

# Verkenning G6 binnensteden

## Sturen op transformatie

April 2022



**BURA**  
urbanism

**stec**  
groep



Rijksoverheid

X Gemeente  
X Amsterdam  
X



Den Haag



Gemeente  
Eindhoven



Gemeente  
Groningen



Gemeente  
Rotterdam



Gemeente  
Utrecht

## **Colofon:**

Deze *Verkenning Vitale Binnensteden* kwam tot stand in opdracht van de ministeries van BZK, EZK, JenV en de G6-steden (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht) en werd uitgevoerd door BURA urbanism en Stec Groep.

Voor BURA Urbanism werkten hieraan mee:  
Marco Broekman, Geert Das, Saskia Kleij, Jacoppo Grilli

Voor Stec Groep werkten mee:  
Hub Ploem, Daan Goos

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden zonder naam- en bronvermelding. De beelden zijn indien niet anders vermeld gemaakt door BURA urbanism en Stec Groep

BURA urbanism heeft getracht de gebruikte bronnen zorgvuldig te vermelden en auteursrechten te respecteren. Mocht in dit document iets niet juist zijn vermeld, dan kunt u dat ons laten weten, zodat alsnog de juiste bronvermelding kan worden opgenomen.

April 2022

# INHOUD

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>0 Samenvatting: Sturen op transformatie</b>	<b>7</b>
<b>1 Waarom de G6 binnensteden?</b>	<b>16</b>
1.1 Definitie G6-binnensteden	16
1.2 Dynamiek in de G6-binnensteden	16
1.3 Ontwikkelingen	16
<b>2 Wat speelt er in de binnensteden? Drie opgaven</b>	<b>20</b>
2.1 Programmering van de binnenstad: voorzieningen, wonen en werken	20
2.2 Ondernijning, verloedering en verschraling	23
2.3 Druk op de openbare ruimte: Veranderingen in samenleving, mobiliteit en verduurzaming	24
2.4 Opgaven en de deelgebieden	26
2.5 Samenvattende matrix	26
<b>3 Waar willen we naartoe? Zes schetsen</b>	<b>32</b>
3.1 Ambities en schetsen	32
3.2 Invulling van de toekomst	32
<b>4 Hoe gaan we dat bereiken? Grip op vastgoed en instrumentarium</b>	<b>36</b>
4.1 De rol van het vastgoed	36
4.2 Waar naartoe sturen?	37
4.3 Verschuiving in de instrumentenmix- en cyclus	37
4.4 Sturen op vastgoedtransformatie: naar een integrale aanpak	38
<b>5 Aanbevelingen</b>	<b>42</b>
5.1 Naar een ontwikkelagenda	42



# INLEIDING

## Naar een ontwikkelagenda

De lege binnensteden van de coronapandemie, zonder winkeland publiek, zonder terrassen en zonder toeristen, gaven ons een beeld van wat er gebeurt als deze belangrijke dragers van de binnenstad verdwijnen. De coronapandemie heeft de afgelopen jaren trends, zoals online winkelen, doen versnellen, met grote gevolgen voor de Nederlandse binnensteden. Gelukkig lijken mensen de binnenstad weer snel te vinden, maar de invulling en het gebruik van de ruimte in het centrum van de steden verandert. De Nederlandse binnensteden staan aan de vooravond van een grote transitie, en de zes grootste steden van Nederland misschien nog wel meer dan anderen. Waarheen en hoe is nog de vraag. In opdracht van de ministeries van BZK, EZK, JenV en deze zes steden hebben BURA urbanism en Stec Groep deze 'Verkenning G6 Vitale Binnensteden' uitgevoerd.

De G6 zijn Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht. Doel van deze verkenning is de opgaven in de grote binnensteden in beeld te brengen en scherp te krijgen waar gezamenlijke actie op nodig is. Door middel van analyse, interviews en ontwerp onderzoek is er een basis gelegd voor een samenwerkingsagenda. De bevindingen en adviezen uit deze verkenning spitsen zich toe op de G6, maar zijn zeker niet exclusief. De opgaven en aanbevelingen die in deze verkenning zijn verzameld zijn relevant voor de meeste Nederlandse steden.

De verkenning gaat achtereenvolgend in op:

**1. We gaan eerst in op waarom de G6 en het Rijk gezamenlijk een ontwikkelagenda willen opstellen** voor de binnensteden. Dit geeft inzicht in de urgentie tot handelen en om juist nu de ontwikkelagenda op te stellen.

**2. We verkennen de opgaven.** Eerst zijn 3 hoofdopgaven benoemd en daaronder zijn deelopgaven beschreven

**3. We benoemen generieke deelgebieden;** iedere stad heeft namelijk een kernwinkelgebied, een stationsgebied etc. In dezelfde type deelgebieden spelen per stad veelal vergelijkbare opgaven. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor een gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak.

4. Vervolgens beschrijven we hoe de opgaven kunnen worden opgepakt. Dit doen we aan de hand van de **instrumentenmix** en enkele concrete **voorbeelden**. Hieruit blijkt dat een **integrale aanpak** met zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten nodig is.

5. We doen concrete **aanbevelingen** voor vier onderwerpen waarop samenwerking noodzakelijk is. Dit is de aanzet tot de ontwikkelagenda.

### Scope en focus van voorliggend onderzoek

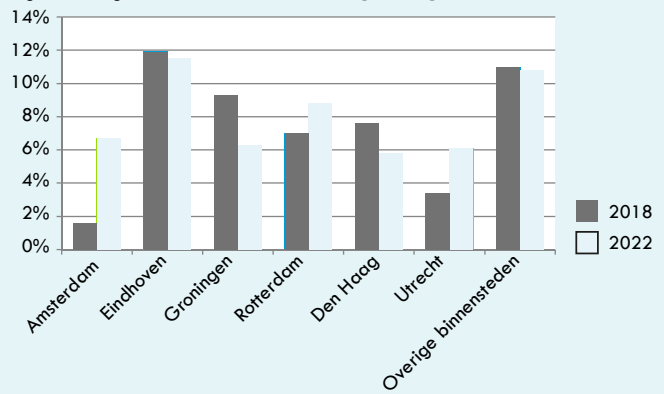
We startten het onderzoek met een brede scope, we verkenden de brede opgaven. Dus zowel programmatische opgaven gericht op vastgoed, maar ook de ruimtelijke opgaven gericht op openbare ruimte, duurzaamheid en mobiliteit. Tijdens het onderzoek kwam een drietal opgaven sterk naar voren, waarna er ingezoomd is op oplossingsrichtingen voor die opgaven.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bureauonderzoek, data-analyse en gesprekken met ambtenaren van de G6-gemeenten en de betrokken ministeries. In een brede plenaire sessie zijn de opgaven verder aangescherpt en aanvullend is een brede sessie gehouden over ondermijnende criminaliteit in binnensteden en veiligheid.

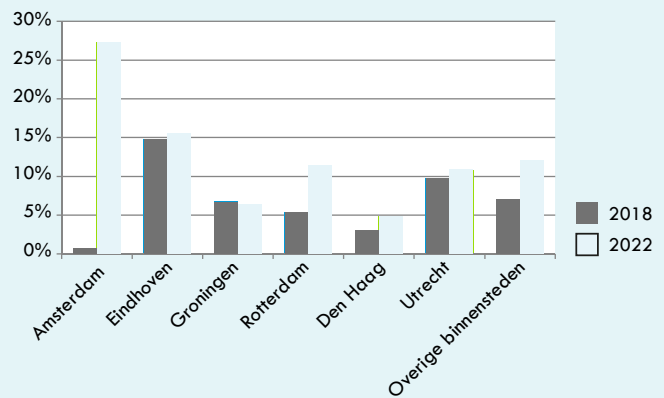
### Leeswijzer

Dit rapport begint met een samenvatting van de Verkenning en de adviezen die daaruit voortvloeien. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de verschillende onderdelen van deze tekst.

Figuur 1 Leegstand in de G6-binnensteden [Locatus]



Figuur 2 Leegstand in de G6 Hoofdwinkelstraten [Locatus]



# 0. SAMENVATTING: STUREN OP TRANSFORMATIE

## Waarom de G6 binnensteden?

De binnensteden van de zes grote steden van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht) zijn van nationaal belang. Tezamen zijn zij qua inwonertal een middelgrote stad op zich, met een aangenaam verblijfsklimaat en een breed en compleet aanbod van voorzieningen tegen een historische of juist moderne achtergrond. De binnensteden van de grote steden zijn motoren van de lokale, regionale en nationale economie, zijn visitekaartjes van Nederland en samen vormen zij de schakel met de wereldeconomie. Het zijn toplocaties in toeristisch, recreatief én zakelijk opzicht. Ze zijn een essentieel onderdeel van de Nederlandse identiteit, uitgedragen door de architectuur, musea en evenementen. Door de levendige combinatie van retail, toerisme, congressen, evenementen, maar ook werken, innoveren en studeren is dit de plek waar talent, bedrijven en instellingen zich vestigen, en waar bewoners en bezoekers willen zijn. Door deze brede diversiteit hebben de binnensteden ook een enorme economische en sociaal-maatschappelijke betekenis. De laatste jaren stonden de G6- binnensteden er goed voor. De coronapandemie heeft echter bestaande trends en ontwikkelingen in stroomversnelling gebracht; zo winkelen we steeds meer vanuit huis en wordt de economie steeds meer op diensten gericht. Hiernaast neemt de verdichting van de binnenstad toe en moeten ook in de binnenstad klimaatvraagstukken opgelost worden. Dit zorgt dat ervoor dat de binnensteden van de zes grote gemeenten op een kantelpunt staan. De huidige functiemix voldoet niet meer, de druk op ruimte is groot, criminaliteit dreigt permanent voet aan de grond te krijgen, de noodzaak voor vergroening en verduurzaming is hoog. De Nederlandse binnensteden staan aan een vooravond van een grote transitie in gebruik, programmering en vorm. Deze transitie vraagt om inzet van verschillende partijen in de binnensteden. De inzet en regie van de overheid is daarbij essentieel en de komende vier jaar zijn daarin cruciaal.

In deze verkenning trekken de G6-gemeenten samen op met de ministeries van EZK, BZK en J&V. Het doel is de aanzet tot een samenwerkingsagenda waarin gedeelde opgaven benoemd worden. We zijn gestart met een brede blik op de G6-binnensteden, op basis waarvan de belangrijkste opgaven zijn geïdentificeerd. We onderzochten hoe de verschillende steden met deze opgaven omgaan, en welk instrumentarium daarvoor beschikbaar is. De G6 gemeenten hebben veelal een goede visie op de binnenstad. De vraag is vooral HOE er gewerkt moet worden aan de binnenstad van de

toekomst. Op basis van gesprekken met de steden, casestudies uit de G6 en daarbuiten en ontwerpend onderzoek naar de toekomst van binnensteden zijn we tot een set opgaven gekomen. Hierna zijn ook de beschikbare instrumenten om deze opgaven aan te pakken geëvalueerd om te komen tot een set aanbevelingen voor een gezamenlijke aanpak. Het voorliggende hoofdstuk is een samenvatting gericht op actie. De onderbouwingslast en uitwerking hiervan staat in de volgende hoofdstukken/bijlagen.

### We stellen de volgende vragen:

- Wat bindt de G6-binnensteden?
- Welke opgaven spelen er?
- Waar willen we naartoe, vanuit perspectief en ambities?
- Hoe gaan we dat bereiken?
- Welke aanbevelingen zijn er voor de Ontwikkelagenda?

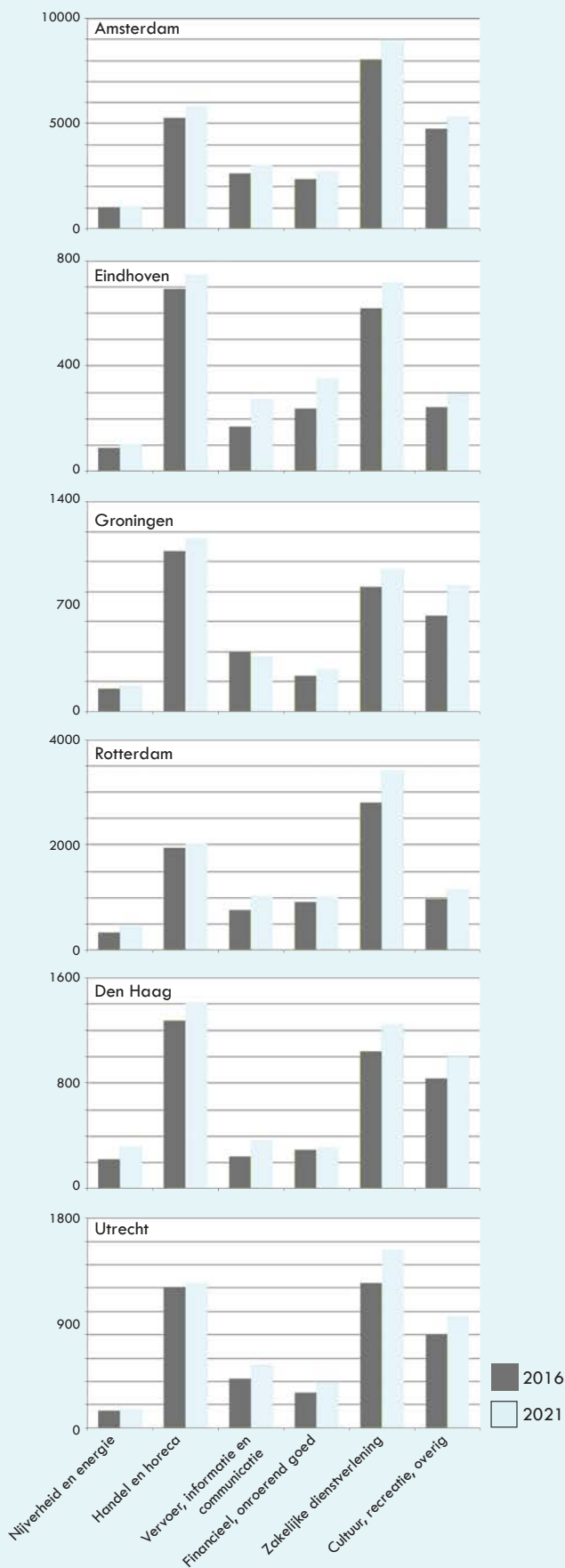
## Wat speelt er in de binnensteden?

### Drie opgaven

Uit de gesprekken met de gemeenten en analyses komen drie opgaven naar voren waar de steden nu en de komende jaren mee te maken hebben.

#### 1. Programmering van de binnenstad: voorzieningen, wonen en werken

Het behoud van een goede functiemix wordt gezien als essentieel voor de vitaliteit van de binnenstad. In alle gevoerde gesprekken kwam dit sterk naar voren. Er moet voldoende variatie en onderscheidend vermogen aanwezig zijn, en ook ruimte voor lokaal ondernemerschap. De brede functiemix van de G6-binnensteden heeft grote aantrekkingskracht op bezoekers, bedrijven en bewoners. Het behouden van deze kracht is een grote opgave voor de G6-binnensteden. Er is bij de beleidsmakers een redelijk beeld van wat ze willen en vaak ook een visie voor de verschillende deelgebieden; dit moet resulteren in een gevarieerde voorzieningenmix met elkaar versterkende deelgebieden in de binnenstad. De voorzieningenmix in binnensteden verkleurt altijd qua samenstelling. De G6-binnensteden hebben altijd een brede mix aan functies gehad maar winkelen werd voor de binnensteden de voornaamste activiteit. Dit neemt nu echter al jarenlang gestaag af (zie figuur 1 en 2). Het gevaar dreigt dat de binnensteden hun aantrekkelijkheid verliezen en er een belangrijke economische motor wegvalt.



Er wordt, met uitzondering van de kernwinkelgebieden, ook veel gewoond in verschillende deelgebieden van de binnensteden (zie kaarten bladzijde 14 en 15). De wens is om dat ook in de toekomst zo te houden of te laten groeien. De nadruk ligt hierbij vooral op het toevoegen van woningen, maar ook de voorzieningen en werkfunctie van de binnenstad verdienen aandacht. Door het groeiend aantal inwoners moeten er ook basisvoorzieningen zijn (zoals supermarkten, huisartsenposten, sportvoorzieningen of kinderdagverblijven). Tegelijkertijd zien we dat sommige voorzieningen uit de binnenstad verdrukt worden door de oplopende vastgoedprijzen (zie figuur 7). Daarnaast zijn woningen in de plinten niet altijd gewenst omdat ze de aantrekkelijkheid en levendigheid van straten kunnen verminderen en betaalbare bedrijfsruimte wegnemen. Dit tast de leefbaarheid aan. Ook is de druk op de woningmarkt hoog, waardoor beschikbare woningen niet voor iedereen toegankelijk zijn. Er is permanent aandacht nodig voor een goede woon-werk-mix.

De G6-binnensteden zijn van oudsher magneten voor kennis, innovatie, hogescholen en vooraanstaande universiteiten. De programmatische invulling van de binnenstad raakt ook aan zachtere waarden als inclusiviteit of ruimte voor (hoge en lage) cultuur die belangrijke identiteitsdragers vormen. De G6-binnensteden moeten toegankelijk blijven voor iedereen en zijn daarom juist aantrekkelijk.

## 2. Ondernijning, verloedering en verschraling

Met name in de rafelrandjes van de binnensteden verschijnen veel ondernemingen die mede door de grote omloop van contant geld, in trek zijn voor criminele activiteiten (witwassen). Dit leidt tot verschraling van het aanbod, met veel van hetzelfde type voorzieningenaanbod, met een weinig aantrekkelijke uitstraling. Denk hierbij aan diverse typen horeca, maar ook aan dienstverleners of winkels. Bij dergelijke zaken is er een groter risico op criminele activiteiten en overnames. Bovendien leidt ondernemende criminaliteit tot 'besmetting' in de buurt. Deze problematiek, en de wens tot meer kennis over de aanpak ervan, kwam in de gesprekken met de steden sterk naar voren. In de aanpak van deze verloedering spelen twee belangrijke problemen. Ten eerste is er niet altijd duidelijk op welke plekken criminele invloed speelt, en ten tweede zijn er handvatten nodig om verschillende

Figuur 3 Ontwikkeling aantallen bedrijven in de binnensteden, verdeeld over de verschillende sectoren in 2016-2021 [CBS]. Vooral de zakelijke dienstverlening stijgt opvallend hard.



soorten ondermijning aan te tonen en aan te pakken. Naast de invloed van crimineel geld gaan delen van de binnenstad ook achteruit door leegstand en aantasting van het straatbeeld door gesloten gevels van bijvoorbeeld bezorgbedrijven of verschraling door oververtegenwoordiging van bepaalde branches in een straat.

### 3. Druk op de openbare ruimte: Veranderingen in samenleving, mobiliteit en verduurzaming

Omdat de openbare ruimte zo vervlochten is met alle thema's in de binnenstad is het vooral zaak om de verschillende belangen, wensen en beleidsterreinen te balanceren en samen te brengen. Het vervoer in de G6 binnensteden is sterk aan het veranderen, er moeten oplossingen worden gezocht voor klimaatopgaven en de verandering in de programmering van de binnenstad is al ingezet. De openbare ruimte moet mee veranderen. Dit vraagt om keuzes en ingrepen. Op delen van deze opgaven wordt al flink gewerkt, maar de integrale visie op de inpassing in de beperkte openbare ruimte ontbreekt veelal.

#### *Kwaliteit van openbare ruimte*

De straten, pleinen, parken, kades en openbare ruimte zijn belangrijk voor de binnensteden. Het zijn de dragers van de identiteit en hebben een sterke relatie met de voorzieningen in de plinten. Denk bijvoorbeeld aan de kernwinkelgebieden die nu ingericht zijn op grote bezoekersstromen, maar weinig ruimtelijke kwaliteit hebben. Ook is er een trend naar meer buitenactiviteiten: er wordt in de openbare ruimte gesport, gewerkt, gerecreëerd en afgesproken. De winkelgebieden worden multifunctioneler doordat er meer gewoond en gewerkt wordt waardoor het gebruik veranderd. Dit betekent dat er meer ruimte nodig is voor bijvoorbeeld groen, spelen, fietsenstallingen of afvalverwerking. Om te komen tot fraaie deelgebieden is zowel een investering in vastgoed en functiemix nodig, als een aanpak van de openbare ruimte.

#### *Mobiliteit en distributie*

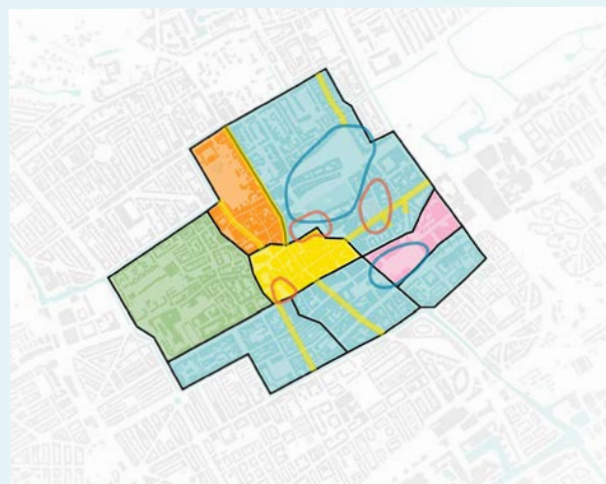
Mobiliteit drukt nu een flinke stempel op het gebruik en uitstraling de openbare ruimte. Verschillende vervoersstromen vragen allen ruimte, die beperkt is. Denk aan bevoorrading van winkels maar ook de deelmobiliteit vraagt inpassing. In de binnensteden speelt vooral ook de discussie rond de combinatie voetgangers en fietsen. Fietsparkeren neemt ruimte in beslag en fietsen in voetgangersgebieden leidt tot onveilige situaties. De mobiliteitstransitie biedt ook kansen; de ruimte die verdwijnt voor auto's kan worden gebruikt voor de kwaliteit van de openbare ruimte.

#### *Vergroening en verduurzaming*



Het grote aandeel verharding in de openbare ruimte in de binnensteden leidt tot problemen met hittestress en waterberging. De ruimte voor oplossingen is beperkt in de smalle straten van de binnensteden. Daarnaast is het verduurzamen van de gebouwen en de openbare ruimte complex. Er zijn vaak veel verschillende eigenaars, historische gebouwen met monumentale status en de hoeveelheid ingrepen in de ondergrond (bijvoorbeeld voor warmte- en koudeopslag of uitbreiding van energienetwerken) maken een energietransitie niet eenvoudig. Maar er liggen ook kansen: vergroening leidt tot minder stedelijke hitte-stress, minder kans op wateroverlast en een betere leefbaarheid, terwijl het tegelijkertijd een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte is.

## Opgaven en de deelgebieden

De hoofd- en deelopgaven spelen in meer of mindere mate in alle G6-binnensteden. De binnensteden zijn een verzameling van verschillende deelgebieden. Deze deelgebieden onderscheiden zich van elkaar door hun programmatische invulling, gebouwtypologie en inrichting van de openbare ruimte. Door de oogbaren zien we in iedere G6-binnenstad dezelfde soorten deelgebieden met een soortgelijk stedelijk programma, samenstelling en ruimtelijke verschijning.



Figuur 4 Deelgebieden Den Haag. Ieder deelgebied kent specifieke opgaven die vragen om een specifieke combinatie van in te zetten instrumenten

 Stationsgebied	 Woongebied
 Kernwinkelgebied	 Woon-winkelgebied
 Grootschalig werkgebied	 Woon-werkgebied
 Aanloopstraat	 Uitgaanscluster
	 Cultuurcluster

De kaarten op bladzijde 14 en 15 geven een beeld van de deelgebieden in de G6-binnensteden. Zo heeft iedere stad een kernwinkelgebied, een woongebied een stationsgebied et cetera. Er spelen in dezelfde deelgebieden veelal ook soortgelijke opgaven en zijn er ook overeenkomsten in de oplossingsrichting. Uiteraard zijn de deelgebieden en de opgaven niet statisch, en per stad en deelgebied kan het accent net anders liggen. Hoewel de binnensteden van de G6 van elkaar verschillen kunnen zij door het vergelijken van oplossingen voor de deelgebieden veel van elkaar leren.

## Waar willen we naartoe?

De opgaven vragen om visie op de binnensteden en de deelgebieden. Naast de opgaven waar de steden mee geconfronteerd worden ligt er ook de vraag waar ze naar toe willen met hun binnensteden. In een ontwerpend hebben we dit gevraagd en vertaald naar een beeld van de toekomst van de binnenstad. Opvallend is dat de zes steden deels dezelfde visie op hun binnensteden benoemen, maar dat de invulling ervan anders is. De functiemix in de binnenstad en de kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte komen ook hier sterk naar voren. In hun ambities leggen steden soms net andere accenten in de aanpak van de opgaven. Alle binnensteden streven naar een goede, kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde functiemix. De invulling van deze goede programmering verschilt per stad. Die verschillende accenten zien we ook terug in de invulling van de openbare ruimte in de toekomstige binnensteden. De schetsbeelden laten als ontwerpend onderzoek zien hoe de toekomst van de binnenstad eruit kan zien en leggen bloot wat ervoor nodig is om daar te komen (zie hoofdstuk 3). Ook hier komen sturen op de invulling van het vastgoed en een ander gebruik van de openbare ruimte sterk naar voren.

## Hoe gaan we dat bereiken?

### De rol van het vastgoed en de instrumentenmix

De drie hoofdopgaven hebben een sterke relatie met de dynamiek en transformatie van het vastgoed in de binnensteden. De binnensteden en de deelgebieden moeten flexibel inspelen op een snel veranderende wereld. Sturing is vaak nodig om het juiste gebruik op de juiste plek te stimuleren, of juist om onwenselijke ontwikkelingen te weren. Sturen op vastgoed is een van de belangrijkste onderdelen van het vormen van een aantrekkelijke en toekomstbestendige functiemix. Daarnaast is het onderdeel van de strategie om

ondermijning te voorkomen. Ook de kwaliteit van de openbare ruimte en invulling van het vastgoed zijn sterk met elkaar verweven. Uit het voorgaande bleek dat de focus van de opgaven per binnenstad en deelgebied kan verschillen. Datzelfde geldt voor het in te zetten instrumentarium. Voor de vastgoedtransformatie zijn verschillende soorten instrumenten inzetbaar. Dit noemen we de instrumentenmix en cyclus (zie ook hoofdstuk 4).

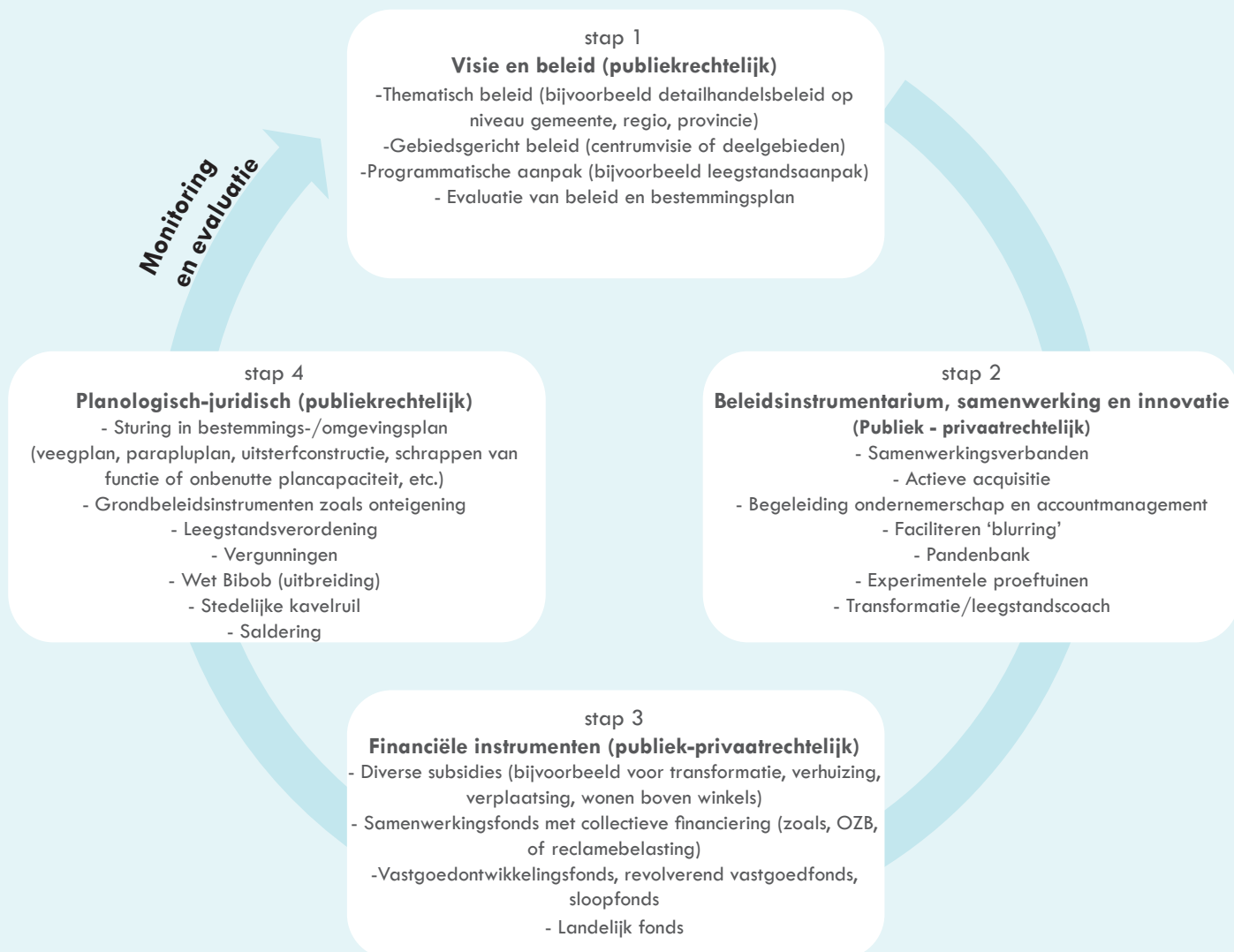
Uit de gesprekken met de steden blijkt dat sturen met beleidsinstrumentarium, samenwerking en innovatie (de 'zachte instrumenten') de voorkeur heeft boven de andere, hardere maatregelen. De verschillende soorten instrumenten moeten dus stapsgewijs worden ingezet:

- 1. Visie op de stad** is nodig als stip op de horizon. Samen met vastgoedpartijen en ondernemers worden ambities en opgaven bepaald. Een breed gedragen en uitvoerbare gebiedsvisie zorgt voor meer betrokkenheid en duidelijkheid bij marktpartijen.
- 2. Beleidsinstrumentarium, samenwerking en innovatie:** Publiek-privaatrechtelijke instrumenten om eigenaars en ondernemers in beweging te brengen, meer gericht op verleiden en samenwerking.
- 3. Financiële instrumenten** zijn nodig om vooral vastgoedeigenaren te 'bewegen' of vastgoed aan te kopen of te transformeren.
- 4. Planologisch-juridische instrumenten** zijn (soms) nodig om bepaalde transformaties af te dwingen of juist te voorkomen.

Tot slot is het periodiek nodig om de brede effectiviteit van de visie, de ingezette instrumenten en de planologische borging te evalueren en waar nodig bij te stellen. Daarmee is de cirkel rond. Stap 2 en 3 zijn publiek-privaatrechtelijke instrumenten. Dit zijn meer 'zachte', meer vrijblijvende instrumenten met een 'bottom-up' aanpak. Vooral stap 4 is meer harde dwingende sturing, met een sterk top-down karakter.

## Verschuiving in de instrumentenmix- en cyclus

Voorheen lag het zwaartepunt van de instrumentenmix op het planologisch-juridisch instrumentarium (stap 4). Gemeenten stuurden strakker op het programma, via het juridisch bindende bestemmingsplan. Dit is echter steeds lastiger door de restricties van de Dienstenrichtlijn (zie ook hoofdstuk 4). Met het beschikbare juridisch-planologische instrumentarium kan ook onvoldoende gestuurd worden op verschraving en ondermijning.



Figuur 5 Instrumentenmix- en cyclus

Ook vergt planologisch sturen een gedetailleerde onderbouwing. Dat kost tijd en capaciteit en daarom loopt een gemeente veelal 'achter de feiten aan' bij dit type instrumentarium. De bestemmingsplannen in binnensteden zijn vaak zo breed dat alle functies zijn toegestaan en bij nieuwbouwwontwikkelingen op private grond heeft de gemeente geen sturingsmogelijkheden. Ook de uitvoering van brancheringsplannen is vrijblijvend, waardoor er geen sturingsmogelijkheid is en er een afhankelijkheid blijft van de medewerking van de eigenaar.

Meer sturing op vastgoed en de invulling daarvan begint bij de belangrijkste partijen: de eigenaars. Privaatrechtelijke instrumenten zijn hierbij cruciaal, naast de publiekrechtelijke instrumenten (stap 2&3). Een integrale gebiedsgerichte vastgoedaanpak is nodig, met privaatrechtelijke instrumenten én met planologische borging. Deze aanpak kan per doelstelling, binnenstad en deelgebied verschillen. Er is geen blauwdruk. Belangrijk is de mix van elkaar aanvullende instrumenten uit figuur 5. In hoofdstuk 4 staan enkele voorbeelden van een integrale vastgoedgerichte gebiedsaanpak. De voorbeelden verschillen qua insteek: het zijn combinaties van verschillende instrumenten.

## Naar vitale binnensteden: aanbevelingen

Doel van dit onderzoek is de aanzet tot een ontwikkelagenda. De genoemde hoofdpogaven en de toepassing van de instrumentenmix kan de basis zijn voor een gezamenlijke gebiedsgerichte strategie. Dit kan gaan over concrete manieren om met het bestaand instrumentarium om te gaan, maar ook over het identificeren van knelpunten. Er kan gewerkt worden aan een gezamenlijke aanpak of hulpvraag in geld of capaciteit om die op te lossen. Denk ook aan experimenten met bijvoorbeeld nieuw te ontwikkelen instrumentarium. Ook kan ontwerpend onderzoek ingezet worden om de opgaven aan te scherpen of juist te zoeken naar oplossingen voor bijvoorbeeld de druk op de openbare ruimte.

### Onderzoek naar het toekomstig programma van de binnensteden

Uit deze verkenning blijkt de sterke wens om te sturen op het programma, maar verdere verdieping van de gewenste functiemix voor de toekomstige binnensteden kan ook een beeld geven waar naartoe gestuurd moet worden. Dat winkelen afneemt is helder, maar hoe de programmering er over 10 of 20 jaar uit ziet -of moet zien- is een stuk minder duidelijk. Gezamenlijk onderzoek door de G6-steden kan, ondersteund door het Rijk met kennis en middelen, de huidige trends, ontwikkelingen en voorspellingen omzetten naar een meer gedetailleerd beeld van de functiemix in de binnensteden van de toekomst.

### Kansen voor de openbare ruimte

Ook voor de openbare ruimte in de binnensteden kan gezamenlijk onderzoek en kennisdeling veel winst opleveren. De contouren van het gebruik daarvan voor de komende jaren zijn zichtbaar, en er wordt druk gewerkt aan plannen voor de gevolgen van klimaatverandering en -adaptatie en nieuwe mobiliteit. Maar de gevolgen voor de openbare ruimte van een andere programmering van de binnenstad of manier van samenleven en sociale interactie op een iets langere termijn zullen groot zijn. Het oplossen van de opgaven voor de binnenstedelijke openbare ruimte vereist een integrale aanpak om tot elkaar versterkende oplossingen te komen. Verdere samenwerking, onderzoek en kennisdelen tussen de G6-steden (en de andere Nederlandse steden) is aan te bevelen. Ontwerpend onderzoek is een goede manier om de verschillende opgaven en kennisgebieden samen te brengen. Het Rijk zou hierin een faciliterende rol moeten hebben door het samenbrengen van partijen en kennisdeling.

Uit deze verkenning komen drie hoofdpogaven naar voren: de programmering van de binnenstad, ondermijning, verloedering en verschraling en de druk op de openbare ruimte. Deze hebben alle drie sturing op vastgoed als belangrijke component. Onderstaande twee aanbevelingen gaan daar specifiek op in. Uit de gesprekken met de steden en een analyse van het beschikbare instrumentarium blijkt dat de inzet van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten nodig is, maar dat in



Figuur 6 Schetsbeeld van de binnenstad van Amsterdam, met voorzieningen en openbare ruimte gericht op de bewoners van de binnenstad [BURA]

de sturing op vastgoed de nadruk steeds meer ligt op publiek-privaatrechtelijke instrumenten. Toch blijkt uit de opgaven en de gevoerde gesprekken dat er op twee concrete vraagstukken juist ook behoefte is aan planologisch instrumentarium. In het algemeen is er behoefte aan meer inzicht in wanneer welk instrumentarium ingezet kan worden, en op welke manier. Wij doen de volgende aanbevelingen:

#### **Vastgoed als sleutel; planologische sturing op commerciële functies en branches**

In alle steden speelt in meer of mindere mate de wens om beter te kunnen sturen op commerciële voorzieningen, om verschralling van aanbod en monocultuur tegen te gaan, ruimte te bieden voor lokaal ondernemerschap en het gebruik van de beperkte ruimte in de binnensteden betaalbaar te houden, zowel in bestaand vastgoed als in nieuwbouw. De Dienstenrichtlijn-jurisprudentie maakt dat moeilijker omdat die stelt dat overheden enkel voorzieningen ruimtelijk kunnen weren als dat noodzakelijk is vanuit de leefbaarheid. Omdat de jurisprudentie zich nog vormt is er tot nu toe nog onduidelijkheid over de mate waarin overheden planologisch kunnen sturen. Het advies vanuit dit onderzoek is dat de steden, gesteund door het Rijk met kennis en capaciteit, de mogelijkheden verkennen om tot een gezamenlijke onderbouwingslast te komen, om bepaalde branches uit bepaalde deelgebieden te weren. Bovendien leidt dit tot nieuwe jurisprudentie, en zo tot meer inzicht in planologische sturing.

#### **Meer grip op de rol van vastgoed in ondermijning, verloederend en verschralling**

De G6-gemeenten hebben een redelijk vermoeden waar ondermijnende criminaliteit plaatsvindt (bijvoorbeeld de aanloopgebieden). Adequaat handelen vraagt zowel om het voorkomen van nieuwe ondermijning als het tegengaan van bestaande ondermijning. Ook hiervoor is een gedegen voorbereiding nodig, om 'onderbuikgevoelens' hard te maken met een brede bewijslast tegen ondernemingen en eigenaren. Er is betere informatiedeling nodig. Denk aan meldingen van politie, gemeente, belastingdienst, FIU-data maar ook ruimtelijk-functioneel onderzoek en huurprijsniveaus. Er is echter een groot capaciteitsprobleem. Het advies is het aanbrengen van meer focus hierop bij betrokken partijen als gemeenten en Regionale Informatie Expertise Centra (RIEC's), meer ondersteuning op het gebied van kennis en inzicht vanuit het Rijk en betere samenwerking op het gebied van kennisdeling. De aanpak van ondermijning vraagt veel capaciteit en een lange adem. Niet alleen van gemeenten maar ook van bijvoorbeeld Politie en Belastingdienst. Het Rijk moet een rol hebben in

de integrale aanpak, het delen van kennis en het aanpakken van de capaciteitsproblemen in deze hele keten.

Beide aanbevelingen vragen om een transformatie van vastgoed via hard publiekrechtelijk instrumentarium. Voor beide vraagstukken is echter een gedegen onderbouwingslast nodig. Voor aanbeveling 1 in het kader van de Dienstenrichtlijn, voor aanbeveling 2 omdat overheden pas malafide voorzieningen kunnen weren of sluiten als er voldoende bewijslast is. Beide aanbevelingen vragen om kennisuitwisseling tussen de steden, maar ook tussen de verschillende overheidsinstanties en overheidslagen.

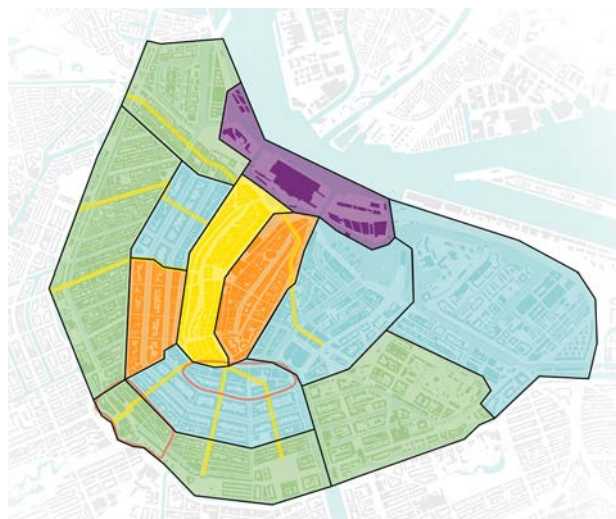
Dit geldt in bredere zin ook voor het sturen op de programmering van de binnenstad, ondermijning en veiligheid en de invulling van de openbare ruimte. Er zijn middelen, kennis en capaciteit voor nodig. Middelen om samenwerking tussen de steden te ondersteunen en verder onderzoek te faciliteren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een taskforce voor specifieke onderwerpen als ondermijning of binnenstedelijke functiemix. Kennisdelen vormt een belangrijk onderdeel van de ontwikkelagenda. Hierbij kan het Rijk een integrale aanpak stimuleren, waarbij met meerdere gemeentelijke diensten van de steden gewerkt wordt aan een opgave. Het Rijk heeft ook veel kennis en data die gedeeld kan worden met de gemeenten (zoals in de eerdere City Deal *Zicht op Ondermijning*).

Capaciteitsproblemen vormen een belangrijke drempel in de aanpak van de opgaven waar de G6-steden zich voor zien gesteld. De wil om de problemen aan te pakken is groot maar uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat het brede spectrum van opgaven en de hoge dynamiek in de binnensteden zorgen ervoor dat de gemeentelijke organisaties niet altijd ruimte hebben om zaken aan te pakken die verder gaan dan het oplossen van de problemen die op dat moment naar voren komen.

Deze G6 verkenning laat zien dat, hoewel de steden elk een eigen karakter en verschijningsvorm hebben, er veel overeenkomsten zijn in de opgaven die ze zich gesteld zien. Iedere stad verwerft veel kennis en werkt aan verschillende oplossingen. De steden kunnen dus veel van elkaar leren. Samenwerking loont om de G6-binnensteden, en eigenlijk alle Nederlandse steden, naar een vitale toekomst te begeleiden.

*De urgentie is groot, er is letterlijk werk aan de winkel, dus aan de slag!*

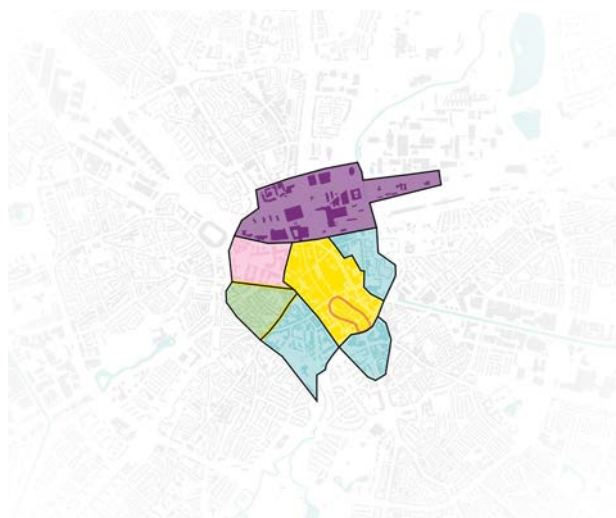
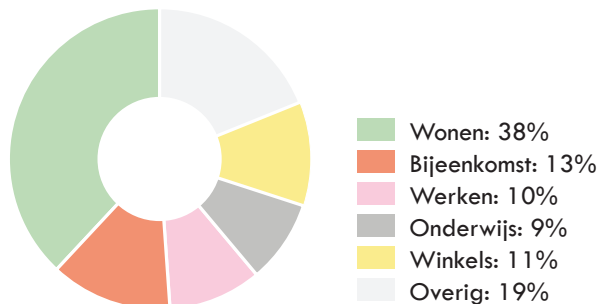
# DE G6 BINNENSTEDEN - Deelgebieden en programma



## Amsterdam

Totaal oppervlak binnenstad: 806 ha

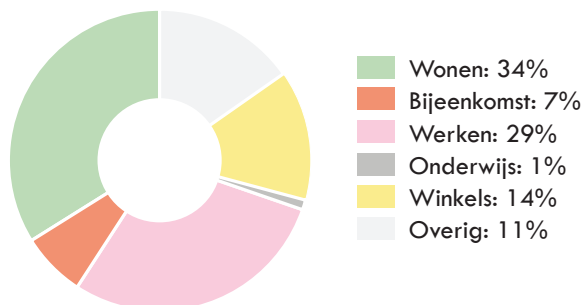
Aantal inwoners: 87190



## Eindhoven

Totaal oppervlak binnenstad: 142 ha

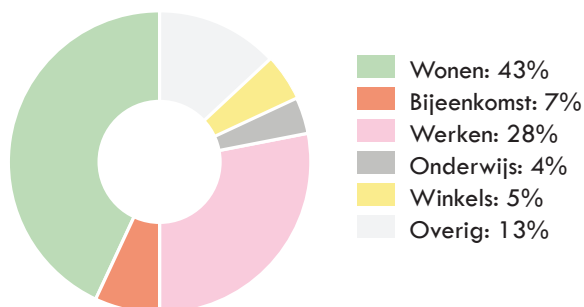
Aantal inwoners: 8800



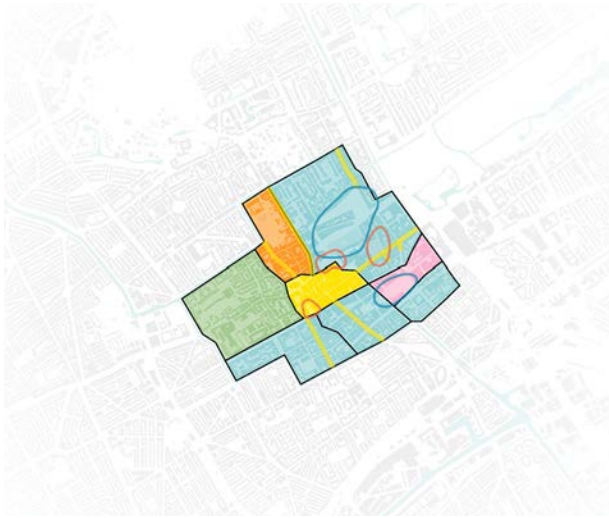
## Rotterdam

Totaal oppervlak binnenstad: 966 ha

Aantal inwoners: 71775



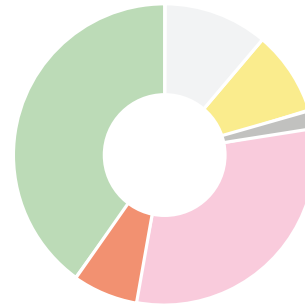
Deze kaarten laten de indeling in deelgebieden zien binnen de contouren van de door de steden gedefinieerde binnenstad. Het cirkeldiagram laat de verdeling van functies zien naar oppervlak in de gebouwen [Rudifun 2021]



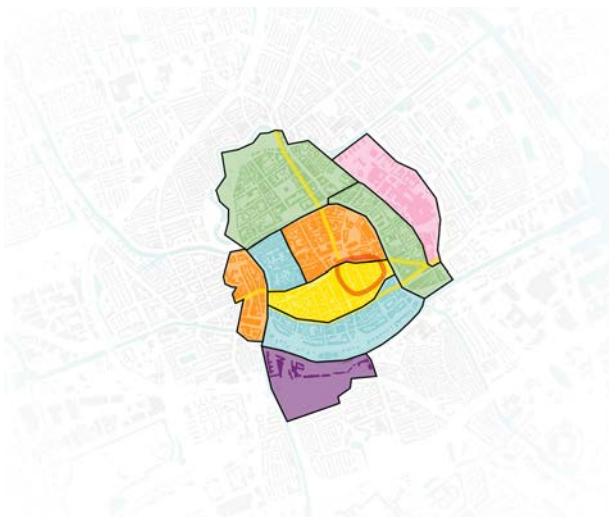
**Den Haag**

Totaal oppervlak binnenstad: 205 ha

Aantal inwoners: 20250



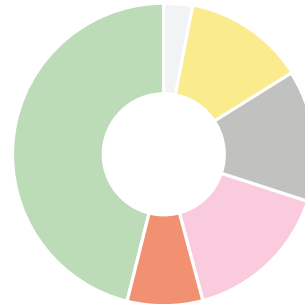
- Wonen: 49%
- Bijeenkomst: 7%
- Werken: 10%
- Onderwijs: 2%
- Winkels: 32%
- Overig: 23%



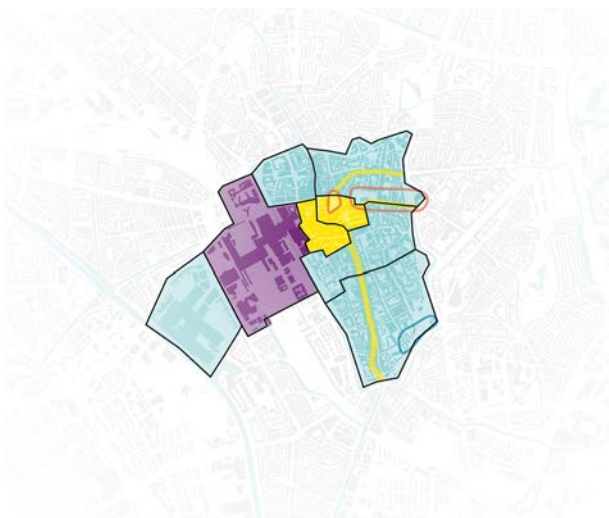
**Groningen**

Totaal oppervlak binnenstad: 242 ha

Aantal inwoners: 22850



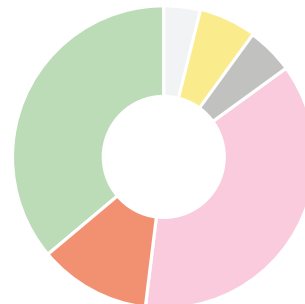
- Wonen: 46%
- Bijeenkomst: 8%
- Werken: 16%
- Onderwijs: 14%
- Winkels: 13%
- Overig: 4%



**Utrecht**

Totaal oppervlak binnenstad: 247 ha

Aantal inwoners: 16555



- Wonen: 36%
- Bijeenkomst: 12%
- Werken: 37%
- Onderwijs: 5%
- Winkels: 6%
- Overig: 4%

**Legenda**

- |                        |                  |                 |
|------------------------|------------------|-----------------|
| Stationsgebied         | Woongebied       | Aanloopstraat   |
| Kernwinkelgebied       | Winkels en wonen | Uitgaanscluster |
| Grootchalig werkgebied | Werken en wonen  | Cultuurcluster  |

# 1. WAAROM DE G6 BINNENSTEDEN?

## 1.1 Definitie G6-binnensteden

Een strakke definitie van dé binnenstad is niet te maken. Meestal verstaan mensen onder de binnenstad het kernwinkelgebied en/of het oudste, historische deel van de binnenstad. Vaak worden ook de wijken eromheen gerekend (aanloopstraten, stationsbuurt, andere centrummilieus). In dit onderzoek is ervoor gekozen om de steden zelf te laten definiëren wat zij als binnenstad zien in plaats van een opgelegde definitie toe te passen. Hierdoor kunnen de steden praten over de gebieden die zij zelf relevant achten. De binnensteden van Rotterdam en Amsterdam zijn behoorlijk veel groter dan die van de andere steden. In Rotterdam wordt ook de uitbreiding van het centrum over de Maas als onderdeel van de binnenstad gezien. Wat verder opvalt is dat in alle steden het centrum over de historische begrenzing is gegroeid. De binnensteden zijn uitgebreid over de stadsmuren, waarbij met name rond de stations veel ontwikkeling plaatsvindt. In Rotterdam zijn de historische structuren bijna niet meer terug te vinden door de naoorlogse invulling.

## 1.2 Dynamiek in de G6-binnensteden

De G6-binnensteden (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht) zijn aantrekkelijke gebieden om te bezoeken, in te werken of te bewonen. Tezamen zijn zij qua inwonertal een middelgrote stad op zich, met een aangenaam verblijfsklimaat en een breed en compleet aanbod van voorzieningen tegen een historische of juist moderne achtergrond. De grote steden zijn motoren van de lokale, regionale en nationale economie en zijn visitekaartjes van Nederland. Ook zijn het toplocaties in toeristisch, recreatief én zakelijk opzicht. Ze zijn een essentieel onderdeel van de Nederlandse identiteit, uitgedragen door de architectuur, musea en evenementen. Tegelijkertijd vormen zij de schakel met de wereldeconomie en zijn ze de voornaamste vestigingsplaats voor internationale bedrijven en werkers. Door de levendige combinatie van retail, toerisme, congressen, evenementen, maar ook werken, innoveren en studeren is dit de plek waar talent, bedrijven en instellingen zich vestigen, en waar bewoners en bezoekers willen zijn. Door deze brede diversiteit hebben de binnensteden ook een enorme economische en sociaal-maatschappelijke betekenis.

De grootste zes steden van Nederland zijn dus zeer aantrekkelijk, maar tegelijkertijd ook zeer verschillend van elkaar in grootte, inwonertal, geschiedenis en verschijning. Datzelfde geldt voor de binnensteden.

Zij bevinden zich dan ook in andere stadia van ontwikkeling, en zijn op onderdelen heel verschillend. Zo is de toeristische druk in Amsterdam natuurlijk niet te vergelijken met Eindhoven, en is de ruimte voor verdichting in de historische binnenstad van Groningen totaal anders dan in Rotterdam. Toch zijn er belangrijke overeenkomsten te vinden:

### Meer dan stedelijke centra

Ten eerste zijn de G6 binnensteden regionale, nationale en internationale stedelijke knooppunten. In de binnensteden is er een rijke dichtheid aan cultuur, economie, mensen, ontmoetingen, historie en innovatie die zowel binnen de regio als nationaal en internationaal van enorme waarde voor is voor Nederland. In de centra werken ruim 382.000 mensen. Dat is ongeveer een vijfde van de totale werkgelegenheid in de G6-gemeenten. 29% van de werkgelegenheid valt onder detailhandel, horeca en dienstverlening. 71% valt onder kantoren en instellingen. Deze belangrijke rol zet deze steden apart van de andere steden in Nederland. De binnensteden zijn het centrale punt in de regio's voor onderwijs, gezondheid, cultuur, werk en recreatie. De G6-binnensteden maken van de kernen in de stedelijke regio's aantrekkelijke vestigingslocaties.

### Complexiteit en intensiteit

Een tweede overeenkomst zijn de enorme krachten die de dynamiek in de binnenstad beïnvloeden. Er gebeurt steeds meer op steeds minder plekken en veel van deze activiteit is geconcentreerd in de binnensteden. Programma en gebruik veranderen in hoog tempo en beïnvloeden elkaar wederzijds. Ook zijn de G6 binnensteden een kluwen van eigendom, gevestigde belangen, historische claims, huurders en bewoners. Beleidsveranderingen zijn daardoor moeilijk door te voeren, en vragen dus bij voorbaat intensieve samenwerkingsvormen en maatwerk. Gewenste veranderingen vanuit de overheid moeten dan ook komen van een mix aan instrumenten op zowel hardware, software en orgware. Deze processen spelen in veel Nederlandse steden, maar de G6 krijgen door hun schaal en diversiteit te maken met meerdere van deze positieve en negatieve krachten tegelijkertijd, en ook in snelle opeenvolging. Zeer veel zaken overkomen de binnensteden waarbij de gewenste invloed of grip niet mogelijk (b)lijkt.

### Deelgebieden en groei

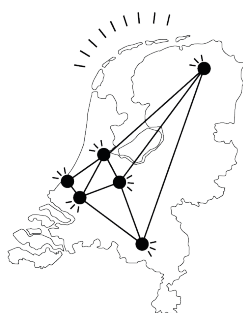
De G6 binnensteden groeien en veranderen, meer dan de andere Nederlandse steden. Soms gereguleerd (vanuit bewust beleid), bijvoorbeeld met de transformatie van binnenstedelijk gebieden



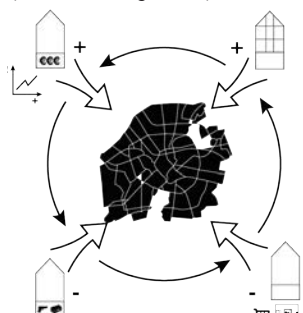
in- en om de binnenstad. Soms ongereguleerd bijvoorbeeld door verkleuring van aanloopstraten. De trend is in ieder geval dat alle steden bezig zijn om hun binnenstad en gevoel van hét centrum te vergroten. Verschillende omliggende wijken worden bij de binnenstad gevoegd (zowel fysiek qua verbindingen, als mentaal). De G6 binnensteden hebben verschillende buurten en kwartieren met hun eigen profiel en identiteit. Denk bijvoorbeeld aan de kernwinkelgebieden, de dwaalmilieus, de woongebieden en de stationsgebieden. Deze differentiatie is essentieel om aantrekkelijk te blijven. De deelgebieden in de stad zijn meestal complementair, maar kunnen ook met elkaar concurreren. Met name de grootschalige nieuwe gebiedsontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld programma 'leegtrekken' bij andere delen van de binnenstad. De schaal van de G6 binnensteden zorgt ervoor dat er geen sprake is van een eenduidige binnenstad, maar veel meer sprake is van een verzameling deelgebieden waarvan het geheel meer is dan de som der delen.

### Hoge druk op de beschikbare ruimte

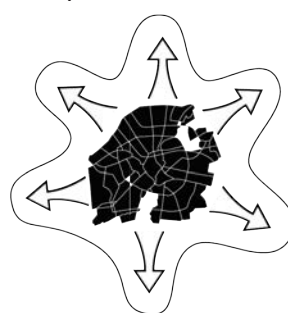
De verschillende functies leggen allen een ruimteclaim op de binnensteden. Denk aan wonen, werken en voorzieningen. Het aanbod aan voorzieningen in de binnensteden maakt dit tot aantrekkelijke plekken, versterkt door hun goede bereikbaarheid en aantrekkingskracht. De ruimte in het binnenstedelijk vastgoed is beperkt, en uitbreidingsmogelijkheden en het toevoegen van nieuwe gebouwen is veelal complex. De druk op de beschikbare ruimte en de daarmee samenhangende prijsdynamiek heeft flinke invloed op de programmatische invulling van de G6 binnensteden. In vele binnensteden bepaalt toch het programma wat het meeste oplevert, terwijl er vaak een programma gewenst is wat uiteindelijk maatschappelijk of op de lange termijn meer waarde voor de binnensteden als totaal creëert. Ook de druk op de openbare ruimte neemt toe. Veel steden werken al aan autovrije en -luwe binnensteden, waarmee ruimte wordt gecreëerd, maar alsnog is de impact van al het verkeer (openbaar vervoer, logistiek, fietsers en voetgangers) enorm. Nieuwe ruimteclaims, ook ondergronds, voor



Meer dan stedelijke centra



Complexiteit en intensiteit



Deelgebieden en groei



Hoge druk op beschikbare ruimte

bijvoorbeeld klimaatadaptatie en de energietransitie schuren met bestaande ruimtevragers als mobiliteit of de inrichting van de openbare ruimte.

Hoewel de G6 steden allemaal een eigen karakter hebben en ook sterk verschillen in maat en inwonertal, zijn er dus belangrijke overeenkomsten die verdere samenwerking nodig maakt. De betekenis die de steden hebben op bovenregionaal niveau, de maat van de steden en de grote dynamiek leiden tot een andere situatie dan in kleinere binnensteden. Dit zien we ook terug in de opgaven. De mobiliteitstransitie of woonopgave bijvoorbeeld spelen ook in andere steden maar niet in die omvang, complexiteit, wisselwerking en snelheid.

## 1.3 Ontwikkelingen

Tot de coronapandemie stonden de G6-binnensteden er in het algemeen goed voor in vergelijking met de kleinere binnensteden. De coronapandemie versnelt echter bestaande trends en ontwikkelingen, die vooral de G6-binnensteden nu des te harder raken. Het (internationale) bezoek loopt terug, werknemers werken thuis, het aantal winkels krimpt, de horeca kent verplichte sluitingen, de leegstand loopt op en de toekomst is onzeker. De G6-binnensteden zijn geënt op een groot internationaal verzorgingsgebied, maar nu werkers en bezoekers wegblijven komen deze ontwikkelingen in een stroomversnelling. Het normale leven keert langzaam weer terug, maar bepaalde trends zijn al ingezet en hebben blijvende gevolgen (faillissementen die achterblijven, minder zakelijke bezoekers etc.). De radicale verschuivingen in de functiemix van winkels, horeca en andere publiekvoorzieningen, maar ook de grote vraag naar woningen en de bredere opgave van klimaatadaptatie, energietransitie en mobiliteitsproblematiek zullen de komende jaren de binnensteden gaan vormen. Deze binnensteden zijn samenhangende ecosystemen waarin verschillende opgaven en deelgebieden elkaar beïnvloeden. Elke opgave of maatregel heeft gevolgen voor het hele systeem.

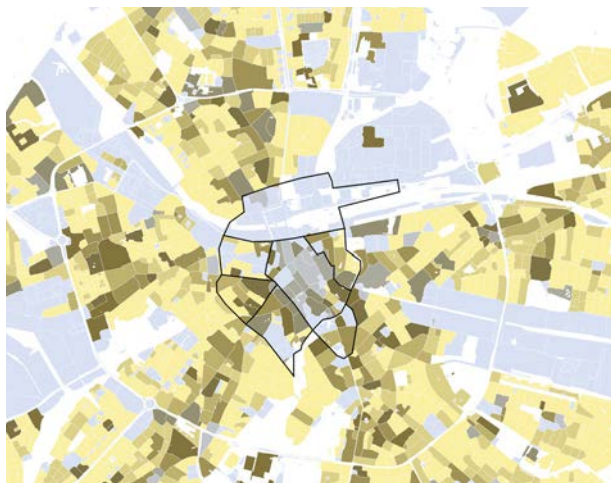
# VERHOUDING WONEN / ANDER PROGRAMMA (MXI)



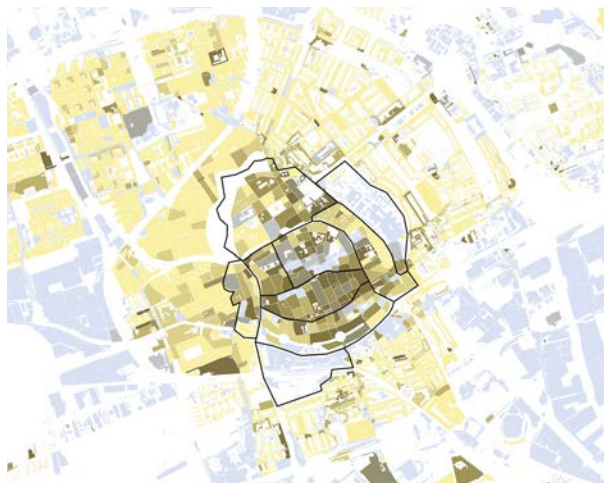
Amsterdam



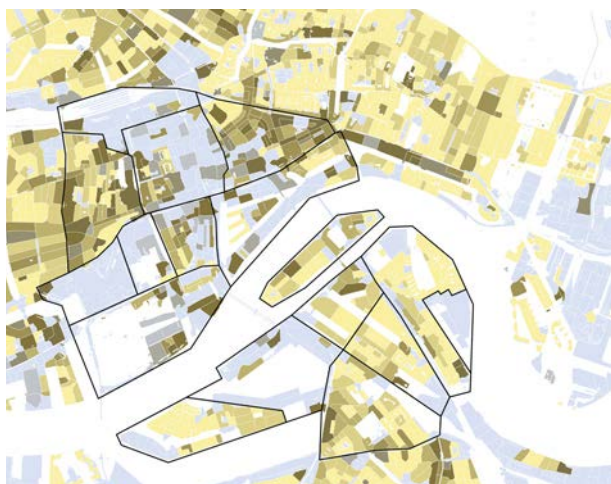
Den Haag



Eindhoven



Groningen



Rotterdam



Utrecht

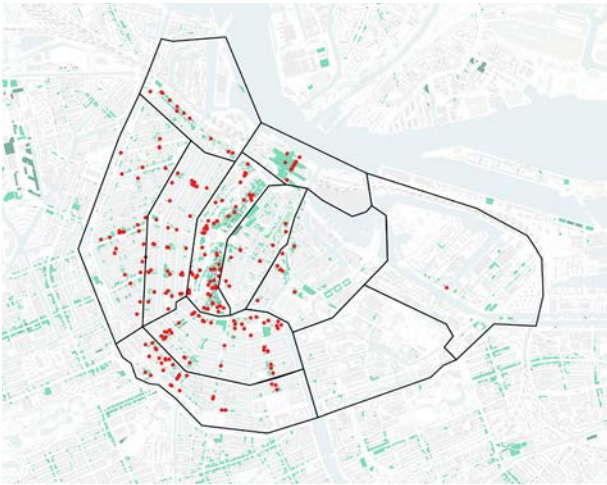
## Legenda (Data: Rudifun)

0,0 - 0,1  
0,1 - 0,2  
0,2 - 0,3

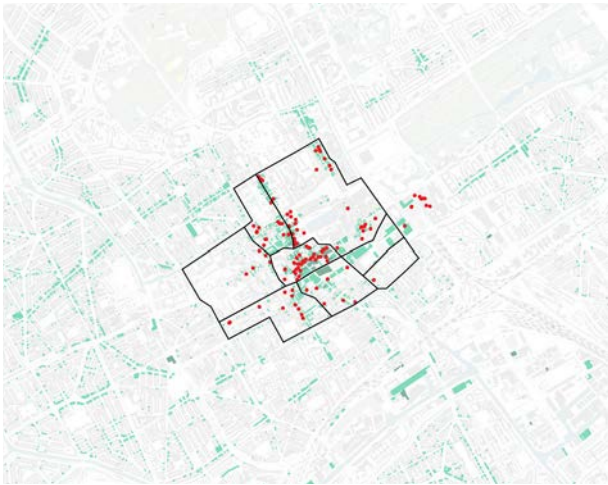
0,3 - 0,4  
0,4 - 0,5  
0,5 - 0,6

0,6 - 0,7  
0,7 - 0,8  
0,8 - 0,9  
0,9 - 1,0

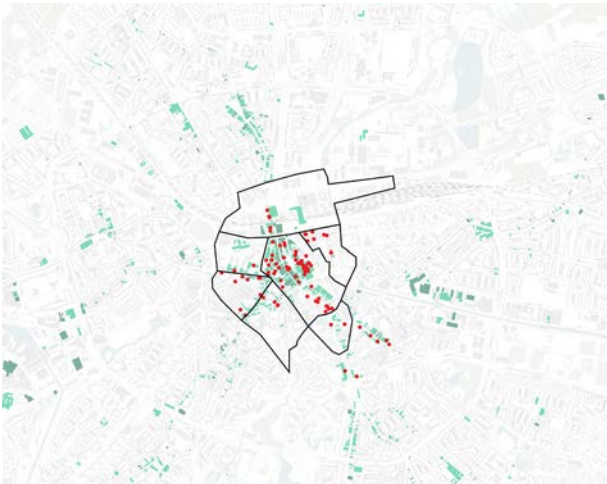
# WINKELS EN WINKELLEEGSTAND



Amsterdam



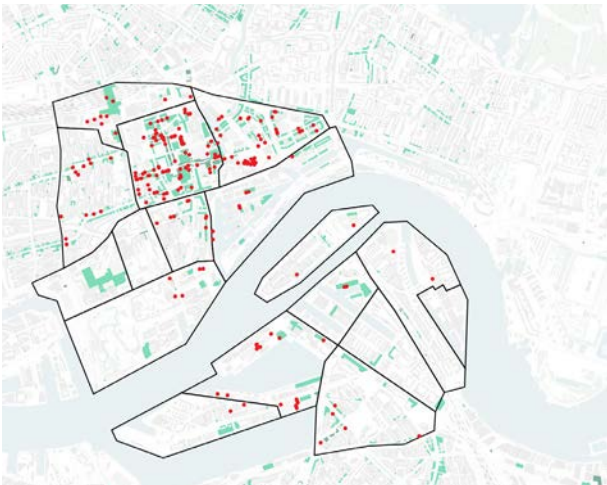
Den Haag



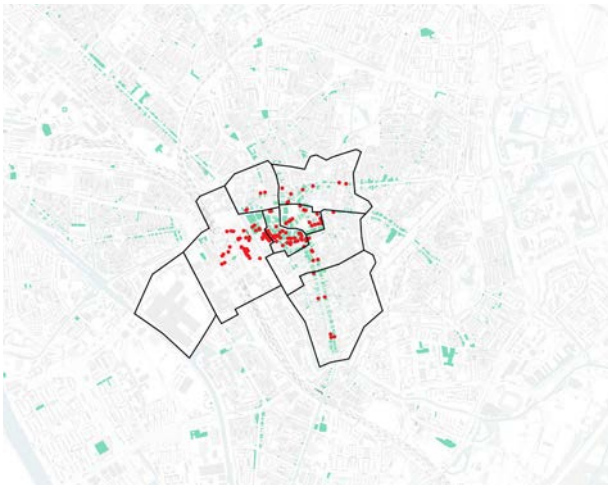
Eindhoven



Groningen



Rotterdam



Utrecht

**Legenda** (Data: Locatus)

- Winkel
- Winkel + overige functie
- Overige functie
- Winkelleegstand

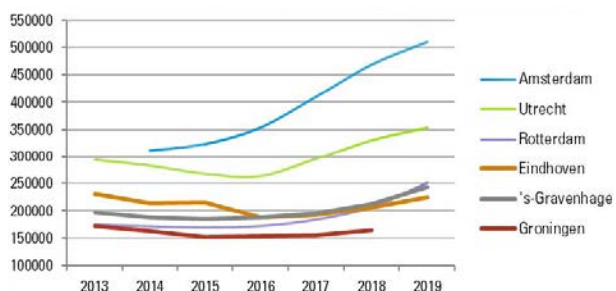
## 2. WAT SPEELT ER IN DE BINNENSTEDEN? DRIE OPGAVEN

De G6-binnensteden veranderen zeer snel en moeten meebewegen. De opgaven zijn daarom transformatie-opgaven. Zowel van vastgoed als ruimtelijke omgeving en inrichting. We zien drie soorten opgaven met daaronder soms een aantal deelopgaven.

We schetsen enkel de opgaven en deelopgaven die we in alle steden terugzien en beschrijven hen op hoofdlijn. Zij zijn niet statisch. Deelopgaven kunnen worden uitgesplitst of samengevoegd. De opgaven zijn onderling verbonden en zijn een combinatie van ruimtelijke, programmatische, economische, juridische en beleidsaspecten. Dit zorgt ervoor dat de meeste opgaven spelen binnen meerdere beleidsterreinen binnen de gemeentes. Hoewel de G6 gemeenten een goed idee hebben waar ze heen willen in de toekomst, en de binnenstadsvisies meer dan goed op orde zijn, is het vooral de vraag HOE er gewerkt wordt aan de binnenstad van de toekomst. Zelfs met de juiste instrumenten is het niet altijd makkelijk om beleid om te zetten naar werkelijkheid. De gevolgen van beleid zijn niet altijd goed in te schatten. Des te meer reden om van elkaar te leren wat de gevolgen zijn van verschillende keuzes.

### 2.1. Programmering van de binnenstad: voorzieningen, wonen en werken

Het behoud van een goede functiemix wordt gezien als essentieel voor de vitaliteit van de binnenstad. Er moet voldoende variatie en onderscheidend vermogen aanwezig zijn, en ook ruimte voor lokaal ondernemerschap. De brede functiemix van de G6-binnensteden heeft grote aantrekkingskracht op bezoekers, bedrijven en bewoners. Het behouden van deze kracht is een grote opgave voor de G6-binnensteden. Er is bij de beleidsmakers een redelijk beeld en visie voor de deelgebieden, namelijk een gevarieerde voorzieningenmix met elkaar versterkende deelgebieden, waarbij de mix van functies wisselend



Figuur 7 Ontwikkeling WOZ-waarde G6-steden

is. De voorzieningenmix in binnensteden verkleurt altijd qua samenstelling. De afgelopen decennia verdwenen verschillende functies (deels) uit de binnenstad. Denk aan postkantoren, musea en scholen maar ook aan theaters en uitgaanshoreca. De G6-binnensteden hebben altijd een brede mix aan functies gehad maar winkelen werd voor de binnensteden de voornaamste activiteit. Dit neemt nu al jarenlang gestaag af en daarmee ook het recreatief winkelaanbod. Tegelijkertijd groeit de horeca, maar ook de persoonlijke dienstverlening (zoals kappers), of recreatieve functies (zoals sportscholen, of spel-hallen). Het gevaar dreigt dat de binnensteden hun aantrekkelijkheid verliezen en er een belangrijke economische motor wegvalt.

De coronapandemie versnelt bestaande trends en ontwikkelingen (zie ook paragraaf 1.3). De binnensteden zijn erg gevoelig voor de actualiteit. De variatie in het aanbod en betaalbaarheid van ruimte in de binnenstad komt steeds meer onder druk te staan als gevolg van stijgende prijzen en druk van herontwikkeling naar bijvoorbeeld wonen. Dit maakt de binnensteden minder aantrekkelijk voor lokaal ondernemerschap maar zorgt ook voor een minder brede functiemix, terwijl dat juist een belangrijke trekker voor de binnensteden is.

Daarnaast raakt de programmatische invulling van de binnenstad ook aan zachtere waarden als inclusiviteit of ruimte voor cultuur. De G6-binnensteden moeten toegankelijk blijven voor iedereen en zijn daarom juist aantrekkelijk. Deze mix en de creativiteit leidt tot een rijk cultureel leven. Ook voor deze zachtere overwegingen moet aandacht zijn en voldoende capaciteit beschikbaar zijn. De belangrijke vraag rijst of en hoe de ontwikkelingen in de binnensteden gestuurd worden en wat een kansrijke herinvulling van het vastgoed is.

Er wordt, met uitzondering van de kernwinkelgebieden, veel gewoond in de binnensteden, en is het de wens om dat ook in de toekomst zo te houden of te laten groeien. Er worden woningen toegevoegd en vooral in de uitbreidingen van het centrum, maar ook door verdichting. De nadruk ligt hierbij vooral op het toevoegen van woningen, maar ook de voorzieningen en werkfunctie van de binnenstad verdienen aandacht. Door het groeiend aantal inwoners moeten er ook basisvoorzieningen zijn (zoals supermarkten, huisartsenposten, sportvoorzieningen of kinderdagverblijven). Tegelijkertijd zien we dat sommige voorzieningen uit de binnenstad verdrukt worden door de oplopende vastgoedprijzen. Dit tast de leefbaarheid aan. Daarnaast is de druk op de woningmarkt hoog, waardoor beschikbare woningen niet voor iedereen

### Concrete casus - Den Haag en Eindhoven balans wonen en andere functies

*In Den Haag en Eindhoven worden nog veel woningen toegevoegd in de binnensteden. Daardoor is er meer behoefte aan basisvoorzieningen zoals huisartsen, kinderopvang, fysio's etc. Juist door de hoge druk op de woningmarkt staat de betaalbaarheid onder druk en worden voorgaand genoemde basisvoorzieningen steeds meer uit de stad verdrongen. Het is voor eigenaren namelijk steeds aantrekkelijker vastgoed te transformeren naar woningen. Ook in Eindhoven worden veel woningen toegevoegd. Van verdringing van functies zoals in Den Haag is voornamelijk geen sprake, maar het is wel een risico.*

### Concrete casus - Rotterdam, Utrecht en Groningen: omgang met nachthoreca

*De inpassing van de nachthoreca is een belangrijke opgave, omdat dit type horeca bijdraagt aan de aantrekkingskracht van de grote steden. Rotterdam verkent de mogelijkheden om de nachthoreca vooral in de binnenstad te houden, waarbij de impact op het woonklimaat de zeer relevante opgave is. Utrecht verkent juist de mogelijkheden om de nachthoreca te verplaatsen naar de randen van het centrum (bijvoorbeeld in de omgeving Jaarbeurs, waar weinig wordt gewoond). In Groningen is de opgave om de nachthoreca te behouden op de huidige locaties. Er dreigt verdringing en transformatie naar wonen.*



Figuur 8 Wekelijkse plantenmarkt op het Amstelveld in Amsterdam. Foto: Koen Smilde

toegankelijk zijn. Hierop sturen betekent verder ingrijpen in de markt, maar ook ontwikkelingen sturen met zachtere middelen.

De G6-binnensteden zijn van oudsher magneten voor kennis, innovatie, hogescholen en vooraanstaande universiteiten. Vaak zijn zogenaamde 'innovatie-hubs' of innovatiedistricten zowel in de binnensteden als daarbuiten gevestigd, maar ook creatieve,

ambachtelijke en kleinschalige bedrijfjes. Denk aan bedrijfshallen waar de 'creatieve klasse' samenkomt of aan universiteits- en kenniscampussen. De olopende huurprijzen duwen werkfuncties echter uit de binnenstad. Er wordt werken toegevoegd aan de uitbreidingen van de binnensteden, bijvoorbeeld in de spoorzones, maar dit zijn vaak grotere kantoorvolumes terwijl ook de behoefte aan kleinere plekken groot is. Er is permanent aandacht nodig voor een goede woon-werk-mix. De

### Deelopgaven van hoofdpogave 1

#### • **Behouden van brede functiemix binnensteden.**

Een brede functiemix kan worden geborgd door het behouden of toevoegen van betaalbare en gevarieerde ruimte. Ook het voorkomen van een te groot aandeel grote ketens dat de diversiteit van het aanbod vermindert, draagt bij aan een rijke functiemix.

• **Vastgoedgerichte transformatie-aanpak.** De sleutel ligt bij de eigenaren. In binnensteden is de uitdaging hen te 'activeren' door het versnipperde eigendom en veel verschillende eigenaars. Van de ondernemer met een eigen pand, tot de grootste institutionele beleggers. Soms willen eigenaren wel meebewegen maar zien zij te veel beren op de weg of zijn de boekwaarden van het vastgoed een rem op ontwikkeling. Door de groeiende (winkel)leegstand ligt er in steden een transformatie-opgave van winkels naar o.a. wonen.

De transformatie-opgave is meerzijdig:

- *Wonen boven winkels:* in veel steden wordt al veel gewoond boven de winkels, maar in het echte kernwinkelgebied vaak minder.
- *Wonen tussen winkels:* Vraag is of in de winkelgebieden ook op de begane grond wonen moet worden toegestaan en zo ja in welke (deel)gebieden?
- *Verder verdichten:* zijn er nog te transformeren plekken? In sommige deelgebieden kan hoogbouw kansrijk zijn.
- *Transformatieopgaven:* (Grote) winkelpanden en warenhuizen in de binnensteden moeten ook een nieuwe bestemming krijgen.

• **Ruimtelijke opgave.** De vraag is wat de versnelde dynamiek in brede zin (o.a. leegstand en transformatie) betekent voor de verschillende deelgebieden, het kernwinkelgebieden en de aanloopgebieden? In welke deelgebieden wordt ingezet op voorzieningen en in welke delen niet?

• **De samenstelling en betaalbaarheid van het woningaanbod.** Betaalbaar wonen staat onder druk wat leidt tot een uitholling van het betaalbare middensegment en middenklasse.

• **De samenstelling en betaalbaarheid van ruimte.** Ook voor ondernemers is de betaalbaarheid van ruimte in de binnensteden van groot belang. Om lokale kleine ondernemers in de binnensteden te houden moet er ook betaalbare ruimte beschikbaar zijn.

• **Omgang en profiel van nieuwe centrumdelen.** In verschillende steden ligt een ontwikkelopgave om een nieuw centrumdeel te ontwikkelen. De opgave is om hiervan een aantrekkelijk centrummilieu te maken, met een directe verbinding met de binnenstad, zonder dat beide centrumdelen elkaar (te) sterk beconcurreren in profiel en functies.

• **Goede balans wonen en werken.** In de verdichtingsopgaven (meer woningen) moet ruimte zijn en blijven voor diverse werkfuncties.

• **Behoud maatschappelijke en commerciële basisvoorzieningen.** Zoals voldoende boodschappenwinkels, maar ook huisartsen, fysio, kinderdagverblijven et cetera.

• **Het behoud van kleinere en grotere werk- en culturele locaties.** Zoals kleinere broedplaatsen, startups, proeftuinen voor innovatie. Maar ook grotere instanties zoals onderwijs-, overheids- en zorginstellingen. Zij binden immers grote hoeveelheden werkers, studenten en nieuwe bewoners aan de binnensteden, waar de voorzieningen deels afhankelijk van zijn.

• **Omgang met (nacht)horeca.** Dit is een belangrijk onderdeel van de G6 steden, maar knelt vaker met het goede woonklimaat. Zowel het aantal horecazaken als het aantal woningen neemt namelijk toe. De opgave is om beide functies te behouden in de binnenstad.

programmatische invulling van de binnenstad raakt ook aan zachtere waarden als inclusiviteit of ruimte voor cultuur. De G6-binnensteden moeten toegankelijk blijven voor iedereen en zijn daarom juist aantrekkelijk. Deze mix en de creativiteit leidt tot een rijk cultureel leven (zie kaart op bladzijde 30). De belangrijke vraag rijst of en hoe de ontwikkelingen in de binnensteden gestuurd worden en wat een kansrijke herinvulling van het vastgoed is.

## 2.2. Ondernijning, verloedering en verschraling

Met name in de rafelrandjes van de binnensteden verschijnen veel ondernemingen die mede door de grote omloop van contant geld, in trek zijn voor criminele activiteiten (witwassen). Denk hierbij aan diverse typen horeca, maar ook aan dienstverleners zoals kappers, nagel- en zonnebankstudio's of shisha-lounges. Bij dergelijke zaken is er een groter risico op criminele activiteiten en overnames. Door de coronapandemie en de soms penibele situatie van ondernemers neemt de kans op criminele overnames sterk toe. Ook wordt er soms fraude gepleegd met voorraden (witwassen). Bovendien leidt ondernijning tot 'besmetting' in de buurt. Het eenzijdige aanbod van bedrijven die niet per sé gebaat zijn bij grote bezoekersstromen zorgen

### Concrete Casus - Aanpak Weimarstraat Den Haag

*De gemeente Den Haag grijpt hard in om de overlast in het gebied Weimarstraat en omgeving terug te dringen door een transformatie-aanpak vanuit overlast en ondernijning. Ondernemers die hier zijn gevestigd of een nieuwe zaak willen openen moeten sinds november 2020 een vergunning (BIBOB) aanvragen om hun zaak te mogen exploiteren. De gemeente vraagt vervolgens advies bij de politie en licht de zaak en de eigenaar door. Den Haag was de eerste stad in Nederland die dit instrument - een vergunningsplicht - inzette in een woon- en winkelgebied. Een aantal ondernemingen moest dicht en bij negen zaken is malafide bedrijvigheid geconstateerd. Ook de pandeigenaren zijn geïnformeerd en worden gebraagd een actieve bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid in de straat te leveren. De Haagse Pandbrigade levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van vastgoedcriminaliteit door controles bij malafide vastgoedeigenaren. De gemeente pakt in het gebied niet alleen kwaadwillende ondernemers en eigenaren aan, maar helpt ook de goede. Een manager zorgt voor het aantrekken van nieuwe bonafide zaken en coacht kansrijke ondernemers. Hierdoor zijn de lijnen met ondernemers én pandeigenaren zeer kort<sup>1</sup>. Er zijn ook stappen gezet op het gebied van leefbaarheid (bijv. aanleg tijdelijke verkeersdrempels) en economie (bijv. voor de BIZ<sup>2</sup> Weimarstraat). Het project heeft een integrale insteek met de focus op ondernijning en veiligheid.*

### Deelopgaven van hoofdpogave 2

• **Verschraling en vervlakking door monocultuur en dubieuze zaken.** De eenvormigheid van het aanbod of de gebrekkige kwaliteit zorgt voor een negatieve uitstraling naar de omgeving.

• **Aantonen van ondernijning en criminaliteit is lastig.** Er is een brede bewijslast nodig om tot een aanpak te komen. Dit is veel werk en vereist ook samenwerking tussen verschillende instanties.

• **Efficiënt inzetten capaciteit.** Aantonen van ondernijning en criminaliteit is complex en tijdrovend. Brede bewijslast tegen ondernemers, eigenaars is nodig om te kunnen handelen.

• **Vastgoedeigenaren een rol geven in de aanpak van ondernijning en verloedering.** De vastgoedeigenaren kunnen een belangrijke rol spelen in de aanpak van ondernijning, en hebben daar ook belang bij omdat de uitstraling van hun panden daar onder leidt.

• **Ondernijning als onderdeel van de transformatieopgave.** Doordat winkelpanden gevuld zijn lijkt het of er in een gebied geen problemen zijn omdat er geen leegstand is. Hierdoor wordt de urgentie voor transformatie niet altijd gezien.

• **Verplaatsing voorkomen.** Aanpak in een gebied leidt tot verplaatsing van de problematiek naar andere wijken of gemeenten.

• **Disruptieve ontwikkelingen.** De grote steden zijn vaak de eersten die te maken krijgen met nieuwe concepten als bijvoorbeeld Airbnb, Uber, Felyx en flitsbezorgers. De snelle ontwikkeling van deze nieuwe concepten zorgt ervoor dat nieuwe regelgeving nodig is, zeker omdat de impact op de omgeving groot kan zijn.

• **Overlast aanpakken.** Winkels voor toeristen of met (avond)verkoop van alcohol kunnen zorgen voor overlast in een buurt.

<sup>1</sup> Gemeente Den Haag. Aanpak ondernijning: stand van zaken en aanpak 2021-2022.

<sup>2</sup> Bedrijven InvesteringsZone

voor een verschraving van het aanbod en algemene uitstraling van straten. De eenvormigheid van het aanbod in bepaalde straten zorgt ervoor dat deze minder aantrekkelijk worden voor bezoekers waardoor ook andere ondernemers hieronder lijden. Een straat met veel dezelfde winkels zorgt ook voor een minder prettige uitstraling, zeker als het gaat om zaken die niet de moeite hoeven doen om de bezoekersstroom levend te houden omdat de financiering elders vandaan komt. Dit geldt ook voor straten met veel fastfood of andere snelle horeca die bijvoorbeeld met afval een negatieve impact op de openbare ruimte hebben. In de aanpak van ondermijning spelen twee belangrijke problemen. Ten eerste is er niet altijd duidelijk waar ondermijning speelt, en ten tweede zijn er handvatten nodig om verschillende soorten ondermijning aan te tonen en aan te pakken.

### **2.3. Druk op de openbare ruimte: Veranderingen in samenleving, mobiliteit en verduurzaming**

De straten, pleinen, parken, kades en openbare ruimte zijn belangrijk voor binnensteden. Mensen komen elkaar tegen. Van toevallige ontmoetingen tot grote evenementen en festivals. Het zijn de dragers van de identiteit van de verschillende deelgebieden en hebben een sterke relatie met wat er gebeurt in de plinten van de stad. Om te komen tot fraaie deelgebieden is zowel een investering in vastgoed en functiemix nodig, als een aanpak van de openbare ruimte. De verschuivingen in de voorzieningenmix hebben invloed op de deelgebieden en het gebruik en de belevingswaarde van de openbare ruimte.

#### **Concrete casus - Groningen: sturing op fietsbezorgers**

*In Groningen en Amsterdam is de inpassing en visie op de bezorgeconomie een belangrijk thema. Wildgroei van deze be-drijven op onwenselijke plekken heeft negatieve impact op de uitstraling van de openbare ruimte in de binnenstad. Groningen stuurt in haar (concept) retailvisie op de ruimtelijke inpassing van de bezorgeconomie. In een (concept) retailvisie was de binnenstad ingedeeld in drie deelgebieden. De kernzone, de verblijfszone en de ontdekzone. Enkel in die laatste zone is de bezorgeconomie toegestaan, waar negatieve ruimtelijke omgevingseffecten tot een minimum zijn beperkt. De visie is nog steeds in ontwikkeling omdat de veranderingen elkaar snel blijven opvolgen.*

Ook drukt de mobiliteit een stempel op het gebruik en uitstraling de openbare ruimte. Winkeliers vragen zich op sommige plekken nog steeds af of afnemende autobereikbaarheid niet leidt tot omzetverlies. Tegelijkertijd hechten kantoorbedrijven in de binnensteden steeds minder waarde aan parkeren voor de deur. Een duidelijk beeld van de gevolgen van een autoluwe centrum is gewenst. Bevoorrading van winkels moet mogelijk blijven in autoluwe gebieden, maar ook de opkomst van verschillende bezorgdiensten en het in goede banen leiden van deelmobiliteit vraagt inpassing. Ook de toename van (snelle elektrische) fietsers leidt tot problemen met het voetgangersverkeer. Datzelfde geldt voor de prioritering van bijvoorbeeld openbaar vervoer (trams, HOV) versus drukke fietsroutes. De mobiliteitstransitie biedt ook kansen; de ruimte die verdwijnt voor auto's wordt gebruikt voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Omdat mobiliteit zo vervlochten is met alle thema's in de binnenstad is het vooral zaak om de verschillende belangen, wensen en beleidsterreinen te balanceren en samen te brengen. Het vertrekpunt is een veranderende binnenstedelijke mobiliteit, maar de uitwerking ervan verschilt per stad. Het vervoer in de G6 binnensteden verandert, en de openbare ruimte moet mee veranderen.

Net als mobiliteit is verduurzaming en vergroening een zeer breed en strategisch thema dat integraal met de andere opgaven samenhangt. Een belangrijk deel van deze opgave landt in de openbare ruimte van de stad. Vergroening leidt tot minder stedelijke hitte-stress, minder kans op wateroverlast en een betere leefbaarheid, terwijl het tegelijkertijd een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte is. De inpassing van de energietransitie in de binnensteden is complex. Ook het terugbrengen van de uitstoot van CO2 en fijnstof door verkeer, is een belangrijke. Een groot knelpunt is wederom de beperkte openbare ruimte, het versplinterde eigendom en de verschillende belangen.

De openbare ruimte van de steden verandert de komende jaren mee met de programmatische invulling. Dit vraagt om keuzes en ingrepen. Op delen van deze opgaven wordt al flink gewerkt, maar de integrale visie op de inpassing in de beperkte openbare ruimte ontbreekt veelal.



### Deelopgaven van hoofdpogave 3

- **Aansluiting openbare ruimte op veranderende stad.**

De inrichting van de openbare ruimte moet meebewegen met de veranderende functiemix in de stad.

- **Autoluwere binnensteden** en meer ruimte geven aan voetgangers in aangename verblijfsgebieden, zonder dat de auto volledig wordt verbannen. Minder ruimte voor de auto en minder parkeergarages heeft invloed op looproutes en aanloopgebieden. Tegelijkertijd kunnen er nieuwe aanlooproutes en aanloopgebieden ontstaan door de komst van nieuwe OV-stations.

- **Stedelijke distributie.** Winkels en bewoners worden nu nog bevoorradt via vrachtwagens en bestelbusjes. Dit zorgt o.a. voor congestie, onveilige situaties, vervuiling en aantasting van het straatbeeld. De uitdaging is om deze vervoerstromen te stroomlijnen en te vergroenen.

- **Fietsmobiliteit en parkeren.** We fietsen veel en parkeren het liefst voor de etalage. Enerzijds profiteren voorzieningen hiervan en is fietsen een zeer duurzaam en snel alternatief op de auto. Anderzijds leidt dit in 'shared spaces' soms tot onveilige situaties.

- **Flitsbezorgers** van maaltijden en boodschappen groeien explosief in binnensteden. Dit onderwerp komt terug binnen alle drie de opgaven. Deze bezorgdiensten kunnen (te) sterk concurreren met de bestaande voorzieningenstructuur, en dragen vanwege hun verschijningsvorm ook sterk bij aan de verschraling. Ook is er een inpassingsopgave van de flitsbezorgdiensten, omdat zij in woonstraten tot overlast leiden.

- **Inpassen klimaatopgaven** in de openbare ruimte. Dit is een grote en complexe operatie, zowel boven- als ondergronds.

- **Tijdelijk gebruik of invulling van de openbare ruimte** mogelijk maken. De grote dynamiek in de binnensteden past niet meer bij een statische inrichting van de openbare ruimte. Meer flexibele inrichting is een kans.

- **Afval in de openbare ruimte.** Ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor de verwerking van hun afval. Dit leidt tot een groot aantal afvalverwerkers in de binnensteden en verschillende momenten waarop afval op straat staat.



Figuur 9 druk op de openbare ruimte in de binnenstad van Amsterdam. Foto: ANP

## 2.4 Opgaven en de deelgebieden

De binnensteden van de zes grootste steden van Nederland zijn een verzameling van verschillende deelgebieden. Deze deelgebieden onderscheiden zich van elkaar door hun programmatische invulling, gebouwtypologie en inrichting van de openbare ruimte. Door de ooghalen zien we in iedere G6-binnenstad dezelfde soorten deelgebieden met een soortgelijk stedelijk programma, samenstelling en ruimtelijke verschijning. In de deelgebieden van de verschillende steden spelen vaak vergelijkbare opgaven. Uiteraard zijn de deelgebieden en de opgaven niet statisch. Per stad en deelgebied kan het accent net anders liggen. Deze gebieden zijn in iedere binnenstad te vinden:

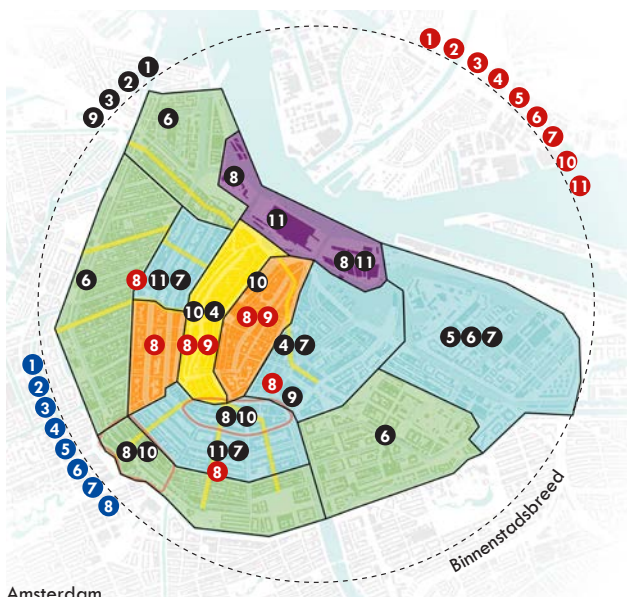
- **Kernwinkelgebied:** sterk gericht op het grootwinkelbedrijf en ruimtelijk ingericht op grote groepen passanten. Boven de winkels wordt relatief weinig gewoond.
- **Aanloopstraten en de woon-winkelgebieden.** Met een mix van wonen en commerciële voorzieningen. Het zijn soms de rauwere aanloopgebieden met rafelranden maar ook de dwaalmileus met boetiekjes en fraaie horeca.
- In de **gebieden met werken en wonen** is een combinatie te vinden van grotere werklocaties, meestal kantoren, en kleinere werkplekken.
- **De woongebieden**, waar soms nog verdichting plaatsvindt.
- **De grootschalige werk- en stationsgebieden.** Vooral de stationsgebieden zijn sterk in ontwikkeling en bieden ruimten voor vooral grootschalige kantoorbedrijvigheid, maar ook voor grootschalige leisure, zoals bioscopen et cetera.
- **Horeca-, uitgaans- en cultuurclusters:** dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de binnensteden.

Op de volgende pagina's wordt een overzicht gegeven van de deelgebieden in de G6-binnensteden met daarbij aangegeven welke opgaven vaak spelen in deze gebieden. Daarnaast zijn er ook opgaven die juist op het niveau van de binnenstad als geheel spelen. De drie hoofdoggaven uit hoofdstuk 2 spelen in bijna alle deelgebieden van de binnensteden, hoewel per deelgebied de uitwerking en inzet van instrumenten anders zal zijn.

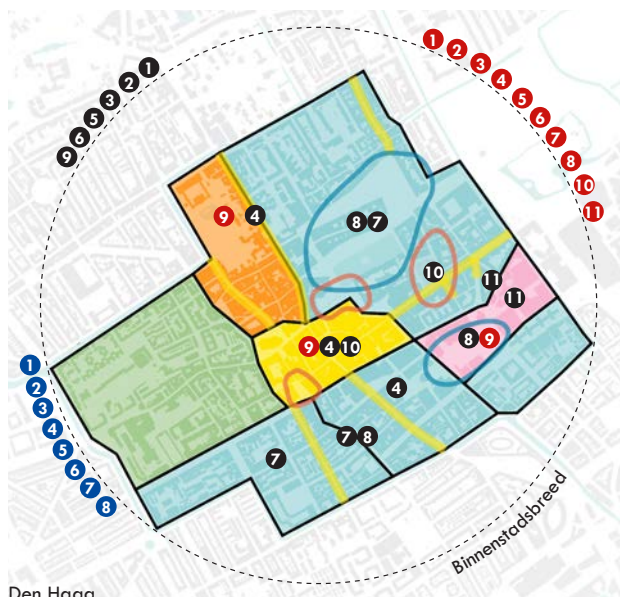
## 2.5 Samenvattende matrix

Nevenstaande matrix vat de hoofd- en deelopgaven samen. Zij hangen sterk met elkaar samen en spelen in meer of mindere mate in alle G6-binnensteden. Ook is aangegeven in welke deelgebieden deze opgaven vooral spelen, maar deze indeling is niet uitsluitend.

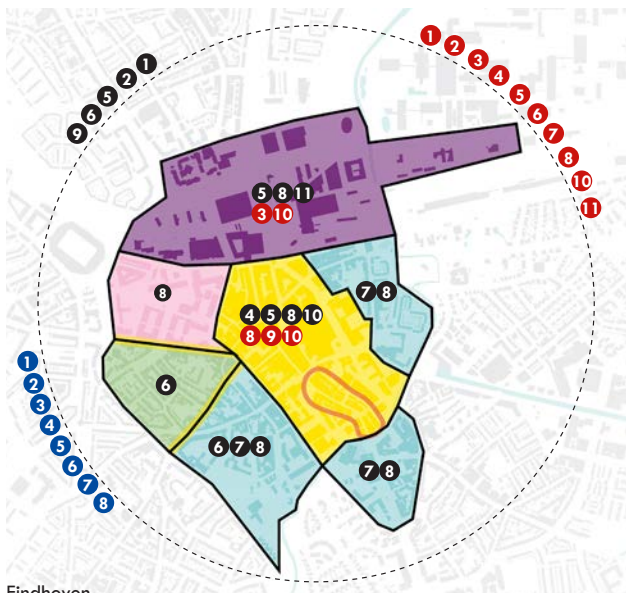
Hoofdpogave	Onderwerpen	In welk deelgebied speelt dit vooral?
<b>1. Programmering voorzieningen, wonen en werken.</b>	1. Vastgoedgerichte transformatie-aanpak 2. Ruimtelijke opgave deelgebieden. 3. Omgang en profiel nieuwe centrumdelen 4. Betaalbaarheid en samenstelling woningaanbod 5. Balans wonen/werken 6. Behoud maatschappelijke en commerciële basisvoorzieningen 7. Behoud kleine en grote werk en culturele locaties 8. Omgang (nacht)horeca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hele binnenstad, vooral in delen met winkels</li> <li>- Hele binnenstad</li> <li>- Stationsgebieden, aanloopstraten, woon-werkgebieden</li> <li>- Woongebieden</li> <li>- Hele binnenstad</li> <li>- Hele binnenstad, woon-winkelgebieden</li> <li>- Hele binnenstad, cultuurclusters</li> <li>- Horecaclusters, woon-werkgebieden, aanloopstraten.</li> </ul>
<b>2. Ondernijning en veiligheid</b>	1. Verschraling door monocultuur en dubieuze zaken 2. Aantonen van ondernijning en criminaliteit (brede bewijslast) is lastig.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Woon-winkelgebieden, aanloopstraten</li> <li>- Hele binnenstad</li> </ul>
<b>3. Druk op openbare ruimte: samenleven, mobiliteit en verduurzaming</b>	1. Aansluiting openbare ruimte op veranderende stad. 2. Autoluwere binnensteden 3. Stedelijke distributie 4. Fietsmobiliteit en fietsparkeren 5. Flitsbezorgers 6. Inpassen klimaatopgaven in openbare ruimte. 7. Tijdelijk gebruik openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kernwinkelgebied, woon-winkelgebieden</li> <li>- Kernwinkelgebied, woon-winkelgebieden</li> <li>- Hele binnenstad</li> <li>- Kernwinkelgebied, aanloopstraten, horecaclusters, woon-werkgebieden</li> <li>- Kernwinkelgebied, woon-winkelgebieden, aanloopstraten, woon-werkgebieden</li> <li>- Hele binnenstad</li> <li>- Hele binnenstad</li> </ul>



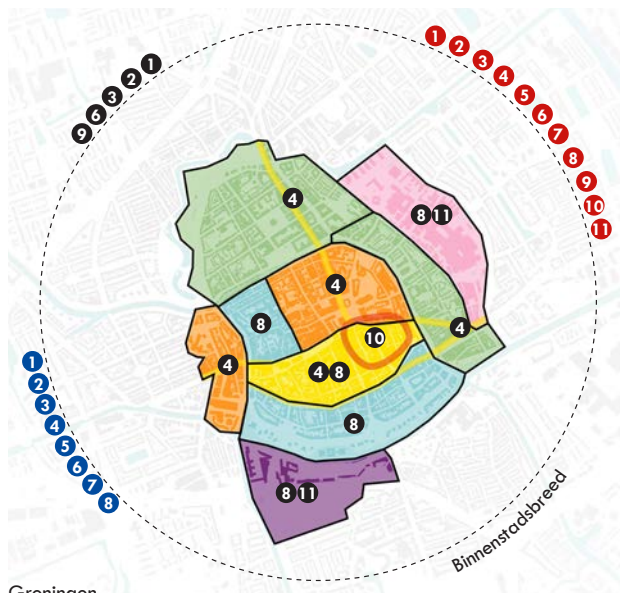
Amsterdam



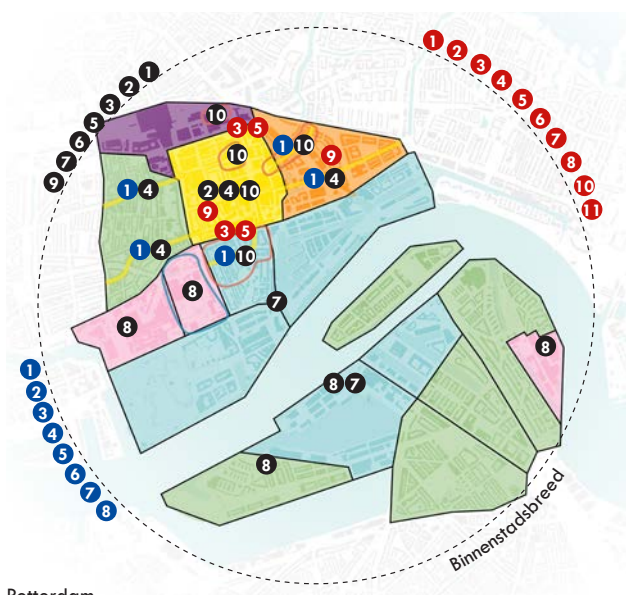
Den Haag



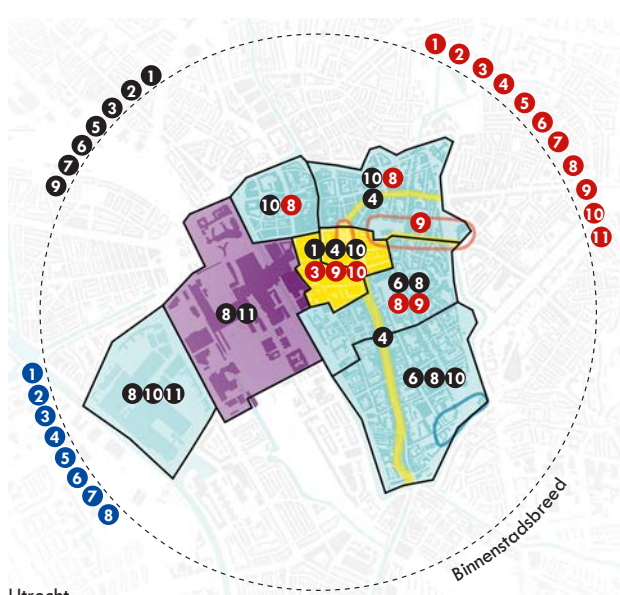
Eindhoven



Groningen



Rotterdam



Utrecht

# OPGAVEN IN VERSCHILLENDE DEELGEBIEDEN

## *Programmering van de binnenstad: voorzieningen, wonen en werken*

### **Ruimtelijke opgave**

- 1 Vastgoedgerichte transformatie aanpak
- 2 Ruimtelijke opgave deelgebieden, kernwinkelgebied aanloopgebieden
- 3 Omgang en profiel van nieuwe centrumdelen
- 4 Sturen groei en krimp winkelgebieden

### **Voorzieningen, wonen en werken**

- 5 Toevoegen wonen aan bestaande stad
- 6 Samenstelling en betaalbaarheid woningaanbod
- 7 Goede balans wonen en werken
- 8 Behoud van kleinere en grotere werk- en culturele locaties
- 9 Behoud maatschappelijke en commerciële basisvoorzieningen
- 10 Omgang met (nacht)horeca
- 11 Stimuleren innovatie

## *Ondermijning, verloedering en verschraling*

### **Ondermijning en veiligheid**

- 1 Verschraling door monocultuur en dubieuze zaken
- 2 Aantonen van ondermijning en criminaliteit is lastig
- 3 Ondermijning als onderdeel van de transformatieopgave
- 4 Tegengaan gevolgen ondermijning

### **Inspelen op snelle veranderingen**

- 5 Disruptieve ontwikkeling door nieuwe concepten
- 6 Verplaatsing problematiek voorkomen
- 7 Efficiënt inzetten capaciteit

### **Samenwerking**

- 8 Vastgoedeigenaren een rol geven in de aanpak van ondermijning

## *Druk op de openbare ruimte: Veranderingen in samenleving, mobiliteit en verduurzaming*

### **Ruimtelijke opgaven**

- 1 Aansluiting openbare ruimte op veranderende stad
- 2 Tijdelijk gebruik of invulling openbare ruimte
- 3 Inrichting openbare ruimte
- 4 Veel opgaven in beperkte openbare ruimte

### **Duurzaamheid**





- 5 Inpassen klimaatopgaven
- 6 Transitie historische panden
- 7 Stimuleren circulaire economie

### **Mobiliteit**

- 8 Autoluwere binnensteden
- 9 Stedelijke distributie
- 10 Fietsmobiliteit en fietsparkeren
- 11 Explosieve groei flitsbezorgers

Figuur 10 Opgaven in de verschillende deelgebieden [BURA]. Indicatieve kaart met daarin de opgaven voor de verschillende delen van de stad. De nummers in de deelgebieden geven aan dat opgaven vooral daar spelen, opgaven in de cirkel om de kaart zijn opgaven die in de gehele binnenstad spelen.

### **Legenda**

 Stationsgebied	 Woongebied	 Aanloopstraat
 Kernwinkelgebied	 Winkels en wonen	 Uitgaanscluster
 Grootschalig werkgebied	 Werken en wonen	 Cultuurcluster

# BIJEENKOMSTFUNCTIE EN CULTUUR



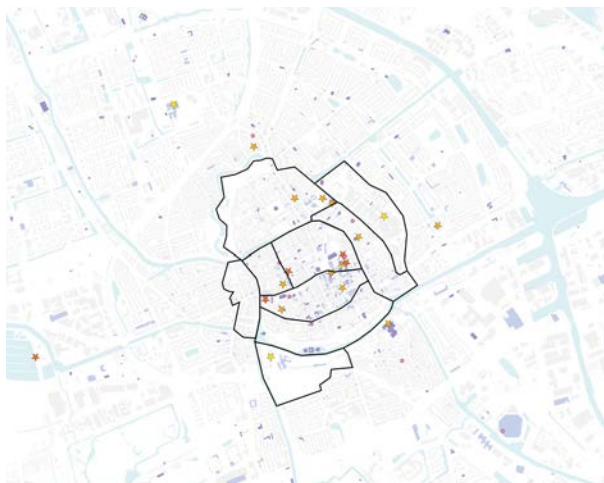
Amsterdam



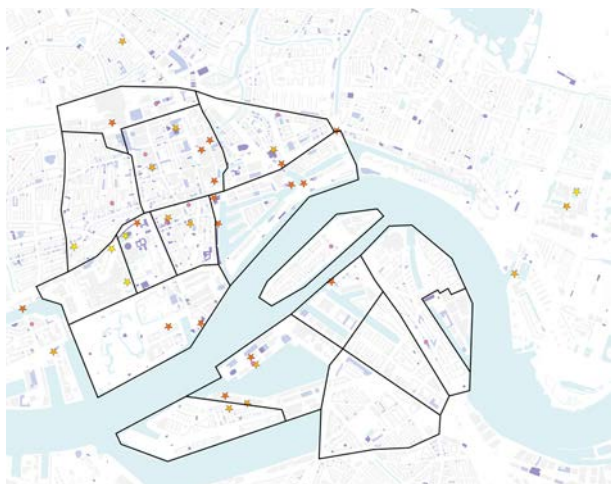
Den Haag



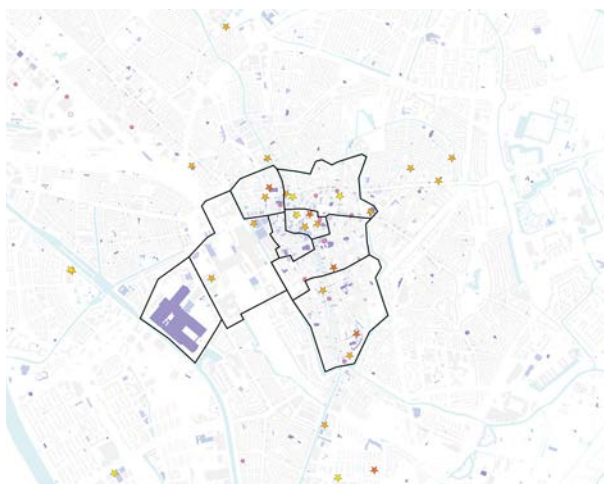
Eindhoven



Groningen



Rotterdam



Utrecht

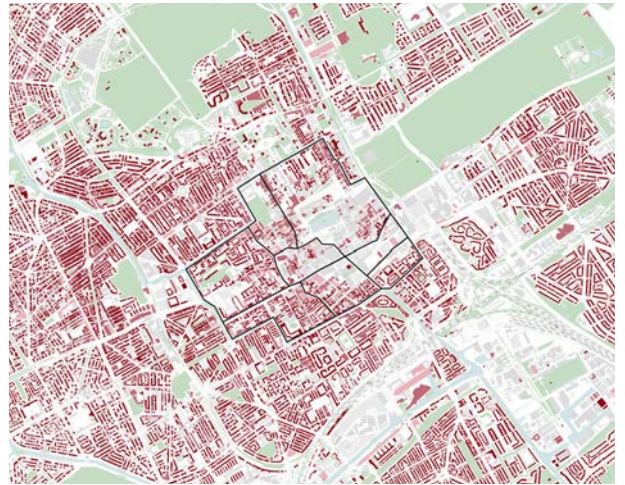
## Legenda (Data: BAG)

	Bijeenkomst		Museum		Bioscoop
	Bijeenkomst + overige functies		Theater		
	Overige functie		Bibliotheek		

# WONEN EN GROEN



Amsterdam



Den Haag



Eindhoven



Groningen








Rotterdam



Utrecht

## Legenda (Data: BAG)

	Wonen		Overige functie
	Wonen + één overige functie		Groen
	Wonen + meerdere overige functies		

## 3. WAAR WILLEN WE NAARTOE? ZES SCHETSEN

### 3.1 Ambities en schetsen

Naast de opgaven waar de steden nu mee geconfronteerd worden ligt er ook de vraag waar ze naar toe willen met hun binnensteden. Welke ambities staan er nu in de visies op de binnenstad, wat zijn de grote thema's voor de toekomst en hoe ziet jullie centrum er dan uit? Het doel van dit gesprek met de gemeenten was om te achterhalen of er, naast de opgaven die nu in de steden spelen er ook opgaven zijn voor de toekomst. Welke stappen moeten genomen worden om tot die vitale binnenstad van de toekomst te komen? Wij hebben deze gesprekken vertaald naar een schetsbeeld van hoe de binnenstad eruit zou gaan kunnen zien. Dit is geenszins uitputtend, het zijn maar schetsen, maar op basis van de gedeelde ambities zijn er wel stappen te zien die de steden gezamenlijk kunnen nemen. De schetsbeelden laten als ontwerpend onderzoek zien hoe de toekomst van de binnenstad eruit kan zien en leggen bloot wat ervoor nodig is om daar te komen.

Opvallend is dat de zes steden deels dezelfde visie op hun binnensteden benoemen, maar dat de invulling ervan anders is. In hun ambities leggen steden soms net andere accenten in de aanpak van de opgaven. Alle binnensteden streven naar een goede, kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde functiemix. De invulling van deze goede programmering verschilt per stad. In Eindhoven wordt gesproken over meer wonen, in Rotterdam over meer (of behoud) van kleine werklocaties. In Groningen en Utrecht komt het belang van lokaal en onderscheidend ondernemerschap naar voren en wordt ook de toekomst van de nachthoreca besproken. Amsterdam wil een binnenstad die meer voor bewoners dan voor toeristen is en Den Haag verdere versterking van de sfeergebieden. Die verschillende accenten zien we ook terug in de invulling van de openbare ruimte in de toekomstige binnenstad. In Rotterdam wordt gezocht naar manieren om de ruimte die vrijkomt door het terugdringen van het autoverkeer te gebruiken voor het vergroten van de leefbaarheid in de stad. In Groningen moeten vooral oplossingen gevonden worden voor mobiliteit en klimaatopgaven in de smalle historische straten. In Utrecht wordt gedacht aan een openbare ruimte die mee kan veranderen met de dynamiek in de stad.

### 3.2 Invulling van de toekomst

De G6-binnensteden zijn in deze schetsbeelden plekken waar gewoond wordt, met een sterk voorzieningenaanbod voor bewoners en bezoekers. Bij het wonen horen ook voorzieningen als kinderopvang, huisartsen en winkels voor dagelijkse voorzieningen. Er zijn in de binnenstad kleinere werkplekken voor de creatieve sector maar ook goed bereikbare, grotere werklocaties. De nachthoreca, die voor een aantal steden een belangrijk onderdeel van hun identiteit en aantrekkingskracht is, blijft in de binnensteden. De openbare ruimte is de plek waar alles samenkomt. Vergroening voor meer leefbaarheid en klimaatmaatregelen en minder auto's. Een plek die gebruikt kan worden door de bewoners maar ook aantrekkelijk is voor bezoekers.

Een van de vragen die uit deze schetssessies naar voren kwamen is de vraag wat de goede mix is in de verschillende binnensteden van de toekomst? Uit de opgaven uit hoofdstuk 2 blijkt duidelijk een wens naar meer sturing op de programmering van de binnenstad, maar de vraag waarnaartoe gestuurd moet worden is niet altijd eenvoudig te beantwoorden. De G6-steden voorzien meer wonen in de binnensteden, maar daar horen ook voorzieningen bij, waarop mogelijk ook meer gestuurd moet worden. In de schetsen is de openbare ruimte mee veranderd met de functiemix in de binnensteden. Hier is het de vraag wat er gebeurt in de openbare ruimte van de toekomst, als winkelen meer uit de centra verdwijnt en klimaatmaatregelen een grotere rol moeten krijgen. De voornamelijk autovrije straten uit te schetsen roepen ook de vraag op hoe de distributie geregeld wordt. Dat is op dit moment al een vraag, maar is er misschien minder verkeer nodig in de toekomst omdat er minder winkels zijn?

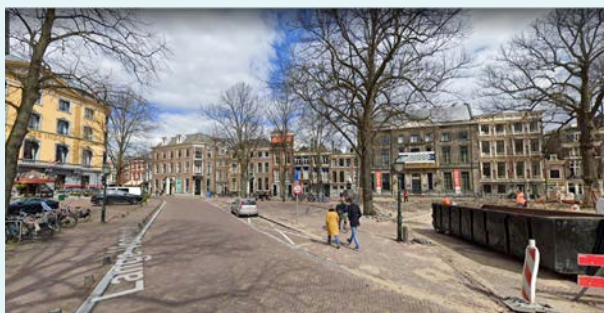
Het hoofdstuk over de opgaven laat zien met welke opgaven de G6-binnensteden op dit moment geconfronteerd worden. De schetssessies laten zien dat deze onderwerpen ook in de toekomst van belang zijn, maar ze roepen ook de vraag op hoe deze opgaven zich op de langere termijn zich zullen ontwikkelen. Twee vragen komen sterk naar voren: wat is de functiemix in de deelgebieden van de binnenstad van de toekomst, en hoe- en waarvoor gebruiken we de openbare ruimte dan?





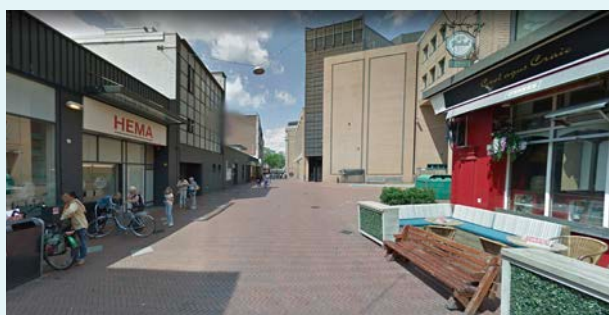
#### AMSTERDAM - OUDEZIJD'S ACHTERWAL

Delen van de binnenstad van Amsterdam zijn gevuld met toeristwinkels, prostitutie en coffeeshops. De binnenstad is een plek waar de gemiddelde Amsterdammer niet veel te vinden is. In dit toekomstperspectief wordt de binnenstad teruggegeven aan de Amsterdammers. Er wordt weer gewoond in de binnenstad. Er komt meer ruimte voor andere voorzieningen als supermarkten, apotheken en muziekscholen. Kinderen kunnen rustig op straat spelen en de Amsterdammer geniet weer volop van zijn prachtige binnenstad!



#### DEN HAAG - LANGE VOORHOUT

In Den Haag zal worden ingezet op het versterken van de identiteit van de verschillende deelgebieden. De Lange Voorhout bevindt zich in het Museumkwartier, een deelgebied met hoffelijke uitstraling en nadruk op cultuur, naast retail en recreatie. Het gaat dan niet alleen om cultuur binnen de muren van musea, maar vooral ook om cultuur in de openbare ruimte en kunstbeleving op een meer innovatieve wijze, bijvoorbeeld door middel van VR. Bezoekers van het museumkwartier kunnen al wandelend genieten van prachtige kunstwerken en een QR code scannen om meer informatie over een kunstwerk te verkrijgen of in een virtuele kunstwereld te belanden.



#### EINDHOVEN - JAN VAN LIESHOUTSTRAAT

De binnenstad van Eindhoven wordt verdicht en er wordt een grote hoeveelheid woningen toegevoegd. De woningen van verschillende prijscategorieën zorgen voor een goede sociale mix. Voorzieningen als een apotheek, een kinderdagverblijf en de HEMA vinden hun plekje in de binnenstad. Naast het wonen in de binnenstad worden ook kleinere werkplekken ingericht. Met minder winkels en meer wonen wordt ook de openbare ruimte anders gebruikt.



#### GRONINGEN - GEDEMPTE ZUIDERDIEP

De druk op de openbare ruimte neemt toe in Groningen. Auto's, fietsers, voetgangers, OV, ondergrondse infrastructuur, groen, klimaatadaptatie, recreatie, alles moet een plek vinden in de beperkte openbare ruimte. In dit toekomstperspectief is het Gedempte Zuiderdiep getransformeerd van drukke verkeersstraat naar een plek met een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Met het nieuwe busstation verdwijnt autoverkeer uit de straat waardoor er ruimte vrijkomt voor voetgangers en fietsers. De horecazaken die in deze straat worden gemengd met winkels en werkplekken tot een rijke functiemix. Door toevoegen van groen ontstaat een prettig verblijfsklimaat.



### ROTTERDAM - GOUDESINGEL

In Rotterdam is de vergroening van de binnenstad een belangrijk thema. Hiervoor wordt ruimte in de openbare ruimte vrijgemaakt. Ook het verminderen van het autogebruik in de binnenstad is een van de pijlers. Grote wegen worden fietsstraten waardoor er ruimte komt voor groen en brede voetpaden. Om de binnenstad aantrekkelijk te houden voor veel verschillende mensen worden kleine werklocaties als een meubelmaker, een fietsenmaker en een kantoor met flexwerkplekken toegevoegd.



### UTRECHT - OUDKERKHOF

In Utrecht staan digitalisatie en innovatie centraal. Het wordt de eerste digitale stad van Nederland. In de plinten landen vernieuwende concepten voor winkels en drones zorgen voor het bezorgen van kleine pakketjes. Via je telefoon kun je alle informatie van de binnenstad vinden die je nodig hebt. Nieuwe type winkels waar cultuur, recreatie en/of horeca gecombineerd worden zijn in de binnenstad te vinden. Een openbare ruimte die flexibel in te delen is zorgt ervoor dat de binnenstad kan meebewegen met de toekomst.

## 4. HOE GAAN WE DAT BEREIKEN? STURING OP VASTGOED EN INSTRUMENTARIUM

### 4.1 De rol van het vastgoed

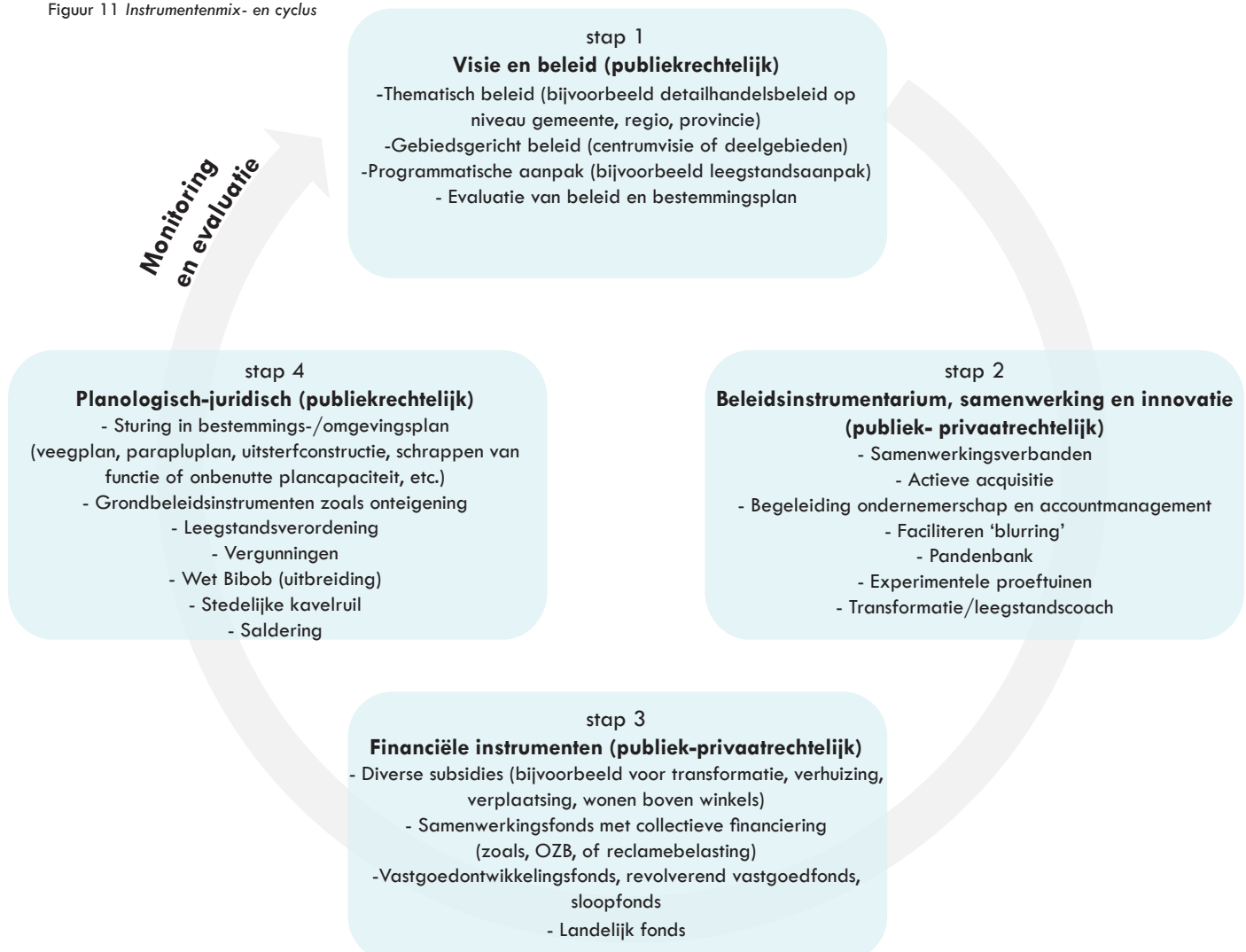
De G6-binnensteden en hun deelgebieden veranderen momenteel zeer snel. De drie hoofdpogingen hebben een sterke relatie met de dynamiek en transformatie van het vastgoed in de binnensteden. De programmamix moet landen in het vastgoed, de vastgoedeigenaren hebben een belangrijke taak in de veiligheidsopgave en de openbare ruimte moet transformeren in relatie tot de veranderingen in het vastgoed. Daarom ligt de focus van dit hoofdstuk op grip op vastgoed. De binnensteden en de deelgebieden moeten flexibel inspelen op een snel veranderende wereld. Sturing is vaak nodig om het juiste gebruik op de juiste plek te stimuleren, of juist om onwenselijke ontwikkelingen te weren. Uit het voorgaande hoofdstuk bleek dat de focus per binnenstad en per deelgebied kan verschillen. Datzelfde geldt voor het in te zetten instrumentarium.

Voor de vastgoedtransformatie zijn verschillende soorten instrumenten inzetbaar. Dit noemen we de instrumentenmix en cyclus (figuur 11). Uit de gesprekken met de steden blijkt dat sturen met beleidsinstrumentarium, samenwerking en innovatie de voorkeur heeft boven de andere, hardere maatregelen. De figuur is cyclisch en de verschillende soorten instrumenten moeten dus stapsgewijs worden ingezet:

**1. Visie op de stad** is nodig als stip op de horizon. Samen met vastgoedpartijen en ondernemers worden ambities en opgaven bepaald. Een breed gedragen en uitvoerbare gebiedsvisie zorgt voor meer betrokkenheid en duidelijkheid bij marktpartijen.

**2. Beleidsinstrumentarium, samenwerking en innovatie:** Publiek-privatrechtelijke instrumenten om eigenaars en ondernemers in beweging te brengen zonder dwang.

Figuur 11 Instrumentenmix- en cyclus



**3. Financiële instrumenten** zijn nodig om vooral vastgoedeigenaren te 'bewegen' of vastgoed aan te kopen of te transformeren.

**4. Planologisch-juridische instrumenten** zijn (soms) nodig om bepaalde transformaties af te dwingen of juist te voorkomen.

Tot slot is het periodiek nodig om de brede effectiviteit van de visie, de ingezette instrumenten en de planologische borging te evalueren en waar nodig bij te stellen. Daarmee is de cirkel rond. Stap 2 en 3 zijn publiek-privatrechtelijke instrumenten. Dit zijn meer 'zachte' meer vrijblijvende instrumenten met een 'bottom-up' aanpak. Vooral stap 4 is meer harde dwingende sturing. Met een sterk top-down karakter.

## 4.2. Waar naartoe sturen?

Uit deze verkenning blijkt de sterke wens om te sturen op het vastgoed en programma, maar verdere verdieping van de gewenste functiemix voor de toekomstige binnensteden kan ook een beeld geven waar naartoe gestuurd moet worden. Dat winkelen aan het afnemen is helder, maar hoe de programmering er over 10 of 20 jaar uit ziet -of moet zien- is een stuk minder duidelijk. Hetzelfde geldt voor de openbare ruimte in de binnensteden. De contouren van het gebruik daarvan voor de komende jaren zijn zichtbaar, maar de gevolgen van klimaatverandering en -adaptatie, nieuwe mobiliteit, een andere programmering van de binnenstad of manier van samenleven en sociale interactie op een iets langere

termijn zullen groot zijn. Visievorming en verkenning van de langere termijn is dus noodzakelijk, naast de concrete aanpak met bijbehorend instrumentarium.

## 4.3 Verschuiving in de instrumentenmix- en cyclus

### Juridisch-planologisch instrumentarium

Voorheen lag het zwaartepunt van de instrumentenmix op het planologisch-juridisch instrumentarium (stap 4). Gemeenten stuurden strakker op het programma, via het juridisch bindende bestemmingsplan. Dit is echter steeds lastiger door de restricties van de Dienstenrichtlijn (zie onderstaand kader). Ook vergt planologisch sturen een gedetailleerde onderbouwing. Dat kost tijd en capaciteit en daarom loopt een gemeente veelal 'achter de feiten aan' bij dit type instrumentarium. De bestemmingsplannen in binnensteden zijn vaak zo breed dat alle functies zijn toegestaan. Bij nieuwbouwoontwikkelingen op private grond heeft de gemeente geen sturingsmogelijkheden. Ook de uitvoering van brancheringsplannen is vrijblijvend, waardoor er geen sturingsmogelijkheid en er een afhankelijkheid blijft van de medewerking van de eigenaar. In sommige binnensteden is er een reëel risico op verdere verschraling van de voorzieningenstructuur, maar is 'harde' sturing via het bestemmingsplan pas mogelijk als de directe noodzakelijkheid en evenredigheid van deze sturing is aangetoond<sup>3</sup>. Dat lijkt een tegenstelling te zijn. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

### Amsterdam en de Europese Dienstenrichtlijn

Planologische beperkingen voor detailhandel vallen veelal onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn<sup>4</sup>. Eenvoudig uitgelegd stelt deze richtlijn dat detailhandel (als dienst) vrij recht moet hebben om zich te kunnen vestigen, zonder beperkingen. Overheden mogen nog steeds beperkingen opleggen voor detailhandel, als dit noodzakelijk is vanuit het algemeen belang. In Amsterdam is de opgave om de onwenselijke effecten van de monocultuur van de toeristenwinkels (massatoerisme) te beperken. De monocultuur tast de leefbaarheid en aantrekkelijkheid aan. Gemeente Amsterdam heeft daarom sinds jaar en dag de zogeheten toeristenwinkels en bepaalde typen horeca planologisch geweerd. Dit via een uitgebreide

motivatie in het bestemmingsplan dat deze monocultuur leidt tot verschraling van aanbod en leefomgeving (noodzakelijkheid). Deze harde beleidslijn is in Amsterdam redelijk succesvol, maar het is een wankel evenwicht. De beleidslijn is al in diverse rechtszaken aangevochten door ondernemers en vastgoedpartijen. Bovendien voorziet de beleidslijn enkel in een begrenzing van planologisch nieuwe zaken. De volgende opgave is om de kwaliteit van de vele bestaande toeristenwinkels en horeca omhoog te tillen.

*"In sommige Amsterdamse straten glij je over de mayo van de ene naar de andere kant".*

<sup>3</sup> Omdat de jurisprudentie zich nog vormt is er tot nu toe nog onduidelijkheid over de mate waarin overheden planologisch kunnen sturen. Uit de jurisprudentie blijkt dat het voorkomen van monocultuur en behoud van vitale centra, wel wordt gezien als een dwingende reden voor sturing, maar de vraag is nog in hoeverre gemeenten hierin kunnen sturen? Wanneer is er aantoonbaar sprake van een monocultuur of een aantasting van de voorzieningenmix. Is dat bijvoorbeeld bij vijf, tien of twintig snackbars of toeristenwinkels? Waar je een grens trekt ontstaan grensgevallen. Nieuwe jurisprudentie zal hierin meer inzicht geven.

<sup>4</sup> Zie Ministerie van BZK en Ministerie van EZK, *Handreiking Dienstenrichtlijn*, 2019

### Voorbeeld 1: Aanpak Modekwartier

De wijk Klarendal in Arnhem had in de jaren negentig te kampen met armoede, verval, drugsoverlast, prostitutie en een hoge mate van onveiligheid. Nu staat Klarendal bekend als het Modekwartier. Startpunt was de opgave om boodschappenwinkels te concentreren. Hierdoor kwamen er panden vrij in de wijk, waarvoor herinvulling nodig was. Een onderzoeksbureau ging aan de slag als bedrijfsconsulent om ondernemerschap te stimuleren. Hieruit bleek dat maar liefst 32 mensen nadachten over het starten van hun eigen bedrijf, vooral gericht op mode. Zij richtten de ondernemersvereniging DOCKS op. Volkshuisvesting Arnhem heeft actief panden verworven om het modeconcept te huisvesten. Ook werd er een brancheringscommissie opgericht waar nieuwkomers werden geselecteerd. Tegelijkertijd voerde de gemeente een streng beleid om de verschillende vormen van overlast terug te dringen. Tegenwoordig heeft de wijk circa 40 modeondernemers, diverse horecagelegenheden, een modehotel en een jaarlijks terugkerend evenement: 'Nacht van de Mode'<sup>5</sup>.

Er zijn drie succesfactoren aan te wijzen:

1. Versterken van de profilering.
2. Versterken van de verbinding van het Modekwartier met de binnenstad.
3. Versterken van de samenwerking naar een nieuw platform waar ondernemers, vastgoed, en Volkshuisvesting samenwerken.

Ook vanuit hoofdpoging 2 (ondermijning en veiligheid) is meer grip op vastgoed nodig. Ook hier geldt echter dat er een brede bewijslast nodig om een malafide onderneming te sluiten, of bepaalde typen 'risico-voorzieningen' te weren uit een gebied. Eén genoemd instrument uit de instrumentenmix is de verruiming van de wet BIBOB (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Gemeenten kunnen de wet BIBOB inzetten bij een gemeentelijke vergunning. Daarmee beoordeelt een gemeente de integriteit van onderneming en ondernemer. Deze wet wordt veelvuldig ingezet voor alcohol schenkende horeca (via de Drank en Horecaverunning of de exploitatie-vergunning). Verschillende soorten lichtere horeca, of genoemde

dienstverleners zijn echter vergunningsvrij, waardoor op hen de wet BIBOB niet van toepassing is. In de gevoerde gesprekken wordt een verruiming van de BIBOB-regeling expliciet genoemd.

Het invoeren van een vergunningsplicht voor alle ondernemers in een gebied is een zware maatregel maar kan wel malafide ondernemers uit een gebied weren. De juridische onderbouwing hiervoor is complex en het vergt hiernaast ook toezicht, handhaving en bestuurlijke maatregelen. Het vraagt veel kennis, kunde en capaciteit, bij gemeentelijke diensten, maar ook bij andere instanties als politie, FIOD of Belastingdienst. De benodigde capaciteit is veelal niet beschikbaar.

### Publiek-privaatrechtelijk instrumentarium

Meer grip op vastgoed begint bij de belangrijkste partij: de eigenaars. Privaatrechtelijke instrumenten zijn cruciaal, naast de publiekrechtelijke instrumenten. Denk bijvoorbeeld aan het maken van afspraken met vastgoedeigenaren over bepaalde typen invulling. Maar ook aan, actieve acquisitie, subsidies of een uitwerking van sfeer- en deelgebieden. Door als gemeente continu in contact te zijn met de eigenaren, ontstaat beter begrip welke functies op bepaalde plekken wel of niet wenselijk zijn. Ook ontstaat meer inzicht in de achterliggende redenen waarom panden bijvoorbeeld leegstaan. Uit recent onderzoek blijkt dat 80% van de winkelbeleggers lege winkelpanden wil transformeren, maar zij zien te veel beren op de weg<sup>6</sup>.

## 4.4 Sturen op vastgoedtransformatie: naar een integrale aanpak

Een integrale gebiedsgerichte vastgoedaanpak is nodig, met privaatrechtelijke instrumenten én met planologische borging. Deze aanpak kan per doelstelling, binnenstad en deelgebied verschillen. Er is geen blauwdruk en verschillende steden experimenteren hier momenteel mee. Belangrijk is de mix van elkaar aanvullende instrumenten uit figuur 11. Navolgend beschrijven we een aantal gevalstudies. De voorbeelden verschillen veelal qua insteek maar zijn wel combinaties van verschillende instrumenten, vanuit een vastgoedgerichte gebiedsaanpak.

<sup>6</sup> Seinpost. Modekwartier Klarendal, Arnhem. 2022.

<sup>5</sup> Stec Groep. 80% winkelbeleggers wil lege winkelpanden transformeren. September 2021.

## Voorbeeld 2: integrale vastgoedaanpak binnenstad Haarlem

Gemeente Haarlem werkt samen met private partijen aan een vastgoedaanpak voor de binnenstad. Ingrijpen is nu nodig omdat de leegstand oploopt. De insteek is dus een vitaal centrum en voorkomen van leegstand. Er zijn vier deel- en sfeergebieden gedefinieerd. Vervolgens zijn vier hoofdoopgaven bepaald. Per hoofdoopgave is per deelgebied een aantal acties benoemd. We noemen er een aantal:

1. Winkelgebied compact houden en versnippering voorkomen.
  - Afbakening kernwinkelgebied
  - Transformatie buiten het kernwinkelgebied mogelijk maken
  - Verminderen plancapaciteit
2. Panden multifunctioneler inzetten
  - Wonen boven winkels
  - Flexibeler inzetten van panden (zoals vergroten of verkleinen).
3. Aanpak kwetsbare delen binnenstad
  - Inventarisatie knelpunten langdurige leegstand.
  - Rotte kiezen aanpak
  - Gevelplan

4. Nieuwe economie verleiden
  - Gebieds- en sfeergebieden per deelgebied
  - Ruimte voor startende ondernemers en broedplaatsen
5. Brede investeringsagenda binnenstad
  - Integrale prioritering van acties ter verbetering van de vitaliteit.

In de aanpak is het bijzonder aandacht voor de eigenaren in de binnenstad. Zo worden 10 tot 15 individuele gesprekken met eigenaren gevoerd. Zo ontstaat een beeld van de verschillende denkbeelden over (de toekomst van) de binnenstad van Haarlem. Ook worden ronde-tafel gesprekken gevoerd met eigenaren, over het perspectief en ontwikkelscenario van de deelgebieden. Het geheel wordt geborgd in het Vitaliteitsplan met de opgaven per deelgebied en de mix van in te zetten instrumentarium. De planning is dat dit plan medio 2022 wordt opgeleverd.



Figuur 12 'Groene' bankjes in de hoofdwinkelstraat Grote Houtstraat Haarlem<sup>7</sup>

<sup>7</sup>

NH Nieuws. Nieuwe plantenbakken moeten 'te saai te lege' Grote Houtstraat opfleuren. 2021.

### Voorbeeld 3: aanpak hoofdwinkelstraten

Uit de data-analyse van voorliggende agenda blijkt dat de leegstand in de G6 binnensteden oploopt. Dat geldt vooral voor de hoofdwinkelstraten. In Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven ligt de leegstand in de hoofdwinkelstraten inmiddels (veel) hoger dan gemiddeld in kleinere binnensteden. Bij structurele leegstand is een aanpak voor de hoofdwinkelstraten nodig. Recent onderzoek<sup>8</sup> noemt een gebiedsgerichte aanpak op basis van vier pijlers:

1. Start een investeringsaanpak voor marktconforme en flexibele panden. Veel units zijn te groot en niet marktcourant. Opsplitsing en (gedeeltelijke) transformatie naar bijvoorbeeld wonen, biedt uitkomst.
2. Zet in op gezonde winkelbranchering en innovatie. Denk aan conceptstores van bijvoorbeeld Ikea, of autoshowrooms.
3. Verbreed de functiemix waar dat past. Enkele horecazaken brengen bijvoorbeeld reuring in de monofunctionele winkelstraten.
4. Investering in opwaardering van openbare ruimte en voorzieningen. Een verbetering van de verblijfskwaliteit van de saaie winkelstraten is nodig. Denk aan vergroening en plaatsing van bankjes en ander straatmeubilair.

### Voorbeeld 4: Impulsaanpak winkelgebieden

De Rijksoverheid wil lokale projecten stimuleren en ondersteunen die de leegstand in binnensteden terugdringen. Deze verandering komt tot stand met een gebiedsgerichte, overkoepelende aanpak. Via het programma 'Impulsaanpak Winkelgebieden' is hiervoor subsidie en kennis beschikbaar. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat stelt voor deze regeling 100 miljoen euro beschikbaar. De looptijd is 4 jaar. Samenwerkingsverbanden van gemeentes en private partijen kunnen een aanvraag indienen voor een projectplan voor de transformatie van winkelgebieden (met uitzondering van de G4). Het project moet binnen 2 jaar na goedkeuring starten en binnen 5 jaar zijn afgerond. De subsidie is bedoeld voor projecten waarbij uit de begroting blijkt dat er sprake is van een onrendabele top<sup>9</sup>.

Een beoordelingscommissie van onafhankelijke deskundigen beoordeelt de aanvragen vervolgens op 3 kwaliteitscriteria: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Zij geeft daar scores aan. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer het eerste aanvraagtijdstip van de regeling open gaat<sup>10</sup>.



Figuur 13 De Solingen City App brengt alle Smart City ambities van de gemeente samen in een app. [www.smart-city-dialog.de]

<sup>8</sup> Stec Groep. Whitepaper. Toekomst van de hoofdwinkelstraat: van monocultuur naar de menselijke maat. 2022.

<sup>9</sup> De onrendabele top is het verschil tussen de investering en de bedrijfswaarde.

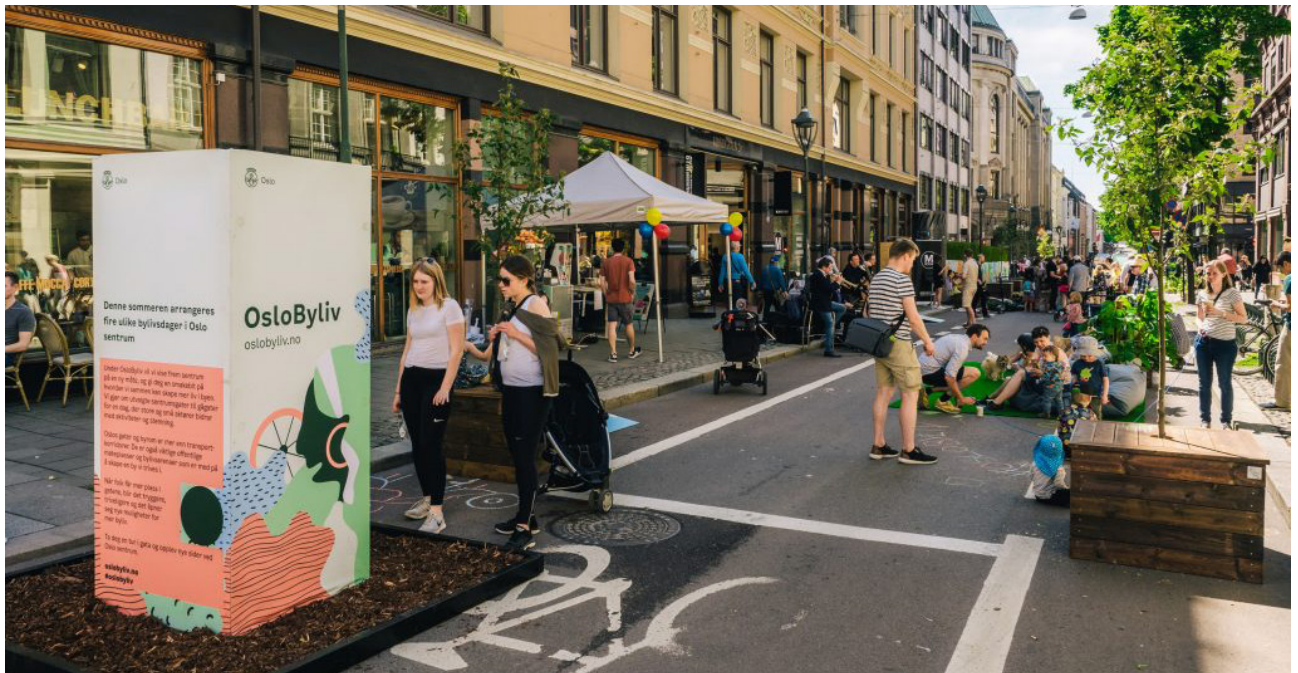
<sup>10</sup> Rijksdienst Ondernemend Nederland. Impulsaanpak winkelgebieden.



### Voorbeeld 5: G6-steden waren beleggers uit de binnensteden

Via de Opkoopbescherming hebben gemeenten een nieuw instrument in de strijd tegen woningnood. Dit is een vergunningplicht voor het verhuren van een recent aangeschafte woning. Het doel daarvan is het weren van opkopende beleggers. De gemeenten Rotterdam, Den Haag en Amsterdam hebben al gezegd hiervan gebruik te gaan maken.

Gemeenteraden kunnen de Opkoopbescherming toepassen in hun gemeente door in de gemeentelijke huisvestingsverordening bepaalde categorieën woningen en gebieden aan te wijzen waarvoor de vergunningplicht geldt. Opkoopbescherming mag echter niet zomaar worden toegepast. De gemeenteraad moet bij de vaststelling van de huisvestingsverordening en de toelichting daarop onderbouwen dat Opkoopbescherming noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving<sup>11</sup>.



Figuur 14 Car-free Livability Programme, Gemeente Oslo. Een stedelijk netwerk van autovrije ruimte met meer groen, meer zitgelegenheid, meer cultuur en meer menselijke activiteit op straat. [pedestrianspace.org, foto Christoffer Krook]

<sup>11</sup> Stibbe. Mogen grote steden woningbeleggers in alle wijken weren? 2021.

## 5. AANBEVELINGEN

### 5.1 Naar een ontwikkelagenda

Op basis van onze analyses, gesprekken en verkennend ontwerpend onderzoek hebben we in dit onderzoek een aantal opgaven geïdentificeerd voor de G6-binnensteden. Het goed houden van de functiemix in de steden en daarmee de noodzaak van sturen op vastgoed vormt een belangrijke rode draad in de huidige- en langere termijn ambities voor de binnensteden. Daarnaast kwamen ook de druk op de openbare ruimte en vragen rond veiligheid en ondermijning sterk naar voren. Vervolgens hebben we ook een overzicht gegeven van de verschillende middelen die in een beleidscyclus kunnen worden ingezet om deze opgaven aan te pakken. De eerste stap hierin is een goed beeld waar de instrumenten naar toe moeten sturen, een visie op de binnenstad. Daarna zijn er in verschillende stappen harde- en zachte maatregelen toe te passen om die ambitie te verwezenlijken en de binnensteden vitaal te houden.

Het doel van dit onderzoek is de aanzet tot een ontwikkelagenda. Hierin maken de G6-binnensteden afspraken om opgaven gezamenlijk op te pakken. Dit kan bijvoorbeeld via zogenaamde City Deals, daarin worden concrete samenwerkingsafspraken tussen steden, het Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties verankerd. Die deals moeten leiden tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en/of maatregelen bevatten om het economisch ecosysteem van de stedelijke regio('s) te versterken. Uit het voorgaande blijkt dat de opgaven per binnenstad en deelgebied zeer verschillen.

Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van een mix met zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten nodig is. We zien dat de nadruk steeds meer ligt op publiek-privaatrechtelijke instrumenten. Toch blijkt uit de opgaven en de gevoerde gesprekken dat er op twee concrete vraagstukken juist ook



Figuur 15 De G6-binnensteden samengevoegd tot een grote binnenstad [BURA]

behoefte is aan planologisch instrumentarium. In het algemeen is er behoefte aan meer inzicht in wanneer welk instrumentarium ingezet kan worden, en op welke manier. Daarnaast is er de behoefte om meer grip te krijgen op vastgoed.

Buiten de twee concrete voorbeelden zijn er ook voor andere deelopgaven en deelgebieden oplossingsgerichte samenwerkingen denkbaar. Het gaat te ver om per deelopgave en deelgebied een oplossingsrichting uit te schrijven, ook vanwege de brede instrumentenmix.

De twee hoofdvraagstukken, sturing op de programmering van de binnenstad en meer grip op ondermijning, zijn met elkaar verbonden en vragen om een transformatie van vastgoed via publiekrechtelijk instrumentarium. Voor beide vraagstukken is een gedegen onderbouwingslast nodig. Voor vraagstuk één in het kader van de Dienstenrichtlijn. Voor vraagstuk twee omdat overheden pas malafide voorzieningen kunnen weren of sluiten, als er voldoende bewijslast is. Beiden vragen om kennisuitwisseling tussen de steden, maar ook tussen de verschillende overheidsinstanties en overheidslagen. Daarom zijn zij geschikt te maken voor City Deal. We gaan hieronder bondig in op beide vraagstukken.

### **Vastgoed als sleutel; planologische sturing op commerciële functies en branches**

In alle steden speelt in meer of mindere mate de wens om beter te kunnen sturen op commerciële voorzieningen. Doel is om verschraling van aanbod en monocultuur tegen te gaan. Voorheen konden gemeenten strakker ruimtelijk sturen op type functies en aantallen via het juridisch bindende bestemmingsplan. De Dienstenrichtlijn-jurisprudentie maakt dat moeilijker omdat die stelt dat overheden enkel voorzieningen ruimtelijk kunnen weren als dat noodzakelijk is vanuit de leefbaarheid. Dat lijkt een tegenstelling te zijn. De bestemmingsplannen in binnensteden zijn vaak zo breed dat alle functies zijn toegestaan. Bij nieuwbouwtwikkelingen op private grond heeft de gemeente geen sturingsmogelijkheden.

Ook de uitvoering van brancheringsplannen is vrijblijvend, waardoor er geen sturingsmogelijkheid en er een afhankelijkheid blijft van de medewerking van de eigenaar. In sommige binnensteden is er een reëel risico op verdere verschraling van de voorzieningenstructuur, maar is 'harde' sturing via het bestemmingsplan

pas mogelijk als de directe noodzakelijkheid en evenredigheid van deze sturing is aangetoond. Omdat de jurisprudentie zich nog vormt is er tot nu toe nog onduidelijkheid over de mate waarin overheden planologisch kunnen sturen. Uit de jurisprudentie blijkt dat het voorkomen van monocultuur en behoud van vitale centra, wel wordt gezien als een dwingende reden voor sturing, maar de vraag is nog in hoeverre gemeenten hierin kunnen sturen? Wanneer is er aantoonbaar sprake van een monocultuur of een aantasting van de voorzieningenmix? Is dat bijvoorbeeld bij vijf, tien of twintig snackbars of toeristenwinkels? Waar je een grens trekt ontstaan grensgevallen. Er is nog weinig jurisprudentie. Daarom is het voor individuele steden lastig planologisch te sturen.

Toch is het niet onmogelijk, zoals blijkt uit de aanpak die Amsterdam gebruikt (zie hoofdstuk 4). Binnen een samenwerking tussen de grote steden kunnen deze, gesteund door het Rijk, gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om tot een gezamenlijke onderbouwingslast te komen om bepaalde branches uit bepaalde deelgebieden te weren. Dit vraagt een gedetailleerde onderbouwing voor de zes binnensteden. Dit vraagt veel tijd en capaciteit. De steden kunnen kennis en ervaring delen. Als deze brede onderbouwingslast is opgeleverd kunnen de individuele G6-gemeenten deze gebruiken als onderbouwing voor hun planologisch regime. In iedere stad kan dit tot procedures met eigenaren en ondernemers leiden<sup>12</sup>. Vanuit de gezamenlijke bewijslast kan dit per stad worden verdedigd in procedures. Bovendien leidt dit tot nieuwe jurisprudentie, en tot meer inzicht in planologische sturing.

#### **Samenvattend:**

**Wat is de opgave?** Vitale en gevarieerde voorzieningencentra.

**Waar speelt het?** In verschillende deelgebieden en voor verschillende branches.

**Wat is er nodig?** Meer planologische sturing en meer inzicht in de (on)mogelijkheden hiervan.

**Welke partijen?** Het initiatief voor een brede onderbouwingslast kan zowel bij de G6-gemeenten als bij de Rijksoverheid liggen. Duidelijk is dat de gemeenten specifieke informatie voor de onderbouwingslast kunnen aandragen. Er is veelal echter een capaciteitsvraagstuk. De Rijksoverheid kan wellicht capaciteit vrijmaken of juridisch ondersteunen. Ook kan de Rijksoverheid het vraagstuk Europees agenderen.

<sup>12</sup>

Bijvoorbeeld wanneer het besluit tot weigering Omgevingsvergunning wordt aangevochten door initiatiefnemers.

### **Meer grip op de rol van vastgoed in ondermijning, verloedering en verschraling**

De G6-gemeenten hebben een redelijk vermoeden waar ondermijning plaatsvindt (bijvoorbeeld de aanloopgebieden). Meest genoemde vormen van ondermijning zijn: witwassen, fraude en criminele exploitatie van vastgoed. Adequaat handelen vraagt zowel om het voorkomen van nieuwe ondermijning als het tegengaan van bestaande ondermijning. Bij het tegengaan van nieuwe ondermijning kan een aanpak zoals in de Haagse Weimarstraat werken (zie hoofdstuk 2.2). Dit vraagt wel een zorgvuldige motivering en voorbereiding. Ook de toepassing is een arbeidsintensief traject, omdat iedere vergunningsaanvraag uitvoerig moet worden getoetst door gemeente en politie.

Daarnaast is het tegengaan van bestaande ondermijning nodig. Dit vraagt om zogeheten 'knock en talk'. Dit vraagt een gedegen voorbereiding, om 'onderbuikgevoelens' van ondermijning hard te maken met een brede bewijslast tegen ondernemingen en eigenaren.

Voor zowel het tegengaan van nieuwe als bestaande ondermijning is betere informatiedeling nodig. In potentie is er een goudmijn aan kennis voorhanden om ondermijning hard te maken. Denk aan meldingen van politie, gemeente, belastingdienst, FIU-data<sup>13</sup> maar ook ruimtelijk-functioneel onderzoek en huurprijsniveaus. De koppeling van deze datasets is deels de verantwoordelijkheid van de RIEC's en de LIEC<sup>14</sup>. Er is echter een groot capaciteitsprobleem.

Samenwerking gericht op ondermijning biedt uitkomst en wordt genoemd door de gesproken partijen. Per stad worden bepaalde gebieden aangewezen, waarvoor in samenwerking met het Rijk trend- en ontwikkelingsonderzoeken worden opgesteld. Het betreft vooral een datavraagstuk. Daarom kan mogelijk samenwerking worden gezocht met het vervolg op de eerder afgeronde *City Deal Zicht op Ondermijning*. In de 'Zicht op-methode' worden microdata van het CBS (aangevuld met relevante data van andere publieke en private partijen) en nieuwe methoden van data-analyse gecombineerd met vraagsturing vanuit de (gemeentelijke) praktijk.

De eerste stap om in breder verband kennis te delen is al gezet. Op 19 januari is er bijeenkomst gehouden met de titel *Ondermijnende criminaliteit in binnensteden*. Aanwezig waren beleidsmedewerkers ondermijning en economische zaken zes grootste gemeenten, EZK, VNO-NCW-MKB-NL, InRetail, en bureaus BURA Urbanism en Stec Groep.

#### **Samenvattend:**

**Wat is de opgave:** grip op vastgoed door meer kennis van ondermijning, verloedering en verschraling.

**Waar speelt het?** In verschillende deelgebieden zoals de aanloopgebieden en voor verschillende branches zoals nagelstudio's, kappers, shisha-lounges.

**Wat is er nodig?** Een betere koppeling van de verschillende beschikbare databronnen om ondermijning aan te tonen aan te bestrijden.

**Welke partijen?** Er is een groot capaciteitsvraagstuk bij gemeenten en politie. Ook het RIEC lijkt te weinig capaciteit te hebben. De Rijksoverheid en meer specifiek de ministeries Justitie en Veiligheid en Economische Zaken, kunnen dit agenderen en mogelijk capaciteit leveren.

Naast de bovenstaande aanbevelingen zijn er nog andere onderwerpen waarop de steden kunnen samenwerken. De drie hoofdpogaven die we op basis van de gesprekken met de steden gevonden hebben bieden nog verdere mogelijkheden voor kennisdeling, gezamenlijk onderzoek of aanpak. Dit kan in G6-verband maar deze opgaven spelen ook in de andere Nederlandse steden; de functiemix van de binnenstad, de toekomstige inrichting van de openbare ruimte en veiligheid zijn in alle steden belangrijke onderwerpen. In de samenwerking op het gebied van veiligheid en ondermijning is al een eerste stap gezet met de *City Deal Zicht op Ondermijning*. Verschillende steden werken ook aan onderzoek naar de (technische) inpassing van klimaatmaatregelen in de binnensteden. Gezamenlijk onderzoek naar de rol van de binnenstedelijke openbare ruimte, zowel in klimaattransitie als in relatie tot het veranderende programma in de steden kan hier een mooie aanvulling op zijn. De programmatische verschuiving in de binnensteden vormt een belangrijke aanleiding voor deze verkenning, maar de vraag wat de functiemix in de Nederlandse binnensteden moet zijn behoeft nog verdere uitdieping. Ook de rol die vastgoedprijzen spelen in functiemix dynamiek kan nog verder worden onderzocht.

<sup>13</sup> FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit) is de enige dienst in Nederland bij welke de medeplichtige instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden. FIU-Nederland is organisatorisch ondergebracht bij de nationale politie en is een zelfstandig orgaan van de Staat

<sup>14</sup> De Regionale Informatie- en Expertise Centra en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum.

### **Onderzoek naar het toekomstig programma van de binnensteden**

Uit deze verkenning blijkt de sterke wens om te sturen op het programma, maar verdere verdieping van de gewenste functiemix voor de toekomstige binnensteden kan ook een beeld geven waar naartoe gestuurd moet worden. Dat winkelen afneemt is helder, maar hoe de programmering er over 10 of 20 jaar uit ziet -of moet zien- is een stuk minder duidelijk. Gezamenlijk onderzoek door de G6-steden kan, ondersteund door het Rijk met kennis en middelen, de huidige trends, ontwikkelingen en voorspellingen omzetten naar een meer gedetailleerd beeld van de functiemix in de binnensteden van de toekomst.

#### **Samenvattend:**

**Wat is de opgave:** De programmering van de Nederlandse binnensteden evolueert continu, maar er is nu kennis nodig om te kunnen sturen naar een succesvolle toekomst.

**Waar speelt het?** De verschuiving van de functiemix is het meest urgent in de kernwinkelgebieden maar speelt ook in de andere deelgebieden.

**Wat is er nodig?** Samenwerking en kennisdeling  
**Welke partijen?** De G6-steden, maar ook de andere Nederlandse steden hebben belang bij deze informatie. Het Rijk kan kennis en middelen beschikbaar stellen. Ontwerpers kunnen door middel van ontwerp onderzoek de verschillende kennisgebieden samenbrengen.

### **Kansen voor de openbare ruimte**

Ook voor de openbare ruimte in de binnensteden kan gezamenlijk onderzoek en kennisdeling veel winst opleveren. De contouren van het gebruik daarvan voor de komende jaren zijn zichtbaar, en er wordt druk gewerkt aan plannen voor de gevolgen van klimaatverandering en -adaptatie en nieuwe mobiliteit. Maar de gevolgen voor de openbare ruimte van een andere programmering van de binnenstad of manier van samenleven en sociale interactie op een iets langere termijn zullen groot zijn. Het oplossen van de opgaven voor de binnenstedelijke openbare ruimte vereist een integrale aanpak om tot elkaar versterkende oplossingen te komen. Verdere samenwerking, onderzoek en kennisdelen tussen de G6-steden (en de andere Nederlandse steden) is aan te bevelen. Ontwerp onderzoek is een goede manier om de verschillende opgaven en kennisgebieden samen te brengen. Het Rijk zou hierin een faciliterende rol moeten hebben door het samenbrengen van partijen en kennisdeling.

#### **Samenvattend:**

**Wat is de opgave:** De openbare ruimte in de binnensteden staat onder druk omdat hier een aantal grote opgaven samenkomt.

**Waar speelt het?** Dit speelt in de hele binnenstad, in zowel de bestaande gebieden als de uitbreidingen.

**Wat is er nodig?** Samenwerking, kennisdeling en ontwerp onderzoek

**Welke partijen?** De G6-steden, maar ook de andere Nederlandse steden hebben belang bij deze informatie. Het Rijk kan kennis en middelen beschikbaar stellen. Ontwerpers kunnen door middel van ontwerp onderzoek de verschillende kennisgebieden samenbrengen.

### **Aanpak en urgentie**

Er zijn middelen, kennis en capaciteit nodig om de opgaven voor de binnensteden aan te pakken. Middelen om samenwerking tussen de steden te ondersteunen en verder onderzoek te faciliteren. Kennisdelen vormt een belangrijk onderdeel van de ontwikkelagenda. Het Rijk heeft veel kennis en data die gedeeld kan worden met de gemeenten (zoals in de eerdere City Deal Zicht op Ondernijning). Capaciteitsproblemen vormen een belangrijke drempel in de aanpak van de opgaven waar de G6-steden zich voor zien gesteld. De wil om de problemen aan te pakken is groot maar in het brede spectrum van opgaven en de hoge dynamiek in de binnensteden zorgen ervoor dat de gemeentelijke organisaties niet altijd ruimte hebben om zaken aan te pakken die verder gaan dan het oplossen van de problemen die op dat moment naar voren komen.

Deze G6 verkenning laat zien dat, hoewel de steden elk een eigen karakter en verschijningsvorm hebben, er veel overeenkomsten zijn in de opgaven die ze zich gesteld zien. De steden verzamelen kennis en werken aan oplossingen maar kunnen ook veel van elkaar leren. De Nederlandse binnensteden staan aan de vooravond van een grote transitie, en de zes grootste steden van Nederland misschien nog wel meer dan anderen. Samenwerking loont om de G6-binnensteden, en eigenlijk alle Nederlandse steden, naar een vitale toekomst te begeleiden.

