

Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal  
Bedrijfsleven & Innovatie**

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

[www.rijksoverheid.nl/ezk](http://www.rijksoverheid.nl/ezk)

Datum 12 mei 2021

Betreft Contouren aanpak herstructurering winkelgebieden in binnensteden en kernen

**Ons kenmerk**

DGBI / 21077047

Geachte Voorzitter,

De retail in winkelgebieden in binnensteden en kernen staat sterk onder druk met structurele leegstand tot gevolg. De oplopende leegstand maakt binnensteden snel minder aantrekkelijk, waarbij verloedering op de loer ligt en een neerwaartse spiraal dreigt. De Corona-crisis versterkt en versnelt deze ontwikkelingen.

Met de aanpak herstructurering van winkelgebieden in binnensteden en kernen investeert het kabinet 100 miljoen euro in het realiseren van toekomstbestendige winkelgebieden en in vitale binnensteden. Nieuwe functies en investeringen in ruimtelijke kwaliteit zorgen voor een nieuwe economische en sociale basis. Gemeenten, samen met lokale private partijen, worden daartoe gestimuleerd delen van hun winkelgebied gebiedsgericht en integraal aan te pakken, door ze te ondersteunen met kennis en door ze financieel te ondersteunen. De projecten die hieruit voortkomen dienen als showcases voor andere gemeenten en andere lokale partijen. De opgedane kennis en ervaring zal actief worden opgehaald en verbreed.

In deze brief worden de contouren van deze aanpak geschetst en wordt ingegaan op de bijbehorende regeling, die een belangrijk onderdeel vormt van de aanpak en die door RVO zal worden uitgevoerd.

Vitaliteit en levendigheid van Nederlandse binnensteden onder druk

De Nederlandse binnensteden staan bekend als compact, levendig en aantrekkelijk voor bewoners, ondernemers en bezoekers. Het laatste decennium staan vitaliteit en levendigheid echter onder druk. De oorzaken hiervoor zijn divers. Demografische ontwikkelingen als bevolkingskrimp en vergrijzing spelen een rol, net als de stijgende populariteit van online-winkelen en ook de veranderende voorkeuren van consumenten, die winkelen steeds minder vaak als het ultieme uitje zien. Dit heeft grote gevolgen voor de binnensteden die de afgelopen tientallen jaren steeds eenzijdiger gericht zijn op retail. Die eenzijdige invulling maakt de binnensteden kwetsbaar. Met de retail als geheel gaat het goed in Nederland, met elk jaar iets hogere verkoopcijfers. Maar de verschillen tussen de verschillende branches zijn groot. Waar de food-branchen elk jaar omzetgroei laat zien, staan de omzetten in non-food en daarbinnen in vooral mode, schoenen

en sport al jaren onder druk. Het retailaanbod in de binnensteden bestaat voor ongeveer 60% uit juist deze branches. Het ruimtebeslag van de toekomstige, fysieke retail in de binnensteden zal in de toekomst veel minder groot zijn. Deze trend is al langere tijd zichtbaar. Zo is het aantal winkels over de afgelopen 15 jaar met 20.000 afgenomen. De verwachting is dat het aantal winkels in binnensteden de komende jaren gestaag verder zal teruglopen. Schattingen, nog van voor de coronacrisis, gingen uit van een afname van ongeveer 20% in de komende tien jaar. De coronacrisis versnelt en versterkt deze ontwikkelingen. In plaats van 10 tot 15 jaar, zullen deze ontwikkelingen zich, naar verwachting, binnen enkele jaren voltrekken.<sup>1</sup>

Deze veranderingen zijn niet evenredig verdeeld over de verschillende steden. De afgelopen jaren laten zien dat een beperkt aantal steden als winnaar uit de bus komt als het gaat om funshoppen. Bijvoorbeeld de G4 en steden als Groningen, Maastricht en Den Bosch. Deze steden hebben een bovenregionale aantrekkingskracht. Ook kleinere steden die zich richten op de dagelijkse boodschappen houden redelijk stand. De gevolgen zijn het grootst voor de middelgrote steden die nog niet zo lang geleden een regionale centrumfunctie hadden, maar die langzaam maar zeker kwijt raken. In deze steden wordt een proces in gang gezet dat een vast verloop lijkt te kennen: De winkelleegstand loopt gestaag op, soms tot wel meer dan 25%. Daarbij worden vooral aanloopstraten geraakt, die verloederen. Op retail gerichte maatregelen blijken hoogstens tijdelijk effect te sorteren. Deze ontwikkelingen hebben op den duur grote gevolgen voor de leefbaarheid van de binnenstad, waarbij de economische basis van deze binnensteden steeds verder erodeert.

Gemeenten en marktpartijen zijn tot nu toe terughoudend met het gebiedsgericht en vanuit een integrale visie aanpakken van de problematiek van de winkelgebieden in de binnensteden. Redenen hiervoor zijn de complexiteit van het planproces (verdeeld eigendom, veel verschillende huurders en hoe maken we samen een goed plan) en de extra kosten die het verwezenlijken van plannen in de binnenstad met zich meebrengt. Deze kosten laten zich niet terugverdienen in marktconforme verkoop of verhuur van de gerealiseerde objecten, zonder afbreuk te doen aan de te realiseren kwaliteit van het plan of de betrokken objecten. Gemeenten en marktpartijen hebben elkaar nodig om deze opgaven tot een goed einde te brengen, waarbij het initiatief en de regie bij de gemeenten zal liggen.

#### Herstructurering winkelgebieden in binnensteden en kernen

Omdat de maatschappelijke impact van de problematiek van winkelgebieden groter is dan die van bedrijventerreinen, kies ik ervoor om de focus te leggen op winkelgebieden. Om dezelfde reden kies ik voor een focus op binnensteden en kernen (en niet bijvoorbeeld op perifere winkelgebieden). De geschetste aanpak is de afgelopen maanden samen met experts vanuit betrokken partijen uitgewerkt. De inzet van de middelen voor de herstructurering van winkelgebieden in binnensteden en kernen sluit aan op de initiatieven in het kader van de

---

<sup>1</sup> Deze data volgt uit de rapportage "Impactanalyse Retail post corona 2021". In opdracht van de Retailagenda heeft onderzoeksbureau Q&A Insights & Consultancy onderzoek gedaan onder consumenten, retailers, vastgoedeigenaren en gemeenten naar de gevolgen van de coronacrisis op de retail.  
[https://retailand.nl/app/uploads/2021/03/Retailagenda\\_Retail-postcorona-impactanalyse\\_maart2021\\_SP.pdf](https://retailand.nl/app/uploads/2021/03/Retailagenda_Retail-postcorona-impactanalyse_maart2021_SP.pdf)

Retailagenda op het gebied van retail en de vitaliteit van binnensteden en kernen. De afgelopen 5 jaar hebben de partners achter de Retailagenda allerhande activiteiten ontplooid om lokale partijen in staat te stellen met de complexe binnenstedelijke problemen rond winkelgebieden aan de slag te gaan. Hierbij is een goed beeld ontstaan van de problematiek op lokaal niveau en aan welke instrumenten behoefte is om deze problemen aan te pakken.

#### Betrokken moties Kamer

Door uw Kamer is regelmatig aandacht gevraagd voor deze problematiek. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september jl. werd een ondersteunende motie ingediend door de leden Palland en Amhaouch over het tegengaan van leegstand van winkelgebieden in gemeenten<sup>2</sup>. Deze motie is met grote meerderheid van stemmen aangenomen. Evenals de motie van het lid Moorlag inzake de vitaliteit van binnensteden, ingediend tijdens het VAO Toerisme<sup>3</sup>. Met het plan voor de herstructurering van winkelgebieden in binnensteden en kernen wordt uitvoering gegeven aan beide moties. Tevens wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie van het lid Eijs, ingediend bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021 met betrekking tot het instellen van een transformatiebrigade<sup>4</sup>.

#### Contouren van de aanpak

De aanpak bestaat uit drie, elkaar aanvullende onderdelen. Met een bijdrage van het Rijk op de realisatiekosten van zowel private als publieke partijen wordt de realisatie van gebiedsgerichte, integrale plannen aantrekkelijk gemaakt en de kwaliteit van de plannen geborgd. Hiertoe zal onder meer een subsidieregeling voor meerdere jaren worden opgesteld. Door kennis en expertise beschikbaar te stellen wordt het planproces ondersteund (transformatiebrigade). Daarnaast worden leerervaringen actief opgehaald en wordt kennis gedeeld, zodat ook andere steden en geïnteresseerde private investeerders kunnen profiteren van deze inzichten. De uitvoeringskosten van de aanpak worden ten laste gebracht van het totaal beschikbare budget.

De gebiedsgerichte aanpak van winkelgebieden is een langjarige opgave voor steden in het hele land. Met de geschetste aanpak gaan we hiervoor ervaring opdoen met een beperkt aantal projecten.

#### Opzet en werking regeling

De regeling wordt in tranches verdeeld over in totaal vier jaren. Partijen kunnen een subsidieaanvraag met daarbij een projectplan indienen, opgesteld door private partijen in samenwerking met de gemeente. Het projectplan, als onderdeel van de subsidieaanvraag, wordt beoordeeld door een Adviescommissie, bestaande uit onafhankelijke experts (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, vastgoed, gebiedsgerichte transformatie). Voor het aanstellen van leden van de

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 35420, nr. 131

<sup>3</sup> Kamerstuk 35420, nr. 158

<sup>4</sup> Kamerstuk 35570, nr. 54

commissie geldt een apart benoemings- en vergoedingsbesluit, dat zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.

**Ons kenmerk**  
DGBI / 21077047

De beoordeling wordt gebaseerd op vooraf bekende, gewogen kwaliteitscriteria. Deze zijn onder te verdelen in drie clusters, namelijk gebruikswaarde (o.a. bouwkwaliteit, integraliteit en samenhang), belevingswaarde (o.a. bevordert leefbaarheid en levendigheid, geeft creatieve en evenwichtige oplossing lokale problemen) en toekomstwaarde (o.a. duurzaamheid, klimaat, regionaal afgestemd). De beoordeling van de Adviescommissie is transparant voor de indienende partij. Op basis van deze beoordeling stelt de Adviescommissie een advies voor de Minister van EZK op (inclusief ranking). Bij de besluitvorming zijn de beschikbare subsidiemiddelen voor de betreffende ronde limiterend.

De bijdrage vanuit het Rijk is bedoeld om de extra kosten te compenseren die binnenstedelijke transformatie met zich mee brengt en die zich niet in de markt laten terug verdienen. Deze financiële bijdrage wordt gebaseerd op de onrendabele top, zowel publiek als privaat, tot een maximum van 20% van de realisatiekosten. De bijdrage aan het plan zal worden verstrekt in de vorm van een reguliere subsidie. Voordat een projectplan wordt beoordeeld op kwaliteit door de Adviescommissie, zal de begroting, inclusief de aannamen voor de onrendabele top, extern kritisch worden beoordeeld op validiteit. Om de onrendabele top te kunnen bepalen is transparantie over de exploitatie harde voorwaarde (open boek benadering). Plankosten maken geen deel uit van de realisatiekosten. Om te benadrukken dat de subsidie bedoeld is voor gebiedsgerichte, integrale projecten en niet voor losse objecten, wordt een relatief hoge ondergrens van 1 miljoen euro per aanvraag gehanteerd. Om een idee te geven van de beoogde minimale omvang: met een gebiedsgericht plan van 5 miljoen euro kunnen, uitgaand van een marktprijs van 2000 euro/m<sup>2</sup>, ongeveer 25 appartementen gerealiseerd worden, of 12 winkels worden aangepakt. Ongeveer het niveau van een kleinere aanloopstraat in steden. Door een maximale subsidie van 5 miljoen euro per project te hanteren als bovengrens, wordt voorkomen dat het budget wordt uitgeput door een beperkt aantal projecten, waardoor maar heel weinig gemeenten zouden kunnen profiteren van de regeling.

De komende maanden zal de regeling worden uitgewerkt, zal de Adviescommissie worden aangesteld, zullen begeleidende experts worden gezocht en zullen communicatieplannen worden uitgewerkt en in gang gezet. Ik zet er op in om net na de zomer van start te gaan met de geschetste aanpak. De situatie in onze binnensteden vraagt om een urgente aanpak. Door de regeling snel te openen kunnen nog dit jaar de eerste beschikkingen worden afgegeven en kunnen de eerste gemeenten met hun partners snel aan de slag.

Ik ben me ervan bewust dat deze planning ambitieus is, ingeval van onvoorziene omstandigheden zal de planning worden bijgesteld.

**Ons kenmerk**  
DGBI / 21077047

Hoogachtend,

mr. drs. M.C.G. Keijzer  
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat