

Pact voor Waardevolle Kernen

Publiek-private samenwerking voor transformatie van binnensteden

1. Gezamenlijke ambitie

Het Pact voor Waardevolle Kernen is een initiatief van City Deal Dynamische Binnensteden (hierna: City Deal) en de Retailagenda. Met dit Pact bundelen publieke en private partijen hun krachten om gebiedsgerichte transformaties in kernen¹ mogelijk te maken en te versnellen. Dit is een noodzakelijke stap om binnensteden toekomstbestendig te maken, met focus op maatschappelijke én economische waardecreatie. Ondertekenende partijen streven naar krachtige, leefbare en vitale kernen waar maatschappelijke impact, economische dynamiek en leefbaarheid hand in hand gaan. In gezamenlijkheid werken we aan:

- Ontwikkelen van vernieuwende samenwerkingsprincipes;
- Actief delen van kennis en het bevorderen transparantie;
- Beoordelen inzetbaarheid van de bestaande instrumentele gereedschapskist. Verkennen van mogelijkheden om bestaande private en publieke instrumenten (lokaal en nationaal) slimmer en in combinatie met elkaar in te zetten. Ook kan gedacht worden aan de inzet van Europese fondsen;
- Focus op ruimtelijke kwaliteit. Dit is bepalend voor de waarde van de functiemix, maar is ook cruciaal om op grote transitie (m.b.t. klimaat, biodiversiteit, water en mobiliteit/logistiek) in te spelen;
- Uitwerken van een lokale samenwerkingsvorm gebaseerd op een integrale gebiedsgerichte aanpak² met een meerjarige agenda, die aansluit op relevant Europees, nationaal³ en regionaal beleid;
- Het tot stand brengen van een pakket aan lokale projecten te realiseren die gericht zijn op de transformatie van kernen van dorpen, steden en stadsdelen. Dit pakket projecten moet qua schaal en inhoud aantrekkelijk zijn voor publieke én private fondsen.

2. Overwegingen

De belangrijkste overwegingen die aanleiding geven tot meer publiek-private samenwerking bij transformatieopgaven in kernen zijn:

i. Veranderende rol van kernen

Centrumgebieden (klein en groot) moeten worden aangepast aan nieuwe gebruiksvormen, demografische ontwikkeling en behoeften van bewoners, bedrijven

¹ Onder kernen van dorpen, steden en stadsdelen verstaan wij in dit Pact die gebieden met een centrumfunctie en een multifunctioneel profiel. De verzorgingsfunctie reikt verder dan de eigen populatie. Dit betekent dat het kan gaan over de (historische) centrumgebieden als ook zogenaamde nevencentra.

² Het ministerie van VRO kiest voor het programma 'Beter Benutten' en het 'Innovatie & Opschalingsprogramma' ook voor een gebiedsgerichte aanpak.

³ Beleid zoals vastgelegd in het nationaal programma Ruimte voor Economie, de Nota Ruimte en de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS).

en bezoekers. Een multifunctionele invulling is nodig: een zorgvuldig samengestelde mix van wonen, werken, winkelen, recreatie, horeca, sport, cultuur en maatschappelijke voorzieningen. Overheden en marktpartijen onderkennen de urgentie van het vitaler maken van de kernen en de toekomstige potentie ervan.

ii. Complexiteit en obstakels

De transformatieopgave is complex door versnipperd eigenaarschap, beperkte financiële haalbaarheid (o.a. door hoogte overdrachtsbelasting en BTW), belemmerende regelgeving (bijvoorbeeld in relatie tot splitsen en functieverandering) gebrek aan samenhang tussen initiatieven. Maar ook door de veelheid van de maatschappelijke opgaven die om nieuwe invulling van de beschikbare ruimte vragen. Dit vraagt om een gezamenlijke aanpak en slimme inzet van middelen.

iii. Ruimtelijke transformatie

Door verandering in de winkelmarkt is leegstand op bepaalde plekken een groeiend probleem en neemt ook de kans op ondermijning en andere vormen van criminaliteit toe. De leefbaarheid en veiligheid worden aangetast. Transformatie van (retail)vastgoed naar woningen en andere functies is essentieel om binnensteden vitaal te houden. Maar dit geldt zeker ook op het niveau van gebiedsgerichte transformaties. Het slagen ervan staat of valt met een integrale benadering en publiek-private samenwerking.

iv. Maatschappelijke meerwaarde

Gebiedsgerichte transformatie levert brede baten op: economische groei maar ook sociale cohesie, culturele versterking, versterken van maatschappelijke voorzieningen, en ecologische verbetering. Klimaat adaptieve inrichting van binnensteden draagt bij aan duurzaamheid en leefkwaliteit; het meest aansprekende voorbeeld is de vergroening van de openbare ruimte. Dit betekent dus ook dat de opgave meer omvat dan enkel 'stenen' en dat hier publieke en private partijen niet zonder elkaar kunnen..

v. Kans op versnelling door samenwerking

De ervaring met de Impulsaanpak Winkelgebieden leert dat samenwerking loont. Alleen door bundeling en uitwisseling van kennis, investeringen en instrumenten kan gebiedsgerichte transformatie snel en effectief plaatsvinden. De transformatieopgave zelf is altijd een lokale opgave. De gemeenten zijn in positie om de noodzakelijke samenwerking inhoudelijk te arrangeren. Provincies zijn in de positie om daarbij te stimuleren met de inzet van extra middelen en capaciteit voor de ondersteuning van de lokale samenwerking en regionale onderlinge afstemming van ambities. Tegengaan van sectorale versnippering van investeringsprogramma's en coördinatie van rijksmaatregelen is essentieel. Politieke steun op ministerieel niveau draagt bij aan het versterken van vertrouwen in de samenwerking tussen private en publieke partijen en het behalen van het gewenste resultaat.

3. Uitgangspunten van samenwerking

De betrokken partners verbinden zich aan de volgende uitgangspunten:

- De gezamenlijke ambitie benaderen we met de partners van dit Pact als een opgave waarover we actief kennis delen; we vormen samen een lerend netwerk. De eigen kennis en kunde van de partners wordt in beginsel 'om niet' ingezet;
- Het partnerschap is bedoeld voor de lange termijn (*10 jaar*); de complexiteit en omvang van de opgaven vraagt om langjarige bestuurlijke aandacht voor de geformuleerde ambities;
- We werken aan heldere kaders en maatwerk via een coherent beleidskader, flexibiliteit in bouwvoorschriften en ruimte voor maatwerk. Partijen dringen onnodige regeldruk terug.
- De private en publieke partijen gaan uit van transparantie in businesscases ('open boek') en eerlijke verdeling van risico's en baten. Zonder die inzichten kan er geen open en vertrouwenwekkende samenwerking zijn;
- De belangen van de partners zijn gebaat bij het delen van informatie en het gezamenlijk beoordelen van relevante data. Onafhankelijke kennisinstellingen en andere kennispartners kunnen dit uitgangspunt met onderzoek ondersteunen;
- Dit Pact vraagt in dit stadium geen verplichting tot in cash bijdragen. Dergelijk commitment kan eerst worden toegezegd na besluitvorming daarover in de verantwoordelijke bestuurlijke gremia van de partners die het aangaat.

4. Ontwikkelagenda voor instrumenten; de gezamenlijke acties

Een deel van de middelen, kennis en instrumentarium zijn algemeen bekend en toepasbaar om in de opgave te voorzien. Het is niet nodig om overal opnieuw het wiel uit te vinden. Waar mogelijk maken we graag gebruik van bestaande instrumenten en initiatieven en de kennis en ervaring die daar al mee is opgedaan. Zoals de projecten in de City Deal en de projecten die onderdeel zijn van de Impulsaanpak. Het onlangs door het Ministerie van EZ gelanceerde Expertteam Transformatie Winkelgebieden kan daarin faciliteren en kennis toegankelijk maken. Dit geldt ook voor het Expertteam Woningbouw vanuit het ministerie van VRO.

Een deel vraagt echter ook om nieuwe instrumenten, beoordelingskaders, kennis en handelingsperspectief. Het Pact is daarom gericht op de onderstaande ontwikkelagenda. Achter elke actie staan partijen genoemd die kunnen zorgen voor het aanjagen van de actie op de ontwikkelagenda. Dit betekent overigens niet dat deze partijen daarvoor de volledige verantwoordelijkheid dragen. Integendeel, andere partijen worden van harte uitgenodigd om hieraan eveneens een bijdrage te leveren.

Het gaat dan om de volgende acties:

1. *Halfjaarlijks is het lerend netwerk bij elkaar*; de Retailagenda en de City Deal coördineren dit. De bekostiging komt uit de begroting van deze organisaties.
2. *Het creëren van een gedeelde taal*, referentiekader en aanpak voor (de financiering van) transformatie van binnensteden. Hiermee creëren van wederzijds comfort en versterking

van vertrouwen in de samenwerking (op initiatief van City Deal Dynamische Binnensteden en de Retailagenda).

3. *Oprichting van een expertteam en kennisnetwerk*; kennisdeling en ondersteuning met bijvoorbeeld een expertteam en het organiseren van het ‘lerend netwerk’ (RVO samen met de Retailagenda en de City Deal). Daarbij sluiten we aan bij het Kennisnetwerk Regionale Economie. Diverse kennisinstellingen zijn te betrekken bijvoorbeeld via het RAAK-publiek project “Spel, Spelers en Speelveld” momenteel uitgevoerd door de hogescholen Avans, Fontys en Hanze). De kennisbehoefte in het netwerk van het pact kan aan aanleiding zijn voor nader onderzoek in samenwerking met Hogescholen. Deze onderzoeksprojecten kunnen onderdeel gaan vormen van de onderzoeksagenda van het RINP, teneinde zo beschikbare budgetten te verwerven.
4. *Toegankelijk maken van het netwerk van private en publieke partijen* betrokken bij gebiedstransformaties. De informatie over de betrokken partijen en contactpersonen is door de RVO en de Retailagenda te verzamelen en toegankelijk te maken.
5. *Formuleren van heldere spelregels* voor transparantie en “open boekbenadering” voor gebiedsontwikkeling (inclusief erfpacht en verevenings-mechanismen en inzet van gemeentelijke grondbedrijven). In samenwerking te ontwikkelen met een aanjager zoals bijvoorbeeld Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVN). Er wordt ook een rol voorzien voor de Vereniging van Grondbedrijven in nauwe samenwerking met marktpartijen vertegenwoordigt via IVBN, NEPROM en Aedes. De betrokkenheid van banken is nog verder te verkennen.
6. *Een overzicht van publieke instrumenten*; een actueel overzicht wordt opgesteld en actueel gehouden door BZK, VRO, EZ/RVO en in nauwe samenwerking met het Programma Stedelijke Transformatie waaraan deelnemen BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO en VNG gefaciliteerd door Platform31.
7. *Het maken van een model⁴ voor de integratie van maatschappelijke waarde*; om zowel de economische als ook de maatschappelijke waardecreatie in de gebieds-gerichte aanpak te waarderen. Hierdoor kan de businesscase van projecten gunstiger uitvallen, bijvoorbeeld door verbetering van het risicoprofiel. Meer focus op bijvoorbeeld (betaalbaar) wonen of zorg kan hierin absoluut een richting zijn. Binnen het beoordelingskader kan een afweging plaatsvinden welke inzet van publiek-private instrumenten nodig is om de gebiedsontwikkeling financieel sluitend te krijgen. In co-creatie met diverse partijen dient dit verder uitgewerkt te worden voor gebruik bij de opzet en beoordeling van concrete transformatieprojecten.
8. *Uitwerking van een impactfundsmodel en opkoopfonds* gebruikmakend van kennis en mogelijkheden van reeds bestaande fondsen zoals InvestNL, het Stadsmakersfonds en mogelijk enkele institutionele partijen. De City Deal heeft met een selectie van deze partijen gesproken. Er worden verschillende fundsmodellen op hoofdlijnen uitgewerkt en die worden met de Pensioenfederatie besproken. Bedoeling is Pensioenfondsen,

⁴ Een eerste aanzet tot een model is ontwikkeld door de City Deal.

verzekeraars, woningbouwcorporaties, banken/financiers en (institutionele) vastgoedbeleggers uit te dagen te participeren om te gaan investeren met lange termijn kapitaal⁵.

9. *Opzet van een “call to action” op lokaal niveau*; start van lokale pilotprojecten met hefboomeffect, analoog aan IW/WBI-regelingen (Retailagenda en G40/VNG). Bij de presentatie van dit Pact is er de mogelijkheid voor gemeenten om al aan te geven mee te willen doen aan dit initiatief. Eerste signalen van betrokkenheid op gemeentelijk niveau zijn er via de G40 en de G6. Bedoeling is dat de projecten van de gemeenten gezamenlijk een schaal hebben die het mogelijk maakt privaat kapitaal aan te trekken voor de vereiste investeringen en beleggingen.
10. *Uitwerken van de rol van marktmeester*; Om een brug te slaan tussen private partijen (bijvoorbeeld institutionele beleggers) als externe financiers en lokale, gebiedsgerichte transformatieprojecten is de rol van een ‘marktmeester’ nodig. De marktmeester brengt partijen bij elkaar, zorgt voor voldoende schaal en omvang van het aanbod (mandjes bestaande uit meerdere kleinere projecten) en staat in voor de kwaliteit ervan. Juist de link met de diverse maatschappelijke opgaven zorgt ervoor dat er ‘mandjes’ kunnen worden samengesteld van gelijkaardige projecten. Dit individueel wellicht een beperkte schaal hebben, maar bij elkaar opgeteld zeker wel voldoende massa hebben. We gaan in gesprek met partijen die hierin mogelijk zouden kunnen voorzien (bijvoorbeeld InvestNL).

5. Politieke verankering en governance

In het huidige tijdvak is het moeilijk om landelijk nieuw beleid politiek gedragen te krijgen. Een nieuw kabinet wordt pas in het eerste kwartaal van 2026 verwacht. De ambitie van dit Pact vraagt wel om die verankering. Immers, betrokkenen erkennen juist dat samenwerking vraagt om een lange termijn perspectief. De bij het Pact betrokken partners willen dit niet afwachten en willen de komende tijd de eerste stappen met de ontwikkelagenda zetten. De governance valt in deze periode onder de verantwoordelijkheid van de City Deal en de Retailagenda.

Voor de implementatie en bewaking van de voortgang op de acties van dit Pact hebben de Retailagenda en de City Deal afgesproken dat zij dat willen doen via een gezamenlijke werkgroep. Daarin hebben zitting:

- Ambtelijk vertegenwoordigers van de Rijksoverheid (VRO, BZK, EZ)
- Vertegenwoordiger van Gemeenten, provincies en uitvoeringsdiensten en/of hun koepels
- Vertegenwoordigers van vastgoedpartijen, woningcorporaties, pensioenfondsen en beleggers
- Vertegenwoordigers uit de retailbranche
- Kennisinstellingen en onafhankelijke experts
- City Deal Dynamische Binnensteden en Retailagenda

⁵ Specifiek voor pensioenfondsen geldt dat zij expliciet hebben aangegeven te willen investeren in grote Nederlandse maatschappelijke opgaven (zie brief via [deze link](#)).

Deze werkgroep bewaakt de voortgang, stimuleert pilotprojecten en coördineert de samenwerking. Terugkoppeling naar de stuurgroep van Retailagenda en het Coalitieoverleg van de City Deal vindt elk half jaar plaats.

Het benutten van de samenwerking en de ontwikkelde instrumenten van dit Pact vraagt om meer uitvoeringskracht. Het moet niet blijven hangen bij vrijwillige samenwerking, hoe belangrijk die ook is. Een opvolgend programma met een “Taskforce Transformatie Binnensteden” is naar mening van de partners voor de borging en verdere uitvoering noodzakelijk, na afronden van de ontwikkelfase. Deze mening wordt via een brief aan de formateurs (decentraal en landelijk) en via een actieve lobby onder de aandacht gebracht van de politiek.

6. Planning

De planning is ambitieus en kan wijzigen, maar bewust is gekozen voor een flink tempo, uitgaande van het draagvlak onder de partners. Het ziet er de komende 2 jaar er als volgt uit:

- We starten begin 2026 met het bij elkaar brengen van de partners in het lerend netwerk om nadere afspraken over de betrokkenheid bij de uitvoering te maken.
- In het eerste half jaar van 2026 is het de bedoeling om de punten 2 tot en met 7 uit de ontwikkelagenda uit te werken, Dat betekent dat op elk ontwikkelpunt een voorstel wordt opgesteld, uiterlijk op 1 juni af te ronden of zoveel eerder als mogelijk.
- Op basis van deze uitwerkingen is voor de zomer 2026 het lerend netwerk voor de tweede keer bijeen. Zij bespreken de uitwerkingen van de punten zodat de partners gezamenlijk de kaders van het pact verder kunnen vaststellen. Landelijk politiek commitment is op dit moment hopelijk mogelijk (uitgaande van de wens dat er dan een nieuw kabinet is gevormd).
- In de tweede helft van 2026 geven de resultaten op de punten 2 tot en met 7 een kader voor de uit te zetten call to action om lokale gebiedsprojecten zichtbaar te maken. In die periode is de opzet van de gewenste investeringsfondsen nader in te vullen en de bedoeling om die eind 2026 in de steigers te hebben staan. Er is dan ook zicht op de in te zetten instrumenten en beoordelingscriteria van te benutten middelen. Deze uitkomsten delen we weer met de partners in het netwerk.
- In de eerste helft van 2027 is er een call mogelijk voor investeringsvoorstellen en komt er zicht op de kansrijkheid van de haalbaarheid en de financiering van de projecten. De rol van marktmeester is dan idealiter ook ingevuld en kan werken aan het ondersteunen van de ontwikkeling van de “mandjes”. De formele binding van betrokken partners is in deze fase voorzien. In de zomer van 2027 vindt de evaluatie van de dan bereikte resultaten plaats. Daarvoor komt het lerend netwerk voor de derde keer bijeen.

Op de volgende pagina zijn de verschillende stappen voor de komende twee jaar schematisch weergegeven.

MIJLPALEN (CONCEPT/NOG VERDER UIT TE WERKEN)

PACT VOOR WAARDEVOLLE KERNEN



**VITALE EN
LEEFBARE KERNEN**

De stappen zijn te realiseren als de betrokken partners *in kind* een actieve bijdrage leveren aan in onderdeel 4 geschetste ontwikkelagenda. Verschillende instrumenten kunnen zo worden ontwikkeld en de kennis gedeeld. In de komende periode starten ook diverse gebiedstransformaties van de Impulsaanpak Winkelgebieden. Immers deze moeten twee jaar na de eerste toekenning starten. De lessen uit de praktijkervaringen delen we eveneens in het netwerk.

Voor de opzet en uitvoering van gebiedstransformaties in de binnensteden is een langere looptijd in een programma nodig. Een vervolg van de samenwerking na anderhalf jaar is wenselijk als de resultaten van dit Pact positief zijn. Dit is te beoordelen op basis van de evaluatie medio 2027. Bij gunstig resultaat is de continuïteit van het pact te borgen door in het tweede deel van 2027 een programma voor “waardevolle kernen” op te zetten.

7. Betrokken partners

De deelnemers aan de City Deal Dynamische Binnensteden⁶ en de deelnemers aan de Retailagenda zijn de initiatiefnemers van dit Pact en zij dragen het initiatief. Er is bovendien contact gezocht met diverse partijen die gezien de thematiek voor de hand liggen om te vragen zich bij dit proces aan te sluiten. Het gaat o.a. om de Pensioenfederatie, Rabobank, Aedes, De Vernieuwde Stad en NEPROM. Het Pact staat open voor aansluiting van nieuwe partners. Vanuit de netwerken van G40, VNG en IPO kunnen overheden aan het Pact deelnemen.

⁶ Zie voor de deelnemers <https://citydealbinnensteden.nl> en <https://retailand.nl>