemer voor duurzame invulling.

Ruimtelijke en economische transitie bepalen het structurele perspectief van winkelstraten.

[PBL](#) en [Platform31](#) benadrukken dat functiemenging, compacte winkelgebieden, verbeterde openbare ruimte en nieuwe economische dragers essentieel zijn om structurele leegstand en monofunctionaliteit te doorbreken. Zonder zo'n toekomstgericht perspectief blijft repressie slechts symptoombestrijding.

Onderzoek naar notoire straten laat zien welke factoren afglijden versterken én wat nodig is om dat te keren.

[Het tij keren in notoire straten](#) (Mehlbaum & Schoenmakers, 2018) toont dat anonimiteit, onvoldoende toezicht, opportunistische verhuur en criminele ontmoetingsplekken kenmerken en omstandigheden zijn van straten die afglijden. Een effectieve strategie richt zich daarom op gebiedsgerichte controle, vergroten van zichtbaarheid en het doorbreken van anonimiteit.

Duurzame verbetering vraagt steeds om de combinatie van ontmoediging én ontwikkeling.

In [De wortel en de stok](#) (Mehlbaum & Schoenmakers, 2019) blijkt dat repressieve maatregelen (integrale controles, sluitingen, fiscale interventies e.d.) alleen effect sorteren wanneer zij samengaan met stimulerende interventies zoals aantrekken van nieuwe ondernemers, vastgoedstrategieën of stedelijke vernieuwing. Volharding vanuit een multidisciplinair team blijkt ook belangrijk.

Vastgoedstrategieën bepalen uiteindelijk hoeveel invloed gemeenten kunnen uitoefenen.

Instrumenten als aankoop, onteigening, brancheringssturing, vergunningen en samenwerking met ondernemende vastgoedeigenaren vergroten de strategische grip op de gewenste functiemix en toekomst van winkelgebieden, vooral in straten waar private partijen niet vanzelf in beweging komen.



Credit: Kick Smeets

5. Typen straten

Binnen centrumgebieden komen uiteenlopende straattypen voor, elk met een eigen dynamiek, ontwikkelpotentie en opgave. Het herkennen van deze verschillen is essentieel voor effectieve sturing, omdat een strategie die in het ene type werkt, in een ander type juist ineffectief of zelfs schadelijk kan zijn. We onderscheiden vier hoofdtypen: toekomstbestendige straten, notoire straten, kwetsbare straten met risico's en straten met potentie.

5.1 Toekomstbestendige straten – kwaliteit vasthouden en blijven anticiperen

Toekomstbestendige straten functioneren goed.

Toekomstbestendige straten worden gekenmerkt door lage leegstand, hoge passantenintensiteiten en een passende mix van functies (winkels -vaak ook de bekende ketens-, horeca, etc), een aantrekkelijke openbare ruimte en actieve netwerken van ondernemers en vastgoedeigenaren. De veerkracht is groot.

De opgave is consolidatie en tijdig inspelen op ontwikkelingen.

Het gaat om het behouden van kwaliteit, het benutten van aanwezige kansen en het anticiperen op trends zoals digitalisering en duurzaamheid. De verantwoordelijkheid ligt primair bij ondernemers en eigenaren; de gemeente vervult vooral een kaderstellende en faciliterende rol.

5.2 Straten met potentie – verbreden om toekomstbestendigheid te vergroten

Deze straten functioneren goed, maar zijn gevoelig voor schommelingen.

Straten met potentie hebben kwaliteit, maar zijn ze kwetsbaar voor economische schokken, veranderend bezoekersgedrag of externe crises. Vaak leunen ze sterk op één functie of doelgroep. Signalen zijn afvlakking van bezoekersstromen, beperkte innovatie of eenzijdige branchering.

De opgave is diversificatie en verkleinen afhankelijkheid.

De opgave richt zich vaak op de versterking van de branchering, verbreding van functies, het aanspreken van nieuwe doelgroepen en het stimuleren van innovatief ondernemerschap. Het versterken van ruimtelijke kwaliteit helpt om het gebied minder gevoelig te maken voor externe veranderingen. Samenwerking tussen ondernemers en vastgoedeigenaren is meestal aanwezig; de gemeente ondersteunt en stemt af.

5.3 Kwetsbare straten met risico's – voorkomen dat ze afglijden

Deze straten staan onder druk, maar hebben nog duidelijk perspectief.

Kwetsbare straten kampen met toenemende leegstand, een eenzijdige functiemix, dalende vastgoedwaarden en afnemende betrokkenheid van ondernemers en vastgoedeigenaren. Hoewel ondermijnende criminaliteit nog niet zichtbaar aanwezig is, is de kwetsbaarheid hoog en kan verdere achteruitgang snel optreden.

De opgave is het keren van de negatieve trend door zichtbaar te verbeteren.

Dit vraagt om versterking van de branchering en functiemix door tijdelijke programmering, placemaking, experimenteren met nieuwe functies, het aantrekken van nieuwe ondernemers en het activeren van collectieven van eigenaren en gebruikers. Samenwerking tussen gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren is cruciaal om het gebied toekomstbestendig te maken.

5.4 Notoire straten – situatie vraagt om stevig optreden

Notoire straten kennen structurele problemen én kwetsbaarheid voor ondermijnende criminaliteit.

Dit type straat wordt vaak gekenmerkt door een combinatie van vervallen panden, economisch niet levensvatbare ondernemingen, leegstand, sociale problematiek en een slechte veiligheidsbeleving. Ze zijn geregeld op wat afstand van de straten met de hoge passantenintensiteiten te vinden. Ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit kunnen zichtbaar of latent verweven zijn met het dagelijkse straatbeeld.

Criminogene factoren houden het gebied in een neerwaartse spiraal.

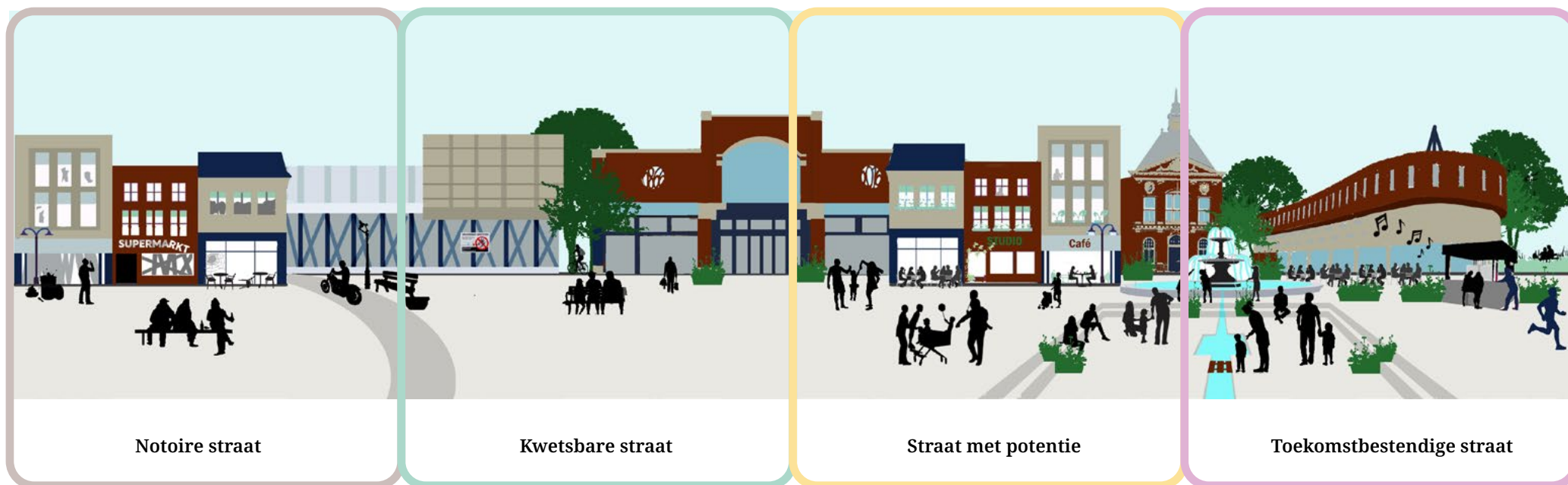
Anonimiteit, gebrek aan toezicht, opportunistische verhuur en criminele ontmoetingsplekken versterken de kwetsbaarheid. Belangrijk is het daarom om de basisveiligheid te herstellen en structuren te doorbreken, met inzet van stevige (bestuurlijke) instrumenten zoals integrale controles, vergunningplicht, Bibob toetsing, sluitingen e.d..

Herstel van veiligheid is noodzakelijk, maar onvoldoende voor structurele verbetering.

Als er na inzet van repressieve instrumenten geen aantrekkelijk perspectief ontstaat, vallen panden snel terug in dezelfde ongewenste exploitatie of langdurige leegstand. De opgave is daarom óók om ruimte te creëren voor nieuwe, gewenste functies: door actief gewenste ondernemers aan te trekken, tijdelijke invullingen mogelijk te maken, programmatische keuzes te maken en waar nodig vastgoedinterventies (verwerven, tijdelijke beheerconstructies, brancheringssturing) in te zetten.

Gemeente voert nadrukkelijk de regie, omdat organiserend vermogen vaak ontbreekt.

Marktpartijen zijn in deze gebieden doorgaans niet of nauwelijks georganiseerd. Dit vraagt om stevig publiek leiderschap. Aangevuld met een overgangsstrategie waarin afbouw van ongewenste functies wordt gekoppeld aan opbouw van nieuwe energie in het gebied.



Figuur 1 - Bron: Ginder

Praktijkvoorbeelden

Een groeiend aantal gemeenten kijkt naar de mogelijkheden van de **vergunningplicht voor het uitvoeren van bedrijfsmatige activiteiten**. Meerdere gemeenten richten zicht met dit instrument op de autoverhuurbranche; waarbij in verschillende gemeenten na de aankondiging van de vergunningplicht het aantal bedrijven aanzienlijk afnam. In winkelgebieden in onder andere Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht zijn ook ervaringen opgedaan op gebieds- en pandniveau. Het instrument vormt een 'filter' omdat bedrijven een vergunning moeten aanvragen en in bereik van de werking van de wet Bibob komen. Dit kan een afschrikwekkende werking hebben. Tegelijkertijd blijft de vraag open hoe te komen tot een gewenste invulling van panden. Hiervoor is nauw contact met de vastgoedeigenaar nodig en moet bijvoorbeeld worden gekeken naar het omgevingsplan. In verschillende plaatsen wordt daarom de combinatie gemaakt met een transformatiemanager of matchmaker.

De **Arnhemse wijk Klarendal** kampte met leegstand, slecht gebruikte panden en drugsproblematiek. Met bewoners van het gebied is een wijkplan opgesteld om langs de hoofdaders van de wijk economische functies terug te brengen. Uit een proefproject met (pre)starters volgde dat velen en mode-opleiding hadden gevolgd bij ArtEz. Een hieruit geformeerde groep ondersteunde het idee voor nieuw ondernemerschap binnen de mode keten. Dit concept vormde de basis, en toetssteen voor de **branchering** en **invulling** van verschillende **panden**. Onder meer met de Mode Incubator, een broedplaats voor startende (mode)ontwerpers. Ook werd een soort bedrijfsverzamelgebouw met horeca gerealiseerd (station Klarendal) dat ook als ontmoetingsfunctie diende en dat als stepping stone dient. Zo is gebouwd aan het **Modekwartier**.

In verschillende straten en gebieden zijn ervaringen opgedaan met het **Keurmerk Veilig Ondernemen** of vergelijkbare aanpakken. De kern van de aanpak is dat vertegenwoordigers van de gemeente, politie, brandweer, ondernemers en/of vastgoedeigenaren via een regelmatige schouw een gebied beoordelen op de aspecten schoon, heel en veilig. Om concrete verbeter acties te identificeren om die vervolgens ook op te pakken. Dit draagt niet alleen bij aan een kwaliteitsimpuls, maar draagt ook bij aan het onderlinge gesprek en vertrouwen. De korte lijntjes zorgen er ook voor dat ondernemers samen optrekken om overlast te voorkomen en dat er een mooie basis ontstaat voor het gesprek over de gemeenschappelijke ambities voor de toekomst. Geregeld vormt dit overleg ook aanleiding om ondernemers te informeren over en/of trainen wat betreft zaken die van invloed zijn op de veiligheid binnen het bedrijf en het gebied.

6. Het transformatieproces

6.1 Inleiding

De transformatie van centrumstraten vraagt om een handelingskader dat zowel richting geeft als ruimte laat voor leren en bijsturen.

De aanpak, het transformatiemodel, welke in dit hoofdstuk wordt beschreven, bouwt voort op inzichten (vanuit de X-curve vanuit de transitiekunde, het TransMissie model, e.d.) en is aangevuld met inzichten uit de literatuur over regie, gebiedsontwikkeling, ondermijnende criminaliteit en instrumenten in kwetsbare winkelstraten. Het biedt een praktisch raamwerk voor gemeenten om op een systematische manier te sturen op transitie, passend bij de dynamiek van de vier straattypen: toekomstbestendige straten, straten met potentie, kwetsbare straten en notoire straten.

Opgaven in centrumstraten zijn geen reguliere beleidsproblemen zijn, maar complexe systeemvraagstukken.

Centrumstraten veranderen onder invloed van maatschappelijke trends, economische druk, veiligheidsvraagstukken en veranderend gedrag van ondernemers en bezoekers. Deze factoren versterken elkaar en zorgen ervoor dat bestaande regels, routines en belangen vaak vasthouden aan het oude systeem. Het doel van dit transformatiemodel is niet om die complexiteit te versimpelen, maar om haar hanteerbaar te maken door gericht te sturen op de hefboomen die verandering mogelijk maken. Ook om mee te bewegen met de veranderingen in een gebied.

6.2 Drie lagen van verandering – richting, knoppen en actie

Het transformatiemodel bestaat uit drie lagen. Het belang van een gedeeld toekomstbeeld, de knoppen voor verandering en de mogelijke acties en interventies, worden hieronder achtereenvolgens beschreven.

Gezamenlijke richting – transitie begint met een gedeeld toekomstbeeld

De basis bestaat uit een inspirerend perspectief: een toekomstbeeld dat richting geeft en duidelijk maakt waar een straat naartoe kan groeien en waarom. Dit perspectief werkt als kompas. Het verbindt partners, geeft focus bij keuzes en biedt tegelijk ruimte om onderweg te leren, bij te sturen en nieuwe spelers aan te haken. Het is geen dichtgetimmerd eindplan, maar een normatieve koers die ongelijk investeren legitimeert, samenhang brengt in interventies en partijen uitnodigt om zichtbaar bij te dragen aan de transformatie van het gebied. Zo'n perspectief kan worden opgesteld voor een binnenstad en delen van de binnenstad (gebiedsprofielen).



Figuur 2 - Bron: Ginder

De vier knoppen van verandering – spelregels, praktijken, betekenis en actoren

Zo'n toekomstbeeld of narratief creëert betekenis én beweging. Het maakt duidelijk waar een gebied nu staat, waarom verandering urgent is en welke kansen er liggen. Voor sommige partijen is dit toekomstbeeld al aanleiding om zelf in actie te komen, te investeren of initiatieven te starten. Vastgoedeigenaren en gebruikers van het vastgoed spelen daarbij een sleutelrol. Dat vraagt om spelregels en kaders die de gewenste ontwikkeling ondersteunen. Bij ongewenste effecten of wanneer vernieuwende stappen worden belemmerd, moeten kaders (beleid, planologie of de APV) worden aangepast. Binnen de juiste kaders kan een gebied gezond en organisch groeien.

Vaak zijn kaders alleen niet genoeg. Dan is stimulering nodig: door projecten of initiatieven te starten, door een oliemannetje (zoals een centrum- of straatmanager) in te zetten. Of via een stimuleringsregeling voor nieuwe ondernemers of die panden en gevels helpt opknappen. Als zelfs dat onvoldoende beweging brengt, komt een actievere rol van de overheid in beeld. Bijvoorbeeld door panden aan te huren of aan te kopen, om zo een neerwaartse spiraal te doorbreken en risico's te verminderen. Duurzame transformatie ontstaat dus niet door één maatregel, maar door een bewuste combinatie van interventies langs vier mechanismen: de 'transitieknoppen':

- **Spelregels** zijn de formele en informele kaders die bepalen wat kan en mag. Ze omvatten wet en regelgeving, vergunningplicht, financiële prikkels en beleidskaders. In notoire straten betekent dit vaak aanscherping van spelregels. In kwetsbare straten gaat het juist om ruimte voor experimenten. In straten met potentie helpt het aanpassen van kaders om diversificatie mogelijk te maken, en in toekomstbestendige straten het borgen van kwaliteit.
- **Praktijken** zijn de concrete activiteiten waarmee vernieuwing zichtbaar wordt in het gebied. In kwetsbare en potentiestraten spelen experimenten, tijdelijke invullingen en placemaking een sleutelrol. In notoire straten kan tijdelijke leegstand ruimte scheppen voor functiewisseling. In toekomstbestendige straten draait het om het opschalen van succesvolle praktijken.
- **Betekenis** betreft het narratief dat richting geeft aan gedrag en besluitvorming. Notoire straten vragen om een eerlijk narratief waarin duidelijk wordt dat niet alles kan blijven bestaan. Kwetsbare en potentiestraten vragen om een hoopvol narratief dat laat zien dat de koers al aan het kantelen is. Toekomstbestendige straten hebben baat bij een narratief waarin kwaliteit en samenwerking vanzelfsprekend zijn. Zo'n narratief wordt vaak verwoord in een visie, een gebiedsprofiel of ambitiedocument.
- **Actoren** ofwel de betrokken partijen en de manier waarop zij samenwerken. De gemeente, vastgoedeigenaren en de gebruikers (ondernemers) zijn belangrijke spelers naast bewoners. Ook (culturele) instellingen en zorgorganisaties treffen we steeds meer in onze binnensteden. Ook zij zijn belangrijke (gespreks) partners. In toekomstbestendige straten ligt de nadruk op publiek private samenwerking met koplopers in de regio. Naast de overheid kan dat ook om marktpartijen gaan. In kwetsbare en potentiestraten draait het om leercoalities. In notoire straten is confronteren van gevestigde belangen en bestuurlijke rugdekking cruciaal. Hier heeft de overheid een belangrijke rol

Van analyse naar actie: kiezen voor interventies met hefboomwerking

De derde laag richt zich op het daadwerkelijk vertalen van analyse en richting naar concrete acties. Het transformatiemodel helpt gemeenten om te bepalen welke combinatie van knoppen het meest effectief is voor het kantelen van het systeem. Dit vraagt om experimenteren, leren van wat werkt en het proces iteratief bijstellen. Interventies variëren van het aanpassen van regelgeving of het creëren van experimenteerruimte tot het vormen van coalities rond specifieke doorbraken. De leidende vraag blijft: welke interventiemix heeft in deze straat, in deze fase, de grootste hefboom voor verandering?



Credit: Kick Smeets

Praktijkvoorbeelden

In **Eindhoven** is sinds 2025 een **bedrijveninvesteringszone** voor vastgoedeigenaren in de **Kruisstraat en Woenselse Markt** actief. Zij gaan zich onder meer inzetten voor de branchering en streven naar een mix van bedrijven die past bij het karakter van het gebied. Daarvoor zetten zij onder meer een matchmaker in. Deze professional kan alternatieven aandragen voor ongewenste functies. Waarmee een alternatief ontstaat voor een vastgoedeigenaar. Als alternatief of aanvullend op een repressieve aanpak. Deze inzet is aanvullend aan de investeringen die de gemeente pleegt om het gebied aantrekkelijker te maken. Het samensmeden van de verschillende acties en dit langjarig stevig beleggen is een van de grootste uitdagingen in Eindhoven.

De negatieve spiraal in de **Witte de Withstraat in Rotterdam** is mede gekeerd door in te zetten op de ontwikkeling naar een artistieke straat met verbinding tussen de musea. De **Wijkontwikkelingsmaatschappij** onderdeel van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam werd in het leven geroepen. In de begeleidingsgroep werkten ondernemers, bewoners, ambtenaren en politie samen. De WOM kreeg zelfs een vastgoedtak om foute bedrijven op te kopen en na sanering weer te verkopen. Ingezet werd op een geschikte branchering. Negen galleries werden er geplaatst, beeldbepalende panden kregen een kunstbestemming en adviesbureau Seinpost maakte in samenwerking met de bewonersorganisatie een lijst van passende bedrijven. Brouwerijen kregen de mogelijkheid foute exploitanten te verplaatsen in ruil voor grotere en geschiktere accommodaties.

Het tegengaan van de excessieve overlast en overdaad aan incidenten zette in **Arnhem** een proces in gang om met inzet van de **Wet voorkeursrecht gemeenten** de sleutel in handen te krijgen van panden in het gebied Varkensstraat e.o. De vestiging stimuleerde eigenaren om vastgoed te transformeren waarmee het aandeel horeca binnen het gebied flink afnam. Een aantal **panden** door de gemeente zelf **verworven** worden ingezet voor een invulling met creatieve ondernemers die **tijdelijk gebruik** mogen maken van de **panden**. Deze ondernemers dragen bij aan de verandering van de beleving van het gebied en helpen in de verkenning naar nieuwe (economische) invulling van de plinten. De continuïteit van de aanpak, het behouden van het commitment en inzet vanuit bestuur en ambtelijk apparaat is hierbij voor Arnhem een van de grootste uitdagingen.

Binnen de gemeente **Rotterdam** wordt gewerkt vanuit het **programma Vitale Kerngebieden**. Deze aanpak kenmerkt zich door een mix van 'repressieve', 'preventieve' en 'stimulerende' maatregelen. Zo wordt er vanuit brancheringsvisies met inzet van een matchmaker gewerkt aan de gewenste branchering. Daarbij worden ook panden aangekocht om de sleutel voor gebiedsversterking in handen te krijgen.

7. Transformatie per straattype

Elk van de vier straattypen vraagt om een eigen aanpak, hieronder is het handelingsperspectief per type straat uitgewerkt.

7.1 Toekomstbestendige straten – consolideren, versterken en anticiperen

Basis is op orde, kwaliteit bewaken

Deze straten doen het al erg goed. Er is vrijwel geen leegstand, er komen voldoende mensen, er is een gezonde mix van functies (winkels, horeca, et cetera) en de openbare ruimte is aantrekkelijk. Ondernemers en pandeigenaren werken actief samen, waardoor de straat veerkrachtig is en tegen een stootje kan. De kwaliteit vasthouden en op tijd meeveranderen met nieuwe ontwikkelingen, dat is de opgave. Omdat de straat nu sterk is, moet worden voorkomen dat succes omslaat in zelfgenoegzaamheid of een eenzijdig aanbod. Het motto is consolideren en vooruit blijven kijken.

Handelingsperspectief: Focus op behouden wat goed is en fijnmazig verbeteren.

Kaders spelen een rol in het waarborgen van de kwaliteit (spelregels). Denk aan ontwikkelingsvisie, gebiedsprofielen, beleidskaders en omgevingsplannen die zorgen voor de juiste branchemix en een passende inrichting en gebruik van de openbare ruimte. Succesvolle initiatieven voortzetten en uitbreiden (praktijken), zoals evenementen of verbeteringen in de straatinrichting, zodat de straat aantrekkelijk en up-to-date blijft. Ook blijft het verhaal van de straat positief geladen (betekenis): iedereen weet wat deze straat bijzonder maakt en waarom hij aantrekkelijk is, waardoor bezoekers en investeerders geïnteresseerd blijven. Ten slotte blijft de samenwerking met alle betrokken partijen hecht (actoren). Ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente werken structureel samen. Bijvoorbeeld via een ondernemersvereniging of een BIZ (Bedrijveninvesteringszone). Zodat ze samen snel kunnen inspelen op trends en risico's. De rol van de gemeente is hier vooral faciliterend en bewakend: gericht investeren in openbare ruimte en bereikbaarheid, kwaliteitseisen handhaven en vroeg signaleren als er bijgestuurd moet worden.

7.2 Straten met potentie – ombouwen om afhankelijkheden te verminderen

Toekomst is onzeker, verbreden en vernieuwen is nodig

Deze straten zijn nu nog goed en levendig, maar hun toekomst is onzeker. Vaak leunen ze sterk op één soort publiek of een beperkt aanbod. Dat maakt ze kwetsbaar voor veranderingen: als die ene winkelsoort uit de mode raakt of die doelgroep wegblijft, verliest de straat snel haar glans. Je ziet bijvoorbeeld een stagnatie in bezoekersgroei en weinig nieuwe initiatieven. Om echt toekomstbestendig te worden, moet zo'n straat minder eenzijdig worden, minder afhankelijk maken van één formule. Concreet: een diverser aanbod creëren, nieuwe doelgroepen aantrekken en de bestaande kwaliteiten versterken, zodat de straat ook bij economische schokken of trends overeind blijft.

Handelingsperspectief: Behouden wat werkt, maar tegelijk ruimte scheppen voor vernieuwing.

Soms moeten regels aangepast worden (spelregels) om ruimte te bieden voor innovatie of moeten er juist extra eisen worden gesteld om kwaliteit te bewaken. Zo kan de gemeente het bestemmingsplan iets verruimen om, naast winkels, bijvoorbeeld ook creatieve werkplekken of woningen toe te staan, mits de kwaliteit gewaarborgd blijft. In de praktijk gaat het ook om kleine experimenten en verbeteringen (praktijken) die de straat stap voor stap breder maken. Denk aan het aantrekken van een paar vernieuwende winkels of horeconcepten, eventueel met gerichte ondersteuning (stimuleringsregeling) om ze een kans te geven.

Het verhaal van de straat moet hierbij duidelijk maken waarom deze verandering nodig en kansrijk is (betekenis): iedereen (ondernemers, eigenaren én klanten) begrijpt dat ze samen verantwoordelijkheid dragen om de straat klaar te stomen voor de toekomst. Er ontstaat een gevoel van “we gaan er samen iets mooiers van maken”. Daarom is een bredere coalitie van partijen nodig (actoren). Niet alleen de gebruikelijke ondernemers en vastgoedeigenaren, maar ook bijvoorbeeld buurtbewoners, de politie (voor veiligheid) of culturele instellingen kunnen aanhaken om de straat aantrekkelijker te maken. De gemeente trekt hier samen op met de lokale partijen: geeft ondersteuning waar nodig, investeert in het verbeteren van de omgeving (denk aan meer groen of betere routing), en past kaders aan om nieuwe functies mogelijk te maken. Zo ontstaat stap voor stap een veerkrachtigere straat.

7.3 Kwetsbare straten – experimenteren en kantelen om afglijden te voorkomen

Deze straten staan onder druk en de neerwaartse spiraal moet worden doorbroken.

De kwetsbaarheid wordt zichtbaar door toenemende leegstand, een eenzijdig aanbod en dalende betrokkenheid van ondernemers en eigenaren. De kwaliteit is laag, maar belangrijk: er is nog perspectief als we op tijd ingrijpen. Ondermijnende criminaliteit (zoals malafide huurders) is op dit moment nog niet prominent aanwezig, maar de omstandigheden maken de straat steeds kwetsbaarder. Het verval is begonnen, maar het is niet te laat om dit te keren. Dat betekent: verdere achteruitgang voorkómen en zichtbaar laten zien dat het gebied weer vooruitgaat. We willen leegstand terugdringen, variatie in het aanbod brengen en nieuwe energie van ondernemers of initiatieven naar deze straat halen. Het einddoel is dat de straat haar perspectief terugkrijgt en niet afglijdt naar een notoire probleemsituatie.

Handelingsperspectief: Actief ingrijpen en experimenteren om het tij te keren.

Allereerst kan de overheid meer ruimte geven voor nieuwe ideeën (spelregels): (tijdelijke) versoepeling van regels. Vastgoedeigenaren kunnen (aansluitend) een bijdrage leveren door ruimte te bieden voor pop-up initiatieven, creatieve concepten of mengvormen van functies. Zo worden de drempels verlaagd voor pioniers die iets willen proberen (denk ook aan de aanpak Modekwartier in Arnhem). Tegelijk moet de aanpak ook in de straat zelf zichtbaar zijn (praktijken): leegstaande panden tijdelijk vullen met leuke initiatieven, events of kunstenaars; kleine ingrepen in de openbare ruimte of gevels (bijvoorbeeld met een gevelfonds of opknapbeurt) die direct de uitstraling verbeteren. Zulke placemaking-acties laten zien dat de straat weer leeft en trekken weer bezoekers en misschien ook nieuwe ondernemers aan. Cruciaal is ook het positieve verhaal dat erbij hoort (betekenis): benadruk naar buiten toe “hier gebeurt iets nieuws!”. Dit narratief vergroot het vertrouwen bij het publiek én bij eigenaren en (toekomstige) gebruikers dat investeren weer de moeite waard is. Om dit alles in goede banen te leiden, is hechte samenwerking tussen betrokken partijen nodig (actoren). Vaak helpt het om een kartrekker aan te stellen, zoals een straatmanager of kwartiermaker, die iedereen verbindt en aanjaagt. Onder regie van de gemeente gaan ondernemers, eigenaren en eventueel bewoners samen ontdekken wat werkt en wat niet, een soort leerteam dat leert van elke pilot of ingreep. De gemeente heeft in zo’n straat een stimulerende en ondersteunende rol: ruimte scheppen voor tijdelijke initiatieven (ook als dat betekent dat sommige regels tijdelijk opzij worden gezet), faciliteren van een ‘oliemannetje’, meedenken en soms financieel bijdragen aan nieuwe concepten, en constant in contact zijn met alle partijen. Zo kan relatief snel de negatieve trend worden omgebogen.

7.4 Notoire straten – afbouw van een onhoudbaar regime en ruimte creëren voor het nieuwe

Structurele problematiek en negatief imago vragen om een doorbraak

Deze straten kampen met diepe problemen en zijn vaak berucht. Het is een mix van verval: veel leegstand of juist het verkeerde soort bedrijvigheid, zeer lage vastgoedwaarden, een onveilig gevoel op straat en mogelijk openlijke of verborgen

ondermijnende criminaliteit. Ze zitten vast in een vicieuze cirkel: slechte reputatie trekt dubieuze huurders aan, wat de straat verder verslechtert, enzovoort. Particuliere partijen krijgen deze situatie niet zelf vlotgetrokken; er is nauwelijks een functionerend ondernemerscollectief of investeringsbereidheid van eigenaren. Dit vraagt eerst de basisveiligheid te herstellen en meteen ruimte te maken voor een nieuwe invulling. Met andere woorden: stoppen wat verkeerd is én starten met iets beters. Alle ongewenste activiteiten en structuren moeten stap voor stap afbouwen (criminaliteit eruit, verloedering aanpakken) én tegelijkertijd zorgen dat er perspectief komt voor gewenste functies en investeerders, zodat de straat niet weer terugvalt.

Handelingsperspectief: Combinatie harde én zachte hand nodig.

Deze aanpak vraagt aan de ene kant strenger toezicht en strengere regels (spelregels) om de ongewenste zaken aan te pakken. Ook moeten de kaders (planologisch, APV e.d.) helpen om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Denk ook aan een vergunningsplicht voor elke nieuwe ondernemer en een strenge screening (Bibob) op hun achtergrond, zodat malafide partijen geweerd worden. Ook moet er opgetreden kunnen worden: intensieve controles en waar nodig sluitingen. Deze stevige handhaving en controles in de praktijk (praktijken) zijn onmisbaar om ongewenste structuren zoals gebruik en eigendom te breken. Gemeente, politie, Belastingdienst en andere diensten kunnen hierin gezamenlijk optrekken (als onderdeel van een handavingsknelpunt als kader voor het delen van informatie en gezamenlijk optrekken en inzetten van interventies), met regelmatige integrale acties in de straat. Terwijl dit gebeurt, wordt ook de opbouw van iets nieuws voorbereid. Soms betekent dit dat panden tijdelijk leeg blijven zonder nieuwe ongewenste invulling. Dit vraagt dat vastgoedeigenaren het ontwikkelingsperspectief delen en daarnaar halen. Of dat de gemeente zelf panden koopt of huurt om invloed te krijgen op wie er in komt (vraagt om een gedegen en ethische afweging en onderbouwing om te voorkomen dat een beeld ontstaat dat ‘foute figuren’ profiteren). Niet zomaar, maar op het moment dat zo’n pand een sleutelpositie inneemt om de ruimtelijk functionele structuur of het beeld over het gebied. Dat kan nodig zijn om ruimte te scheppen voor een volledig andere toekomst voor de straat en voor het vertrouwen in de aanpak.

Voor de buitenwereld en betrokkenen is het belangrijk eerlijk te communiceren: niet alles kan blijven zoals het was (betekenis). Dat narratief maakt duidelijk dat ingrijpen noodzakelijk is, maar benadrukt ook dat dit in dienst staat van een betere toekomst. Het voorkomt ook stigmatisering: je wijst helder de problemen aan (de foute activiteiten), niet de hele buurt of alle ondernemers als slecht. Ten slotte vereist dit type straat een zeer krachtige en gecoördineerde aanpak van alle betrokken partijen (actoren). Hier moet de overheid echt de leiding nemen en zorgen voor een multidisciplinair team (gemeente, politie, OM, etc.) dat eensgezind optreedt. Tegelijk betreft de gemeente de goede krachten (bonafide ondernemers, vastgoedeigenaren die wel willen) intensief bij de plannen, zodat zij gaan meehelpen aan de ommekeer. In sommige gevallen zet de gemeente een speciaal projectteam of samenwerkingsverband op, of richt ze een ontwikkelbedrijf op om panden te kunnen overnemen. Door dit alles ontstaat stap voor stap weer perspectief: terwijl de “rotte plekken” worden aangepakt, worden direct nieuwe functies of ondernemers aangetrokken om de straat weer gezond te maken. De sleutel is dat saneren en vernieuwen hand in hand gaan.

Praktijkvoorbeelden

NV Zeedijk als instrument voor gebiedsgerichte revitalisering

De NV Zeedijk is een gebiedsgerichte vastgoedorganisatie die in de jaren tachtig werd opgericht om de sterk verloederde Amsterdamse Zeedijk te herstellen. De straat kampte destijds met grootschalige drugsproblematiek, criminaliteit en fysieke achteruitgang. Om dit te keren kocht NV Zeedijk strategisch panden op, renoveerde deze en verhuurde ze aan ondernemers die bijdroegen aan een divers en leefbaar straatbeeld. De organisatie werkt kleinschalig, maar is stevig verankerd in de buurt. Met meer dan 150 panden en een actieve relatie met bewoners en ondernemers speelt NV Zeedijk een centrale rol in dagelijkse sociale controle en het beheer van het gebied ([De Graaff, Klipp & Koster, 2025](#)). Dit heeft effect op:

- **Huizenprijzen.** Onderzoek laat zien dat de nabijheid van NV Zeedijkpanden een aanzienlijk positief effect heeft op woningwaarden. De totale maatschappelijke meerwaarde bedraagt circa €10 miljoen (De Graaff et al., 2025).
- **Winkelaanbod** In NV panden komt slechts 9% van de winkels uit categorieën met beperkte maatschappelijke waarde (zoals fastfood, souvenirwinkels en erotiek), tegenover 22% in de rest van de binnenstad. Door clustering van NV panden daalt ook in nabijgelegen niet NV panden de kans op dergelijke functies met 5–6 procentpunten, een afname van ongeveer 25%. Dit laat zien dat de invloed van NV Zeedijk verder reikt dan alleen de eigen portefeuille (De Graaff et al., 2025).
- **Overlast en criminaliteit** Hoewel de data geen causale conclusies toelaten, zijn in buurtgebieden waar NV Zeedijk actief is structureel minder meldingen van overlast en criminaliteit dan in vergelijkbare buurten zoals Oude Kerk e.o. Dit wijst erop dat het intensieve beheer en de sociale controle bijdragen aan een veiliger woon- en ondernemersklimaat (De Graaff et al., 2025).

8. Het ontwikkelpad voor notoire straten

Notoire straten zijn gebieden waar langdurige ongewenste exploitatie, ondermijnende criminaliteit, leegstand en sociale problematiek als lagen over elkaar heen zijn gegroeid. Deze straten functioneren niet meer als regulier economisch of sociaal weefsel, maar vormen een vastgelopen systeem dat steeds minder reageert op klassieke revitalisatie-instrumenten. Juist daarom vraagt transformatie hier niet alleen om het beëindigen van wat misgaat, maar evenzeer om het opbouwen van nieuwe energie en perspectief. In dit ontwikkelpad lopen afbouw en opbouw voortdurend door elkaar: elke stap die ongewenste praktijken stopt, moet vrijwel gelijktijdig worden gevolgd door stappen die ruimte maken voor het nieuwe, zodat de straat niet in een vacuüm of hernieuwde terugval terechtkomt. En er direct een nieuw perspectief wordt geboden.

8.1 Diagnose: bepalen of echte transformatie mogelijk is

Grondige diagnose vormt het vertrekpunt

Een notoire straat vraagt om een grondige diagnose voordat er wordt ingegrepen. De centrale vraag is of de straat überhaupt kansrijk is om de functie van de straat te versterken. Of dat het verstandiger is om te kiezen voor gecontroleerde afbouw of functiewisseling. Dat betekent inzicht krijgen in bezoekersstromen, marktperspectief e.d.. Ook wordt gekeken naar de houding en bereidheid van ondernemers, eigenaren en bewoners: wie werkt mee, wie werkt tegen, en wie heeft invloed? Soms leidt deze diagnose tot de conclusie dat transformatie zinvol en haalbaar is, zoals in de Arnhemse Varkensstraat, waar de gemeente dankzij de Wet voorkeursrecht strategische panden kon verwerven om grip te krijgen op het gebied.

Diagnosevragen

Hieronder vragen die kunnen worden gebruikt voor een diagnose (niet limitatief):

- ☐ Hoe verhoudt het gebied zich tot bredere trends?
- ☐ Past de huidige functie bijeen binnenstadsprofiel, of is een andere functie logischer?
- ☐ Wat is de strategische ligging ten opzichte van loopstromen en routes, belangrijke publiekstrekken en bronpunten (plekken waar bezoekers hun bezoek starten zoals parkeervoorzieningen of het Centraal Station)?
- ☐ Wat zijn mogelijkheden voor parkeren in of nabij de straat voor fietsen en auto's?
- ☐ Welke functies zouden kunnen passen in dit deel van de binnenstad (van commerciële functies, cultuur & ambacht, zorg en maatschappelijke functies tot wonen)?
- ☐ Welke beleidsdoelstellingen zijn van toepassing?
- ☐ Wat zijn de planologische mogelijkheden voor het gebruik van de panden?
- ☐ Hoeveel panden staan leeg en hoe lang?
- ☐ Zijn er panden met afgeplakte ramen, schijnfuncties of ongebruikelijke exploitatie?
- ☐ Worden de panden goed onderhouden?
- ☐ Wat is de kwaliteit van de reclame uitingen en uitstallingen?
- ☐ Is de branchering eenzijdig of kwetsbaar?
- ☐ Zijn huurprijzen realistisch?
- ☐ Is de vastgoedkwaliteit geschikt voor toekomstige functies?
- ☐ Is er sprake van achterblijvende investeringen of structurele leegstand?
- ☐ Hoe ervaren ondernemers en bewoners de veiligheid en leefbaarheid?
- ☐ Zijn er incidenten of meldingen van intimidatie, overlast of geweld?
- ☐ Zijn ondernemers weerbaar gezien de branche waar zij actief zijn of doordat ze samenwerken?
- ☐ Welke eigenaren werken mee, welke niet?
- ☐ Zijn er (bonafide) ondernemers, vastgoedeigenaren, bewoners of andere partijen die als bondgenoten kunnen optreden?
- ☐ Is er organiserend vermogen (bijv. ondernemersvereniging of bedrijveninvesteringszone)?

Deze vragenlijst leent zich vooral voor het gesprek tussen verschillende disciplines. Bij het beantwoorden kan gebruik gemaakt worden van (mogelijk) beschikbare data. Een schouw of bezoek van een gebied is daarbij een 'must' om een goed beeld van het gebied te krijgen. Deze leiden tot eerste signalen, observatiepunten en kwalitatieve duidingsvragen. De start van zo'n gesprek kan beginnen met het drinken van een kopje koffie met een collega van een andere afdeling op het moment dat een professional signalen krijgt. Of het betrekken van een collega OOV bij een economische of ruimtelijke analyse op het moment dat wordt gewerkt aan nieuw beleid of gebiedsplannen. Ogenscheinlijk logisch, maar zeker nog niet altijd vanzelfsprekend. Terwijl daarmee juist de noodzakelijke bruggen kunnen worden geslagen.

Tip: ga in gesprek met partijen in het gebied

Ga daarbij ook in gesprek met partijen (knock and talk) in het gebied van voorzitter van het ondernemerscollectief, een succesvolle ondernemer, bewoners en ook perspectief van vastgoedeigenaren. Ieder hebben ze een eigen perspectief omdat ze in het gebied actief zijn, of juist op afstand zitten (denk aan vastgoedeigenaren). De handreiking van 12 archttypen vastgoedeigenaren van de City Deal helpt voor begrip van en het gesprek met verschillende typen vastgoedeigenaren.

Tip: gebruik het multilevelperspectief

Gebruik het multilevelperspectief (MLP) om te bepalen waar het echte vraagstuk zit. Soms bieden trends juist kansen voor een andere functie van de straat dan nu het geval is. Of kan een betere of andere ruimtelijk functionele relatie met de omgeving helpen. En soms zijn er al niches zichtbaar, die kun je benutten voor de opbouw.

Het MLP onderscheidt drie lagen:

- Landschap – brede trends als digitalisering, veranderende mobiliteit en demografische ontwikkelingen. Deze trends kunnen druk zetten op de straat, maar ook kansen bieden voor een nieuwe functie of doelgroep.
- Regime – de dominante patronen, routines en machtsstructuren die het oude systeem in stand houden: opportunistische verhuur, gebrek aan toezicht, criminele beïnvloeding, lage kwaliteit, afwezig collectief vermogen. Denk ook aan de ligging binnen de binnenstad waar kansen uit kunnen volgen.
- Niches – kleine initiatieven of betrokken ondernemers die afwijken van de dominante dynamiek en juist aangrijpingspunten voor vernieuwing kunnen zijn.

Tip: zorgvuldig opbouwen van de informatiepositie

Een informatiebeeld wordt stap voor stap zorgvuldig opgebouwd. Zo dat op een evenwichtige en privacy-veilige manier kan worden vastgesteld welke factoren de vitaliteit van een centrumstraat beïnvloeden. Terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat ondernemers of locaties onterecht worden gestigmatiseerd. Zo'n aanpak maakt het bovendien mogelijk om goed onderbouwd te bepalen óf er sprake is van ondermijnende criminaliteit en welke vervolgstap daarbij passend is. In de bijlage is een stappenplan uitgewerkt.

8.2 Afbouw van het oude: ongewenst gebruik beëindigen en structuren doorbreken

Afbouw van wat structureel schadelijk is

Wanneer gekozen wordt voor transformatie, begint de beweging vaak met afbouw van wat structureel schadelijk is: misbruik van vastgoed, schijnactiviteiten en ondernemers zonder economisch draagvlak. Deze afbouw wordt zichtbaar door een stevige inzet op integrale controles, Bibob-toetsingen, handhavingsacties, sluitingen en vergunningplicht. Dit is het moment waarop heldere spelregels worden gesteld en bestaande patronen worden doorbroken. De Witte de Withstraat in Rotterdam laat zien hoe noodzakelijk deze stap is: pas toen de gemeente, met ondersteuning van de Wijkontwikkelingsmaatschappij, foute exploitanten actief uitkocht en ongewenste functies beëindigde, ontstond er weer ruimte voor geloofwaardige verandering. Afbouw is daarmee geen technisch instrument, maar een krachtige systeeminterventie: het verandert de spelregels én het speelveld waarop partijen acteren.

Tip: inzichten vanuit project Regelkamer

Voor de City Deal Dynamische Binnensteden is een praktisch handboek geschreven om opgaven scherp te motiveren en passende, juridisch houdbare instrumenten te kiezen. Dit routeboek helpt gemeenten om de juridisch-planologische instrumenten in kaart te brengen om leegstand, monocultuur, verloedering en verdringing van maatschappelijke functies tegen te gaan.

8.3 Tegelijkertijd: opbouw van nieuwe energie en een nieuw toekomstbeeld

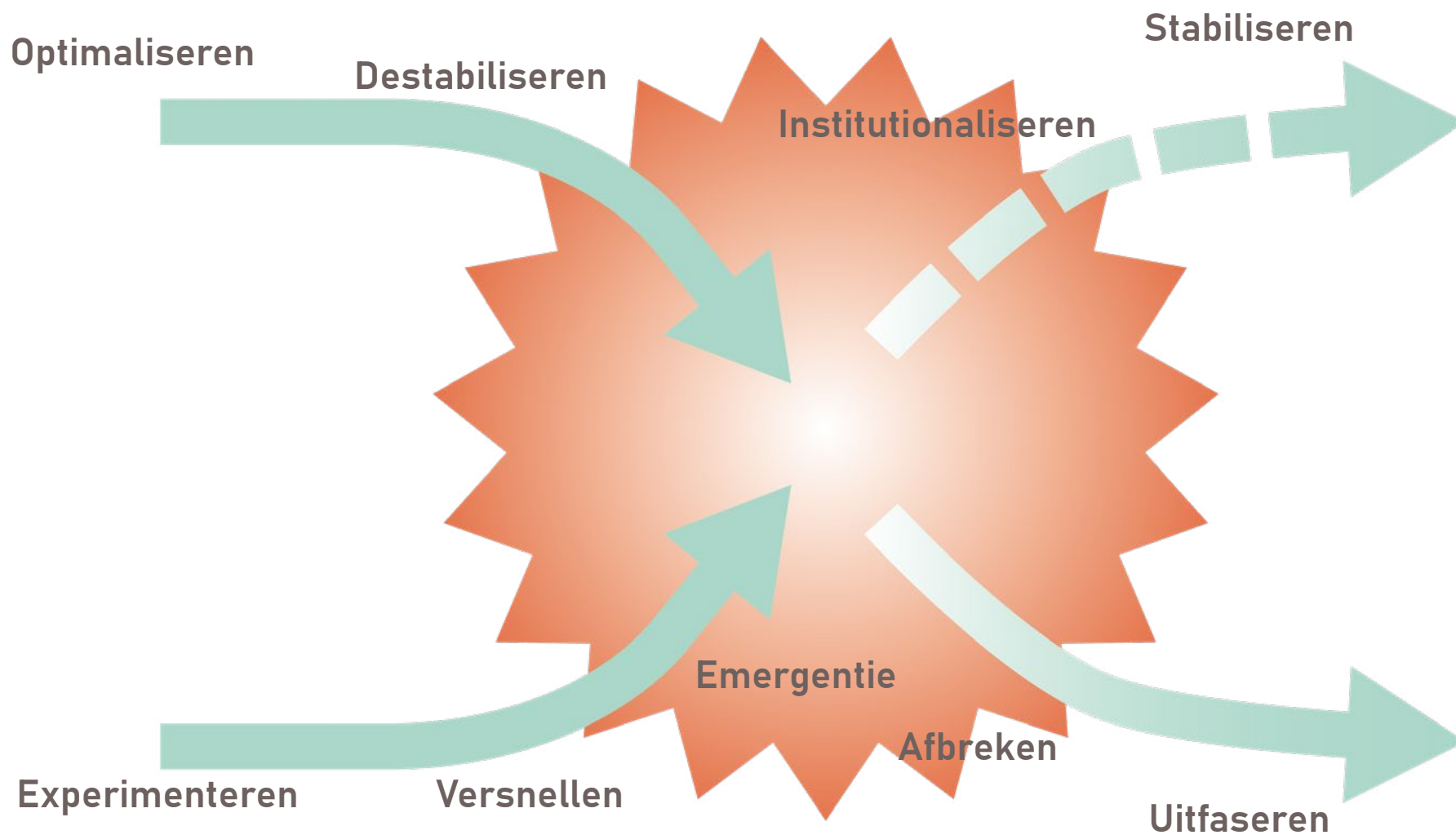
Opbouw van een nieuw perspectief

Afbouw zonder opbouw leidt tot leegstand, stagnatie en terugval; opbouw zonder afbouw wordt direct geneutraliseerd door het oude regime. Daarom is het essentieel dat vanaf de eerste dag zichtbare stappen worden gezet richting een nieuw perspectief. Deze opbouw kan bestaan uit tijdelijke creatieve invullingen, pop ups, makersplekken, sociale of culturele dragers, of betrokken ondernemers die het gebied een andere uitstraling geven.

Eindhoven laat zien hoe dit werkt. In de Kruisstraat en Woenselse Markt zorgt een matchmaker voor het aandragen van gewenste ondernemers, zodat eigenaren alternatieven hebben. Dit voorkomt dat panden terugvallen in oude patronen en maakt het nieuwe direct zichtbaar voor bewoners en bezoekers. De opbouwfase draait daarom om het vormgeven van nieuwe praktijken én een nieuw narratief dat laat zien dat de straat weer in beweging komt.

Tip: teken de X-curve

Teken de X curve letterlijk uit met partners. Zet links alles wat moet stoppen, en rechts alles wat moet ontstaan. Veel gemeenten ervaren dat dit helpt om richting te bepalen én bestuurlijk lef te organiseren.



Figuur 3 - Bron: Loorbach, D., Frantzeskaki, N. and Avelino, F. (2017) 'Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change', *Annual Review of Environment and Resources*, 42, pp. 599–626

8.4 Ruimte creëren: leegstand als strategische fase voor koerswijziging

In notoire straten is tijdelijke leegstand geen teken van falen, maar een noodzakelijke tussenfase. Leegstand creëert rust en ruimte, voorkomt dat panden opnieuw worden ingenomen door ongewenste exploitanten en maakt het mogelijk om te experimenteren met alternatieve functies. Het is een bewuste keuze die hoort bij het doorbreken van het oude regime. In Arnhem werd dit zichtbaar toen de gemeente sleutel panden in de Varkensstraat verwierf en tijdelijk aan creatieve ondernemers ter beschikking stelde. Deze invullingen versterkten het nieuwe verhaal van de straat en hielpen bij het testen van nieuwe economische dragers. Zo werd leegstand geen risico, maar een instrument om ruimte te creëren en richting te geven.

8.5 Doorbraak: het moment waarop afbouw en opbouw elkaar kruisen

Doorbraak ontstaat wanneer de combinatie van afbouw en opbouw leidt tot een nieuw evenwicht in het gebied. De straat toont dan een stabielere mix van functies, investeringen komen op gang, bezoekers veranderen en betrouwbare ondernemers nemen positie in. Bestuurlijke steun, aangepaste spelregels en een gedeeld toekomstbeeld versterken elkaar in deze fase.

Dit moment vraagt om heldere keuzes: welke praktijken worden opgeschaald, welke nieuwe functies worden structureel ondersteund en welke tijdelijke oplossingen worden definitief gemaakt? De Rotterdamse Witte de Withstraat laat zien dat dit het moment is waarop ook institutionele structuren, zoals de Wijkontwikkelingsmaatschappij, een centrale rol krijgen in het borgen van de gekozen richting. Wanneer een doorbraak uitblijft, is het essentieel om tijdig bij te sturen of een andere koers te kiezen. Soms betekent dat: stoppen met de transitie en kiezen voor herbestemming.

Tip: gebruik een OGSM (Objectives – Goals – Strategy – Measures)

Gebruik OGSM als verbindend instrument tussen bestuur, programma en uitvoering. Het verplicht tot concreet formuleren wat je wilt bereiken en welke stappen essentieel zijn. Het voorkomt versnippering en maakt de aanpak bestuurlijk uitlegbaar.

Een OGSM maakt zichtbaar dat afbouw (veiligheid, vergunningen, vastgoedgrip), opbouw (pilots, matchmaker, programmering), governance (coalities, partners, capaciteit) en monitoring géén losse onderdelen zijn, maar één samenhangende transitiestrategie.

8.6 Borging: het nieuwe normaal verankeren

De laatste fase draait om het stevig verankeren van het nieuwe systeem. Kwaliteitsnormen worden vastgelegd, samenwerkingsstructuren geformaliseerd, branchering wordt afgestemd op het toekomstbeeld en investeringsritmes worden voorspelbaar. Het gebied verschuift daarmee van notoir naar kwetsbaar met potentie, of (bij voldoende robuustheid) richting een toekomstbestendige straat. Borging betekent dat de nieuwe werkelijkheid zó vanzelfsprekend wordt, dat terugval niet meer ligt voor de hand. Tegelijk blijft de straat onderdeel van een dynamisch stedelijk systeem, waardoor monitoring, samenwerking en adaptiviteit noodzakelijk blijven.



Credit: Sarah Duister

9. Afsluitend

Uit de analyses volgen een aantal succesfactoren, valkuilen & faalfactoren en suggesties voor vervolgonderzoek

Succesfactoren

Succesvolle gebiedsgerichte transformatie samenhang vraagt tussen governance, lange adem, mandaat, samenwerking, risicobenadering en een effectieve interventiemix.

- ✓ **Sterke governance en adaptieve regie.** Regievoeren blijkt geen vaste set instrumenten, maar een strategische én adaptieve overheidsrol. Het succes ligt in het kunnen schakelen tussen rollen: condities scheppen, coalities bouwen en koers bepalen met monitoring en bijsturing.
- ✓ **Lange adem en volharding.** Binnenstedelijke transitie verlopen schoksgewijs, kennen onzekerheid en vragen langdurige inzet. Door leer- en feedbacklussen te organiseren blijft de aanpak effectief.
- ✓ **Mandaat om te kunnen ingrijpen.** Effectieve aanpakken worden mogelijk waar gemeenten beleidsmatig én bestuurlijk gesteund worden om stevig op te treden: via vergunningplichten, Bibob-toetsing, integrale controles en (waar nodig) vastgoedinterventies.
- ✓ **Samenwerking als voorwaarde.** Zonder gedeeld toekomstbeeld en samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren, bewoners, veiligheidspartners en gemeente is structurele verandering onmogelijk. De regie ligt bij de gemeente, maar vooruitgang ontstaat pas door gezamenlijke verbinding.
- ✓ **Risicobenadering en informatiepositie.** Een zorgvuldig opgebouwd informatiebeeld – met indicatoren, observaties en data – blijkt essentieel om risico's te duiden en passend te kunnen interveniëren. Dit voorkomt stigmatisering en maakt gerichte keuzes mogelijk.

Op basis van de praktijkervaringen zijn aanvullend de volgende aantal succesfactoren voor transformaties te onderscheiden (in willekeurige volgorde):

- ✓ **De geschiedenis van een plek,** de betekenis in het verleden binnen een stad, **geeft inspiratie** voor nieuwe betekenis en invulling.
- ✓ **Denk en handel large, medium en small.** Om goed grip te krijgen op de opgave, maar ook op ontwikkelkansen, is het belangrijk om op verschillende niveaus te kijken naar aanknopingspunten, haakjes. Dus betrek het niveau van het pand, het gebied, de gemeente en misschien zelfs de regio. Ook tijd is in dit kader een element. Transformatie kost tijd om de aandacht en inzet vast te houden zijn ook op korte(re) termijn zichtbare resultaten nodig.
- ✓ **Formeer een 'community of the willing'.** Start met partijen die het verschil kunnen en willen maken. Niet alleen mensen die betrokken zijn of een visie hebben, maar ook mensen die de handen uit de mouwen willen steken en die anderen meenemen in het proces. Waarbij gaandeweg het proces weer nieuwe capaciteiten gevraagd kunnen worden. Van mensen die de urgentie kunnen duiden en die een opgave agenderen tot visionairs die inspireren en doeners, doorpakkers, die resultaten helpen bereiken. Hierbij gaat het niet alleen om betrokken binnen de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk)/overheid, maar vooral om ondernemers en vastgoedeigenaren.

- ✓ **Een veiligheidsopgave = een economische opgave = een ruimtelijke opgave = een sociaal maatschappelijke opgave.** Werk vanuit een integraal verhaal en verbindt (sectorale) doelstellingen en inzet (capaciteit, tijd, geld).
- ✓ **Houdt rekening met tegenslag en weerstand.** En vier successen.
- ✓ **Het invullen en borgen van niet-woonfuncties is van vitaal belang.** Voorzieningen, werkgelegenheid, wijkeconomie stuwt en stuurt de ontwikkeling van kwetsbare gebieden in binnensteden. Creëer een voedingsbodemp die aansluit op transitie.

Valkuilen en faalfactoren

De ervaringen uit literatuur, casuïstiek en gesprekken laten zien dat gebiedsgerichte transformatie vaak stukloopt op een aantal terugkerende valkuilen:

- › **Te technische of instrumentele insteek.** Wanneer de aanpak enkel wordt benaderd als juridisch-technisch vraagstuk (Bibob, vergunningen, bestemmingsplan) raakt de gebiedsdynamiek uit beeld. Hierdoor blijft transformatie reactief of onsamenvattend.
- › **Geen gedeelde probleemanalyse.** Zonder gezamenlijk gedragen beeld van de opgave – vanuit economie, ruimte, veiligheid en vastgoed – vervallen partners in eilandaanpakken, met weinig effect op het systeem.
- › **Versnipperd eigendom en gebrek aan organiserend vermogen.** Vooral in kwetsbare en notoire straten ontbreekt vaak een georganiseerd eigenarencollectief. Dit maakt samenwerking lastig, vertraagt interventies en werkt terugval in de hand.
- › **Gebrek aan eigenaarschap en vertrouwen.** Wanneer ondernemers en eigenaren zich niet verbinden aan het beoogde toekomstbeeld, ontstaat stagnatie. Zonder vertrouwen en continuïteit (bestuurlijk én ambtelijk) kantelen straten niet.
- › **Geen koppeling tussen afbouw en opbouw.** Enkel handhaven of sluiten van panden zonder perspectief voor nieuwe invulling leidt vaak tot hernieuwde leegstand en terugval in ongewenste functies. Structurele verbetering vraagt om gelijktijdige opbouw.

Vervolgonderzoek

Vanuit de analyses en de gesprekken met betrokkenen komen aanvullende onderzoeksvragen naar voren:

- De betrouwbaarheid van handelsregisterdata en manieren om onduidelijkheden (zoals onwaarschijnlijk veel inschrijvingen op één adres) beter te duiden.
- De werking van indeplaatsstelling en hoe dit instrument kan worden versterkt om malafide overnames te voorkomen.
- De vraag hoe vitale centrumstraten systematisch kunnen worden vertaald naar beleid en besluitvorming (bijv. via standaardparagrafen in college- en raadsvoorstellen).
- De verdere ontwikkeling van valide indicatoren voor vitaliteit, veiligheid en weerbaarheid en bijpassende tooling voor het gesprek tussen professionals.

Bijlage werkwijze bepalen vitaliteit

Vier kernaspecten

De vitaliteit van centrumstraten wordt bepaald door een samenspel van ruimtelijke, economische, sociale en veiligheidskundige factoren. Om deze vitaliteit op een gestructureerde en herkenbare manier in beeld te brengen, zijn vier kernaspecten benoemd die de basis vormen voor het gesprek tussen betrokkenen over de probleemanalyse en mogelijke oplossingsrichtingen. Deze kernaspecten zijn:

- **Invulling en uitstraling van de panden** – waaronder branchering, diversiteit, eigendomssituatie, huurprijsniveaus, leegstand, fysieke staat en de aanwezigheid van kwetsbare of schijnbare functies.
- **Kwaliteit van de openbare ruimte** – zoals netheid, sociale veiligheid, toegankelijkheid en incidentmeldingen.
- **Aantrekkingskracht op bezoekers** – waaronder loopstromen, verblijfsduur, herkomst van bezoekers en marketing- en promotiemaatregelen.
- **Weerbaarheid van het gebied** – zoals de structuur van ondernemers en vastgoedeigenaren, sociale controle en de mate van samenwerking in het gebied.

Deze vier kernaspecten fungeren als de inhoudelijke motor van de analyse en corresponderen met wat in Ondernijning en Datawetenschap wordt aangeduid als de conceptuele fase van indicatorontwikkeling. In deze fase worden kenmerken en signalen geïdentificeerd die voorspellende waarde hebben voor kwetsbaarheid of veerkracht van een gebied. Ze vormen zo een thematische ordening van potentiële indicatoren die in latere fasen verder uitgewerkt, getoetst en gevalideerd worden.

Stappenplan om vitaliteit in beeld te brengen

Hoewel centrumstraten vaak een eigen dynamiek kennen, kunnen zij nooit los worden gezien van de bredere binnenstad. Een slecht functionerende binnenstad vertaalt zich immers vrijwel altijd in toenemende leegstand en afnemende kwaliteit op straatniveau. Het in beeld brengen van de vitaliteit van centrumstraten volgt een aantal praktische stappen, die samen een werkproces vormen. Deze werkwijze sluit aan bij landelijke instrumenten zoals het Programma Zicht op Ondernijning, de handreiking Informatiebeeld Winkelgebieden, de handreiking Veiligheidseffectrapportage en de handreiking Kwetsbare Branches. Ook kan gebruik worden gemaakt van de signaleringstool die gezamenlijk door Zicht op Ondernijning en Avans Hogeschool is ontwikkeld. Een aantal studenten van Avans Hogeschool heeft als onderdeel van een project voor de City Deal de werkwijze toegepast op centrumstraten binnen de deelnemende gemeenten.

De gekozen fasering sluit bovendien nauw aan bij de methode uit Ondernijning en Datawetenschap (Tops e.a., 2025). In die publicatie wordt onderscheid gemaakt tussen een conceptuele, technische, juridische en praktische validatiefase bij het ontwikkelen van gevalideerde indicatoren. Deze fasering vormt een breed gedragen standaard

voor het zorgvuldig opbouwen van een gemeentelijke informatiepositie, inclusief de waarborgen vanuit wet- en regelgeving. De werkwijze in deze handreiking volgt dezelfde logica:

- **Fase 1 – Startfase** sluit aan op de conceptuele fase: eerste signalen, contextanalyse en het in beeld brengen van relevante kenmerken.
- **Fase 2 – Opbouw basisdataset & indicatoren** correspondeert met de technische validatiefase: indicatoren meetbaar maken, data verzamelen en bronnen controleren op betrouwbaarheid en juridische toepasbaarheid.
- **Fase 3 – Observatieonderzoek** vormt de praktische validatie: de toetsing van gegevens in de werkelijkheid door middel van schouwen, observaties en gesprekken.

Fase 1 – Startfase: eerste signalen, selectie en afbakening

Doel

Het verzamelen van eerste signalen over de vitaliteit en het afbakenen van de centrumstraat.

Aanpak

Contextanalyse

- Analyse van relevante beleidskaders voor wonen, werken, ondernemen en openbare ruimte.
- Positionering van de binnenstad ten opzichte van andere centrumgebieden (in de regio).
- Analyse van plannen en ontwikkelingen.
- Analyse van de ruimtelijk-functionele structuur: bronpunten zoals parkeervoorzieningen en stations, publiekstrekkingen, looproutes, kern- en aanloopstraten (A-, B- en C-milieus), knooppunten en de aanwezigheid van groen en water.
- Historische ontwikkeling van het gebied.

Data-analyse op binnenstadniveau

- Leegstand.
- Aanwezigheid van risicobranche's.
- Woningtypen.
- Meldingen over zwerfvuil, onderhoud en verlichting.
- Veiligheidsincidenten, inclusief ondermijning.
- Beleving van sociale veiligheid.
- Handhavingsovername's zoals integrale controles, pandsluitingen en Bibob.

Eerste observaties van betrokkenen.

- Netheid en onderhoud van de openbare ruimte.
- Gebruik en uitstraling van panden.
- Sociale dynamiek zoals loopstromen en interactie tussen bezoekers en ondernemers.

Duiding

In deze fase worden, net als in de conceptuele fase uit Ondermijning en Datawetenschap, alle relevante kenmerken verzameld die kunnen wijzen op vitaliteit, kwetsbaarheid of afwijkingen. De combinatie van data en observaties creëert een brede longlist van indicatoren.

Uitkomst

Selectie en afbakening van de centrumstraat.

Eerste beeld van de vitaliteit, ondersteund door dashboards zoals vergelijkende grafieken, heatmaps en kaartlagen.

Fase 2 – Opbouw basisdataset & indicatoren

Doel

Het verzamelen en analyseren van objectieve data over de vier kernaspecten.

Aanpak

Invulling en uitstraling van panden. Branchering, diversiteit, planologische mogelijkheden, eigendomssituatie, huurprijzen, monumenten, leegstand, energielabels, mutaties, financiële kwetsbaarheid, vergunningen en instapgemak.

Kwaliteit van de openbare ruimte. Meldingen over schoon, heel en veilig, veiligheidsincidenten en overige relevante gegevens.

Aantrekkingskracht op bezoekers. Bezoekersprofielen, marketingactiviteiten, promotie en evenementen.

Weerbaarheid van het gebied. Ondernemersstructuur, eigendomsverhoudingen, samenwerkingsvormen en de rol van een centrummanager.

Duiding

Deze fase is de tegenhanger van de technische validatiefase uit Ondermijning en Datawetenschap. Hier wordt vastgesteld of indicatoren meetbaar, betrouwbaar, actueel en juridisch toegestaan zijn. Indicatoren worden aangescherpt op basis van technische, juridische en ethische criteria.

Uitkomst

Een eerste vitaliteitsbeeld met o.a.:

- Kaarten van leegstand en eigendomssituatie.
- Functiekaarten.
- Brancheringsanalyses.
- Heatmaps van incidentmeldingen.

Fase 3: Observatieonderzoek

Doel

Het controleren en duiden van eerdere data via observaties, schouwen en gesprekken..

Aanpak

Invulling en uitstraling van panden. Waarnemingen van assortiment, functie, omvang, aanwezigheid van crypto of geldwisselservices, mate van geslotenheid en klantinteractie.

Kwaliteit openbare ruimte. Verlichting, overzichtelijkheid, toegankelijkheid, netheid, aanwezigheid van groen, uitstallingen en zitmogelijkheden.

Aantrekkingskracht op bezoekers. Passantenstromen, herkomstgegevens, waarderingen, openingstijden, ontmoetingsfuncties en nachtelijke activiteiten.

Weerbaarheid van het gebied. Gesprekken met ondernemers en eigenaren, actorenanalyse en beoordeling van organiserend vermogen.

Duiding

Deze fase vervult vergelijkbare functie als de praktische validatie in Ondermijning en Datawetenschap. Hier wordt beoordeeld in hoeverre administratieve data overeenkomen met de werkelijkheid en hoe indicatoren geïnterpreteerd moeten worden. Dit versterkt de betrouwbaarheid en kwaliteit van het vitaliteitsbeeld.

Uitkomst

- Vergelijking tussen data en realiteit.
- Concrete aandachtspunten op basis van beleving en gebruik.
- Basis voor een integrale diagnose en de duiding van opgaven (opbouw, afbouw, voortbouw of voortzetting).
- Aanleiding voor verdere verdieping op het 'veiligheidsspoor'.

