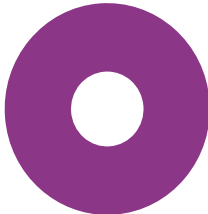
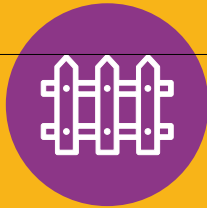




Tijd voor de

# vitale buitenstad





## De buitenstad: hier gaat het om

**Beleidsmakers, ondernemers en eigenaren: de tijd dringt.** De levensvatbaarheid van retailgebieden buiten de centrumgebieden wankelt. De leegstand is te groot, de versnippering moet worden teruggedrongen, we moeten werken aan minder meters. De vitaliteit van centrumgebieden staat de laatste jaren volop in de schijnwerpers. Maar bijna de helft van alle winkelmeters ligt daarbuiten. Dit noemen we de buitenstad. En die buitenstad krijgt niet de aandacht die zij verdient. Negen projectpartners hebben het initiatief genomen deze belangrijke retailgebieden prominent op de agenda te zetten. De Stichting Detailhandelsfonds (SDF) heeft financieel bijgedragen.

Door de problemen van de buitenstad aan te pakken, scheppen we een kans om ruimtetekorten in andere sectoren op te lossen: de woningmarkt, de markt voor bedrijven en logistiek en de energietransitie. Binnen de bebouwde kom liggen er vooral kansen voor ombouw van detailhandel en autobedrijven naar woningen. De locaties buiten de bebouwde kom – veelal op bedrijventerreinen – zijn meer geschikt voor commerciële bedrijvigheid, maar ook voor nieuwe woon-werkmilieus.

Publieksvoorzieningen in de buitenstad hebben in de regel een bovenlokaal bereik. Regionale afstemming is essentieel om investeringen op de perspectiefrijke locaties uit te lokken én overtollige meters terug te dringen. Die opgave is urgenter dan ooit. Door de haperende economie als gevolg van de coronacrisis stelt de consument de nieuwe auto, bankstel, keuken of badkamer uit. En dat zijn bij uitstek de zaken die in de buitenstad worden aangeboden.

Wij zijn verheugd dat er inmiddels een ‘Tafel vitale buitenstad’ is ingericht bij de Retailagenda om samen de uitdagingen aan te gaan. In deze brochure leest u alles over het plan van aanpak, waarmee we op weg kunnen naar een vitale buitenstad.

Namens de projectpartners,  
Brigit Gerritse, *NRW*  
Marcel Evers, *INretail*

### DE PARTNERS

- Koninklijke INretail
- BOVAG
- Vereniging van winkelketens in de doe-het-zelfbranche (VVDHZ)
- Tuinbranche Nederland
- Dibevo (dierbenodigdheden en -voeding)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Vereniging van Woonboulevards Nederland
- Rabobank
- Nederlandse Raad Winkelcentra (NRW).

## Wat is de buitenstad? ←

**15**

miljoen m<sup>2</sup> winkeloppervlak in Nederland, bijna de helft van het totaal

**190**

woonboulevards, decentrale detailhandelsclusters en retailparken

**20**

outletcentra, retail op stations en campussen

## → Wat zijn de problemen?



→ *Te veel meters*



→ *Te veel hetzelfde*



→ *Te versnipperd aanbod*



→ *Te veel overlap*

## Een betere buitenstad: ← de vier O's

→ **De O van Ordenen.** Maak scherpe keuzes. Waar kunnen winkels gesaneerd worden? Leg de keuzes vast in beleid en bestemmingsplannen.



→ **De O van Organiseren.** Zorg voor regionale afstemming. Stimuleer de samenwerking tussen de buitenstad en centrumgebieden en die tussen ondernemers, eigenaren en gemeente in de buitenstad zelf.



→ **De O van Opwaarderen.** Investeer op sterke locaties in een attractieve mix van winkels in een plezierige ambiance. Bekijk waar die functies vermengd kunnen worden met wonen en maatschappelijke voorzieningen.



→ **De O van Ombouwen.** Wees creatief in de transformatie van overtollige meters.



*Als we de buitenstad vitaliseren, ontstaat ruimte voor minstens **10 duizend extra woningen** en **3 miljoen vierkante meter** voor commerciële bedrijven in de komende twintig jaar.*

# 1 Tijd voor de vitale buitenstad

## WAT IS DE BUITENSTAD?

De buitenstad is de tegenhanger van de binnenstad. Je vindt er alle verkooppunten buiten de centrumgebieden. Die omvatten de winkelcentra en -gebieden in de binnenstad, de dorpskernen en de wijkwinkelcentra. In Nederland omvat de buitenstad:

- Circa 190 grootschalige locaties: woonboulevards, niet-centrale detailhandelsclusters en retailparken.
- Circa 20 speciale winkelgebieden: outletcentra, retail op stations en campussen.
- Verspreide winkels (of kleine groepjes van winkels) op bedrijventerreinen, binnen en buiten de bebouwde kom.

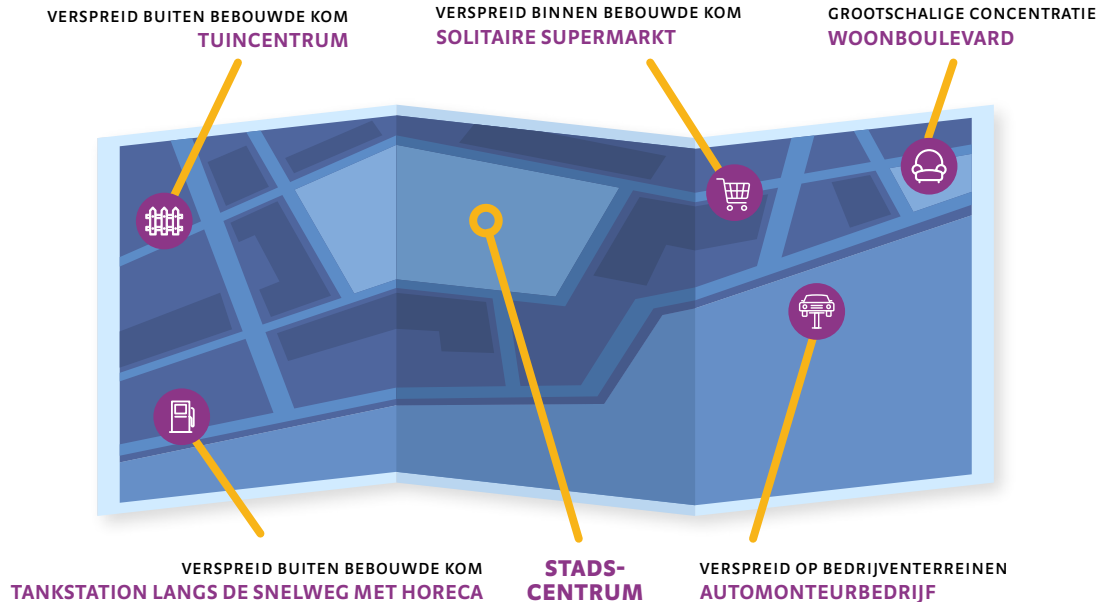
**Van de bijna 30 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo) in Nederland ligt inmiddels de helft in de buitenstad.** Dat blijkt uit het rapport waarop deze brochure zich baseert. In de sector *automotive* is het aandeel nog veel groter. Autoshowrooms, werkplaatsen en tankstations zijn vrijwel altijd in de buitenstad gesitueerd. Het aandeel van sectoren als horeca, leisure en ambacht is in absolute en relatieve zin klein. Daarom zijn die sectoren buiten beschouwing gelaten.

De buitenstad heeft een belangrijke, onderscheidende positie in het Nederlandse winkel-landschap. De winkels bieden een specifiek, grootschalig winkelassortiment, gericht op doelgerichte aankopen. De gebieden onderscheiden zich ook door:

- goede autobereikbaarheid
- ruime parkeermogelijkheden
- lage parkeertarieven
- dito huisvestingslasten

### Het rapport

Bureau Stedelijke Planning (2020), *Naar een vitale buitenstad en de relevantie van de Dienstenrichtlijn*



### Centrumgebieden versus buitenstad: locatietypen

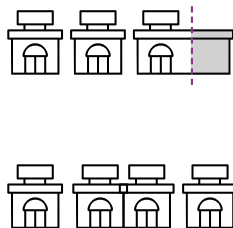
Bron: Bureau Stedelijke Planning

### WAT ZIJN DE PROBLEMEN VAN DE BUITENSTAD?

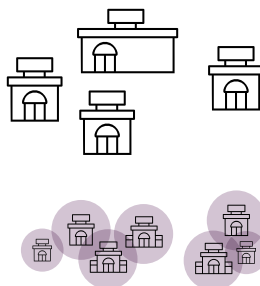
De buitenstad, die zo belangrijk is in ons winkellandschap, heeft een probleem. Het winkelareaal in de buitenstad is sinds 2005 veel sterker gegroeid dan dat van de centrumgebieden. Inmiddels ligt de helft van ons totale winkelareaal in de buitenstad. Tussen 2005 en 2020 kwam er 15 procent aan vloeroppervlak bij. Dat houdt geen gelijke tred met de stijging van consumentenbestedingen in de niet-dagelijkse detailhandel. In de woon- en autoboulevards is bovendien de leegstand fors toegenomen. De autobranche zag de jaarlijkse verkopen sinds het topjaar 1999 met ongeveer een derde dalen, terwijl het aantal verkooppunten (showrooms, werkplaatsen en tankstations) met ruim een vijfde toenam. In de detailhandel en de automotivesector is sprake van een structureel overschot aan meters, te versnipperd aanbod, te veel van hetzelfde en te grote overlap in verzorgingsgebieden.

Daar moeten we iets aan doen, en dat kunnen we ook. Door slim te ordenen, te organiseren en om te bouwen kunnen we samen de buitenstad beter maken.

TE VEEL METERS



TE VERSNIJPERD AANBOD

**DISBALANS IN  
DE BUITENSTAD**

TE VEEL HETZELFDE

TE VEEL OVERLAP IN  
VERZORGINGSGEBIED

**Disbalans in de buitenstad**  
Bron: Bureau Stedelijke Planning

## HOE LOSSEN WE DE PROBLEMEN OP?

De strategie voor een gezonde, vitale buitenstad luidt als volgt:

## MINDER + ANDERS = BETER

Met name in de detailhandel en de automotivesector, de twee grootste categorieën in de buitenstad, is een overschot aan winkelmeters. We moeten bewegen naar minder meters en minder verkooppunten. Die afname dient gelijk op te gaan met een aantrekkelijkere invulling van de buitenstad, waardoor de consument er graag komt, verblijft, koopt en afhaalt. Daarbij zetten we in op de unieke kwaliteiten van de gebieden, zoals het specifieke winkelaanbod. Zo ontstaat meer ruimte voor succesvol ondernemen. De buitenstad is geen kopie van de binnenstad of andere centrumgebieden, maar een waardevolle aanvulling hierop. En daar zetten we vol op in.

De strategie is uitgewerkt in de vier O's:

- **De O van Ordenen.** Dat is nodig om scherpe keuzes te maken: waar worden publieksvoorzieningen geconcentreerd? Waar kunnen ze beter ontmoedigd of gesaneerd worden? De antwoorden moeten worden vastgelegd in beleid en bestemmingsplannen en systematisch worden uitgevoerd.
- **De O van Organiseren.** Een betere afstemming op regionaal niveau is cruciaal. Ook moet de samenwerking tussen de buitenstad en centrumgebieden optimaal zijn, net als die tussen ondernemers, eigenaren en gemeente in de buitenstad zelf. Als dit in orde is, kunnen we werken aan de volgende twee O's: opwaardering van kansrijke locaties en het ombouwen van kansarme plekken.
- **De O van Opwaarderen.** Op sterke locaties moeten we investeren in een attractieve mix van publieksvoorzieningen in een plezierige ambiance. Waar mogelijk en gewenst, kunnen die publieksfuncties vermengd worden met andere stedelijke functies, zoals wonen en maatschappelijke voorzieningen.
- **De O van Ombouwen.** Overtollige meters kunnen we succesvol transformeren.

Het stroomschema op de volgende pagina laat zien hoe de vier O's zich tot elkaar verhouden en hoe daarmee een vitale buitenstad ontstaat. De strategie is nader uitgewerkt in de volgende hoofdstukken.

“Ik geloof dat jong en oud tegenwoordig veel meer willen dan de bestaande en bekende plekken in het centrum om te shoppen en te beleven. Voor het winkelen en kopen moeten we veel meer denken in ‘moments that matter’ en niet zozeer ‘products that matter’. En die moments kunnen worden versterkt door ‘locations that matter’.

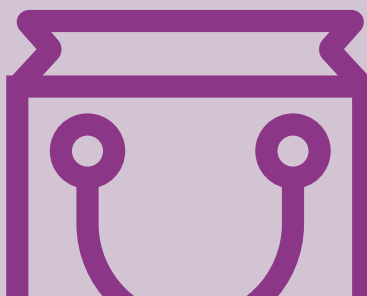
Eef Luchies, Brand junkies

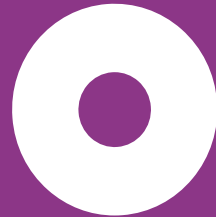




## VITALE BUITENSTAD

Via de vier O's naar een vitale buitenstad  
 Bron: Bureau Stedelijke Planning





## 2 De O van ordenen

Ruimtelijk ordenen is de beschikbare ruimte in een gebied zo goed mogelijk (opnieuw) inrichten en gebruiken. In de buitenstad is ordenen van belang om ondernemers, eigenaren en gemeenten zicht te geven op een goed rendement en een aantrekkelijke winkelomgeving. Het ruimtelijk orderingsbeleid is de taak van de overheid, met name provincies en gemeenten. De provincie stimuleert de regionale afstemming en bewaakt de voortgang. De gemeente geeft het ordenen vorm in beleidskaders en regelgeving. Beide partijen pakken hun ordeningstaken op in overleg met ondernemers en vastgoedeigenaren.

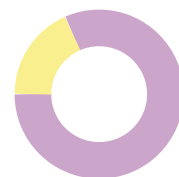
### VERNIEUWING EN TRANSFORMATIE

De essentie van ordenen in de buitenstad behelst het (verder) concentreren van publieksvoorzieningen op de kansrijke locaties en het saneren ervan op kansarme plekken. Dat vereist regionale afstemming en samenwerking, temeer omdat publieksvoorzieningen in de buitenstad veelal een bovenlokaal bereik hebben.

In de uitgave *Succesvolle transitie van de winkelstructuur* is een 'checklist gemeentelijke winkelpositie' opgenomen. Daarin hebben naast kwantitatieve factoren ook kwalitatieve aspecten een plaats, zoals consumentenoordeel, leefstijlen, *net promotor score* (NPS) en *net loyalty score* (NLS). Op provinciaal en regionaal niveau kunnen vervolgens de winkelgebieden en -locaties gelabeld worden als:

- **Ontwikkelgebied**, de topwinkelgebieden in de regionale of provinciale hoofdstructuur, waar het mogelijk is onder voorwaarden winkelmeters toe te voegen (volgens het 'ja, mits-principe');
- **Optimalisatiegebied**, belangrijk voor de regionale hoofdstructuur, waar verbeteringen mogelijk zijn maar het aantal meters gelijk blijft;
- **Transformatiegebied**, waar (gedeeltelijke) transformatie van winkelvoorzieningen naar een andere functie aan de orde is.

NB: Achterin deze brochure vindt u een overzicht van relevante literatuur die in de tekst wordt genoemd.



NRW, IVBN en  
INretail (2016).  
*Succesvolle transitie  
van de  
winkelstructuur*



NRW (2017).  
Succesvolle transitie  
van winkelgebieden  
door regionale  
afstemming

## BELEIDSINSTRUMENTEN OM TE ORDENEN

Daarna moeten de keuzes in regelgeving worden verankerd. De provincie kan de kaders voor het vestigingsbeleid vaststellen in de provinciale verordening. Op regionaal niveau vindt vervolgens de uitwerking plaats. NRW heeft in 2017 een publicatie uitgegeven over het belang van regionale afstemming voor succesvolle transitie van winkelgebieden. Die afstemming is uiteraard niet alleen van toepassing op detailhandel, maar ook op andere verkooppunten of publiekstrekkers.

## BELEIDSMAATREGELEN

### 1 Scherpe keuzes maken

Zowel op provinciaal als lokaal niveau moeten heldere, moedige keuzes worden gemaakt. Onder leiding van de provincie analyseren de samenwerkende gemeenten het probleem: het overaanbod van winkelmeters en -locaties in de buitenstad. Zij bepalen welke gebieden worden ontwikkeld, verbeterd en veranderd. De provincie werkt de oplossingen uit in de planologische visie, de gemeenteraad legt de plannen vast in het beleid. Regionale adviescommissies toetsen de nieuwbouwplannen van grote winkelunits.

### 2 Reduceren en clusteren

Overtollige meters worden gesaneerd, met als doel de versnippering tegen te gaan en het overaanbod te verkleinen. Dat kan door voorzieningen te concentreren en de bestemming te wijzigen van achtergebleven panden of locaties waar de winkels zijn vertrokken. De gemeente onthoudt goedkeuring aan nieuwe ontwikkelingen op transformatiegebieden. Tegelijkertijd stimuleert zij clustering in de daarvoor aangewezen gebieden.

### 3 Minder belemmeringen op aangewezen locaties

Hanteer een in de overgebleven gebieden uniforme, landelijke ondergrens van 1.000 m<sup>2</sup> bvo voor woonwinkels, dhz-winkels en tuincentra en 1.500 m<sup>2</sup> bvo voor retailparken. Op lokaal niveau kan de buitenstad verrijkt worden met andere functies, zoals horeca, leisure en een breed pakket aan faciliteiten (afhaalpunten, toiletten etc.).

#### 4 **Hernieuwd perspectief in transformatiegebieden**

Waar ombouw of sanering aan de orde is, kan deze gekoppeld worden aan nationale opgaven, zoals versnelde woningbouw en de energietransitie. Samen met eigenaren en ondernemers werkt de gemeente een aantrekkelijk alternatief uit voor hergebruik van het vastgoed. Leegstand kan zij bestrijden door de bestemming te wijzigen.

#### 5 **Verbinding met centrumgebieden**

De buitenstad staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van de (regionale) winkelstructuur. Zorg er daarom voor dat de verbinding met centrumgebieden in stand blijft, zowel in ruimtelijk-functionele als in organisatorische zin. Versterk daarbij de onderscheidende kwaliteiten van beide gebieden.

“ *Tip is en blijft om als ondernemer, zowel in de fysieke als in de online wereld, de regisseur te blijven van het eigen winkel- en verblijfsgebied en optimaal samen te werken om gezamenlijk toegevoegde waarde aan consumenten te bieden.*

– Olaf Zwijnenburg, sectorspecialist retail Rabobank

“ *De consument denkt niet langer ‘zaterdagmiddag naar de stad en we zien wel waar we uitkomen’ maar ‘wat zullen we vanmiddag doen, en waar kan dat het beste’. We kunnen daarop inspelen door de perifere detailhandel aan te vullen met leisure en horeca, en een dubbelfunctie te geven als e-commerce-hub: suburb utopia!*

– Pascal Rijnders, architect BNA



### 3 De O van organiseren

De tweede O is die van organiseren. Om de buitenstad vitaal te houden, moeten ondernemers, eigenaren en overheden zich organiseren en samenwerken. De centrumgebieden zijn nu beter georganiseerd dan de buitenstad. Het vergroten van de aantrekkelijkheid en organisatiekracht van centrumgebieden staat geagendeerd met initiatieven als de Retailagenda, 'Bruisende binnensteden' en het Platform Binnenstadsmanagement. Het kennisplatform De Nieuwe Winkelstraat biedt partijen praktische hulp en kennis. Partijen in de buitenstad kunnen van deze initiatieven in de binnenstad leren.

#### SAMENWERKEN IN DE BUITENSTAD

Diverse grote centra als Woonmall Alexandrium en Villa Arena kennen een systeem van service- en marketingbijdragen, waaruit collectieve acties worden betaald. Een vervolgstap kan zijn dat eigenaren en ondernemers in de buitenstad zich verenigen, een gezamenlijke visie opstellen, een uitvoeringsprogramma formuleren en de acties uitvoeren. Dankzij die gezamenlijke inspanning zullen de betrokkenen bij het winkelgebied ervaren dat hun cluster beter functioneert.

Samenwerkingsvormen die op lokaal of gebiedsniveau kunnen worden opgezet, zijn de BIZ (Bedrijven Investeringszone), een winkeliers- of ondernemersvereniging, de Vereniging van Eigenaren (VvE) of een ondernemersfonds.

“ Een vitale buitenstad voor morgen is alleen mogelijk met de vier O's van ordenen, organiseren, opwaarderen en ombouwen.

– Frank van der Heide, Tuinbranche Nederland









Een BIZ is de meest vergaande vorm van samenwerking. Dat orgaan verenigt alle ondernemers en pandeigenaren in een bepaald afgebakend gebied. Als er voldoende draagvlak is en de gemeente akkoord gaat, is het raadzaam een BIZ op te zetten. Alle ondernemers in het gebied dragen eraan bij en zetten zich samen in voor de verbetering van de leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. De BIZ werkt met een doordacht meerjarenplan, voorzien van heldere doelstellingen en een begroting. In de centrumgebieden is de BIZ inmiddels gemeengoed, maar in de buitenstad blijft deze samenwerkingsvorm achter.

Groot voordeel van de BIZ is de autonomie: deze vorm is van, voor en door de ondernemers zelf.

**Voor goede samenwerking en afstemming zijn de volgende aspecten van belang:**

- vaste aanspreekpunten in alle overheidslagen en **duidelijke afspraken** over de wijze van afstemming, toetsing en besluitvorming;
- vaste aanspreekpunten bij de ondernemers, pandeigenaren en gemeente per gebied en **regelmatige overlegmomenten** (minimaal twee keer per jaar);
- wederzijdse **ondersteuning en afstemming** tussen gebieden op specifieke pijlers zoals communicatie en evenementen;
- brede **inzet van instrumenten** (mede mogelijk gemaakt door de gemeente) voor alle (winkel)concentratiegebieden binnen de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan het Haags Retailpunt, een serviceorganisatie voor alle winkeliersverenigingen in Den Haag.

.....  
In de 350 grotere binnenstedelijke winkelgebieden in Nederland zijn 738 actieve ondernemerscollectieven. Daarbij blijft de buitenstad ver achter.



## 4 De O van opwaarderen

De derde O is die van opwaarderen. De buitenstad is nu functioneel ingericht voor doelgerichte bezoekers. De consument van vandaag – en zeker die van morgen – vraagt echter meer. Het doelgerichte aanbod moet uiteraard op orde zijn, maar de locatie moet er bovendien aantrekkelijk uitzien. Er zijn voldoende goede parkeervoorzieningen, de omgeving is veilig, de routing duidelijk. Ook de sociale meerwaarde moet aanwezig zijn, in de vorm van een fijne sfeer, beleving en evenementen.

### WAAROM OPWAARDEREN?

Het Koopstromenonderzoek Randstad (KSO) vroeg consumenten in 2016 allerlei aspecten van een winkelgebied te beoordelen met een rapportcijfer van 1 tot 10 en daarna een totaaloordeel te geven. Als de deeltijfers worden vergeleken met het totaalcijfer, wordt het belang van elk afzonderlijk aspect duidelijk. Zo heeft I&O Research een prioriteitenmatrix opgesteld voor doelgerichte aankopen, die in de regel in de buitenstad plaatsvinden.

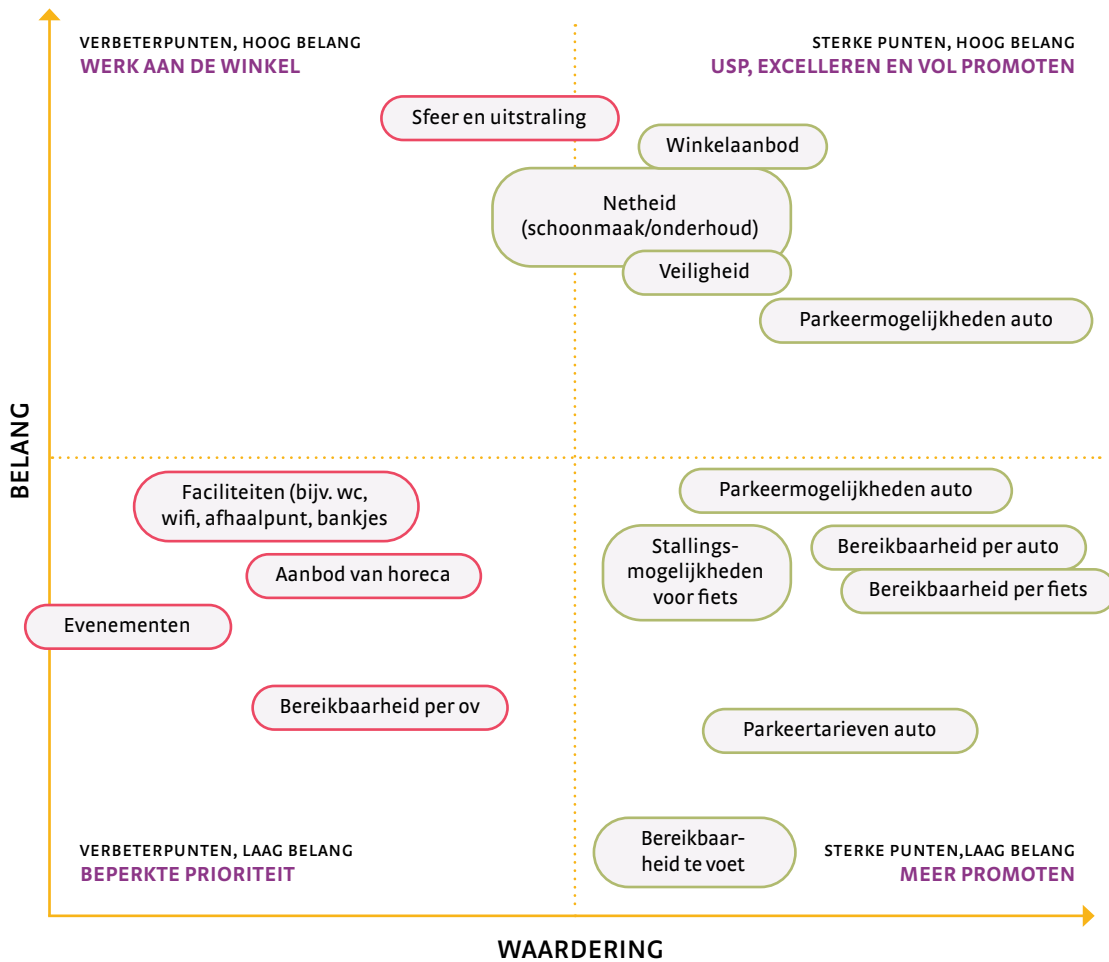
Sfeer en uitstraling blijkt het belangrijkste verbeterpunt van de buitenstad. Het is essentieel die twee zaken te verbeteren, mede vanwege de opkomst van internetwinkelen, dat zich goed leent voor doelgerichte aankopen. De faciliteiten, de horeca en evenementen krijgen een lage waardering, en hebben een ondergeschikt belang. Toch is het raadzaam daar aandacht aan te geven. De combinatie van een themalocatie met aanpalend aanbod, ondersteunende horeca, leisureactiviteiten en beleving vergroot de aantrekkelijkheid, verlengt de verblijfsduur en verhoogt de bestedingen. Zo'n 'verrijkt' winkelgebied kan tot stand komen door verschillende retailers te activeren, maar kan in sommige gevallen ook een initiatief zijn van één onderneming.

IKEA-vestigingen en enkele zelfstandige woonwinkels als woonwarenhuis Nijhoff in Baarn blijken hoog te scoren op sfeer en uitstraling, op faciliteiten, horeca en evenementen. Ook grote tuincentra zetten steeds meer in op een gevarieerd aanvullend aanbod. Intratuin Duiven combineert bijvoorbeeld het assortiment met workshops, evenementen en horeca.









### Prioriteitenmatrix doelgerichte aankopen

Bron: I&O Research op basis van KSO 2016; bewerking Bureau Stedelijke Planning

### CONCEPTUEEL: HET IKEA MODEL

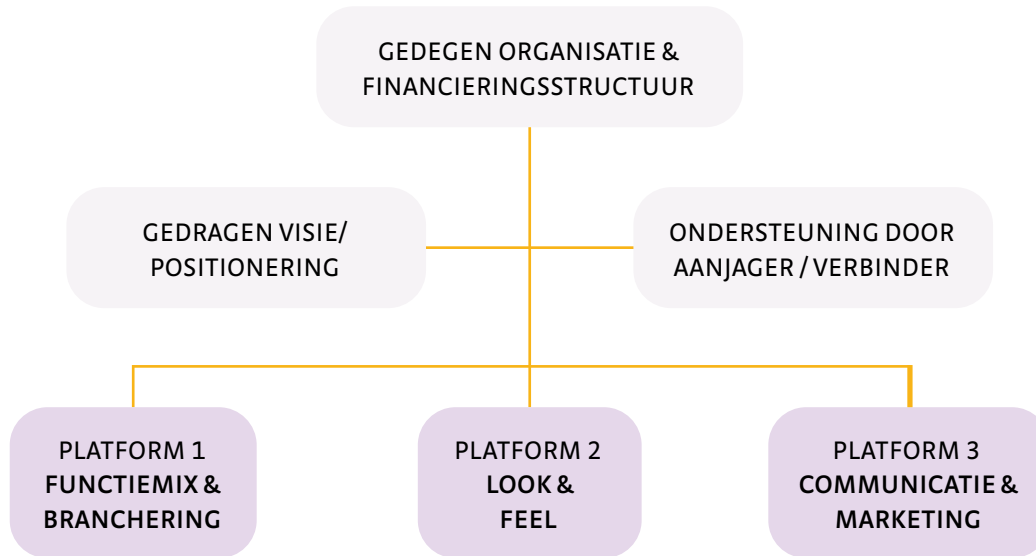
IKEA wordt veelal geassocieerd met de Billy boekenkast en Zweedse gehaktballetjes. Er zit echter veel meer achter het concept dan de verkoop van meubels die thuis in elkaar gezet moeten worden. De winkel is zo opgezet dat de consument er zo lang mogelijk verblijft. IKEA biedt met Småland een kinderopvang, de winkel kent een restaurant, een café en een kleine supermarkt. Dankzij die voorzieningen hoeven klanten de winkel niet te verlaten om te eten of boodschappen te doen.



Een regionale visie op de voorzieningenstructuur helpt een vitalere buitenstad te creëren. Er is echter meer nodig dan dat. Ondernemers en eigenaren moeten samen met de gemeente een visie op het winkelgebied formuleren, en die vervolgens uitwerken in:

- functie- en branchemix
- look and feel (fysieke domein)
- communicatie en marketing

Al deze aspecten dragen bij aan de beleving en sfeer en uitstraling, het belangrijkste verbeterpunt voor de buitenstad.



**Model visie en positionering voorzieningencluster en de uitwerking daarvan**

Bron: Bureau Stedelijke Planning

In 2018 is het beeldkwaliteitsplan gekozen als een van de belangrijkste maatregelen om de buitenstad op te waarderen. Veelal worden in het bestemmingsplan voor centrumgebieden beeldkwaliteitseisen opgenomen. Door dit ook voor de buitenstad te doen, kan deze fysiek aantrekkelijker worden. Daarbij kunnen uiteraard locaties verschillend worden behandeld. In themagebieden en retailparken zijn hoge kwaliteitseisen aan de orde zijn, kleinere winkelclusters kunnen meer functioneel van aard zijn. Kleine ingrepen (zoals groen, banieren of een nieuwe verflaag) kunnen het aanzien al snel ten goede veranderen, zonder dat er veel geld mee gemoeid is.

- Bij een gezamenlijke aanpak is het effect van ingrepen groter en zijn de kosten per saldo lager.
- Door handig te plannen, bijvoorbeeld ingrepen te combineren met groot onderhoud, kunnen kosten worden gereduceerd.
- Een gevefonds kan bijdragen in de verbetering van puien, zodat er een kwalitatief aantrekkelijk straatbeeld ontstaat.

## DE BUITENSTAD OPWAARDEREN, HOE DOE JE DAT?

### 1 Verhoog de organisatiegraad

Ben je ondernemer, dan organiseer je samen met collega's de gedeelde belangen in een vereniging. Zo zorg je voor een vast aanspreekpunt en ben je een volwaardige gesprekspartner van overheden. Als gemeente plan je regelmatig overleg in, minimaal twee keer per jaar, met de ondernemersvereniging en de vereniging van eigenaren.

### 2 Innoveer

Omarm en faciliteer als ondernemer nieuwe technologie, combineer de showroom met internet en afhaal mogelijkheden. Grote ondernemers zijn gebaat bij een multi-formatstrategie: flagship stores op enkele locaties in de buitenstad, kleinere varianten in centrumgebieden. Daarnaast kan het geen kwaad te experimenteren met aanvullingen op het traditionele verkoopmodel: een verzekering bij de fiets.

### 3 Verrijk de geselecteerde gebieden

Dit is een taak voor ondernemers, eigenaren en gemeente. Ontwikkel een gezamenlijke visie op de functies, branchemix en formules van het kansrijke gebied. Organiseer evenementen en bevorder de horeca in samenwerking met de gemeente. Kortom: maak een locatie met potentie aantrekkelijker voor de consument. Experimenteer met omzethuur.

### 4 Werk samen

Pak als gemeente de regie en ga in gesprek met de betrokken partijen. Blijf als ondernemer nauwlettend op de hoogte van het gemeentelijk beleid en blijf een positief kritische gesprekspartner. Ondernemers hebben specifieke kennis van rendabele zaken en geschikte locaties; dat is waardevol voor de gemeente. Op haar beurt kan de gemeente fondsen en subsidies aanboren en nieuwe instrumenten zoals stedelijke ruilverkaveling inzetten. Werk met kortere huurcontracten en een fonds voor noodzakelijke bedrijfsverplaatsingen.

### 5 Verbind

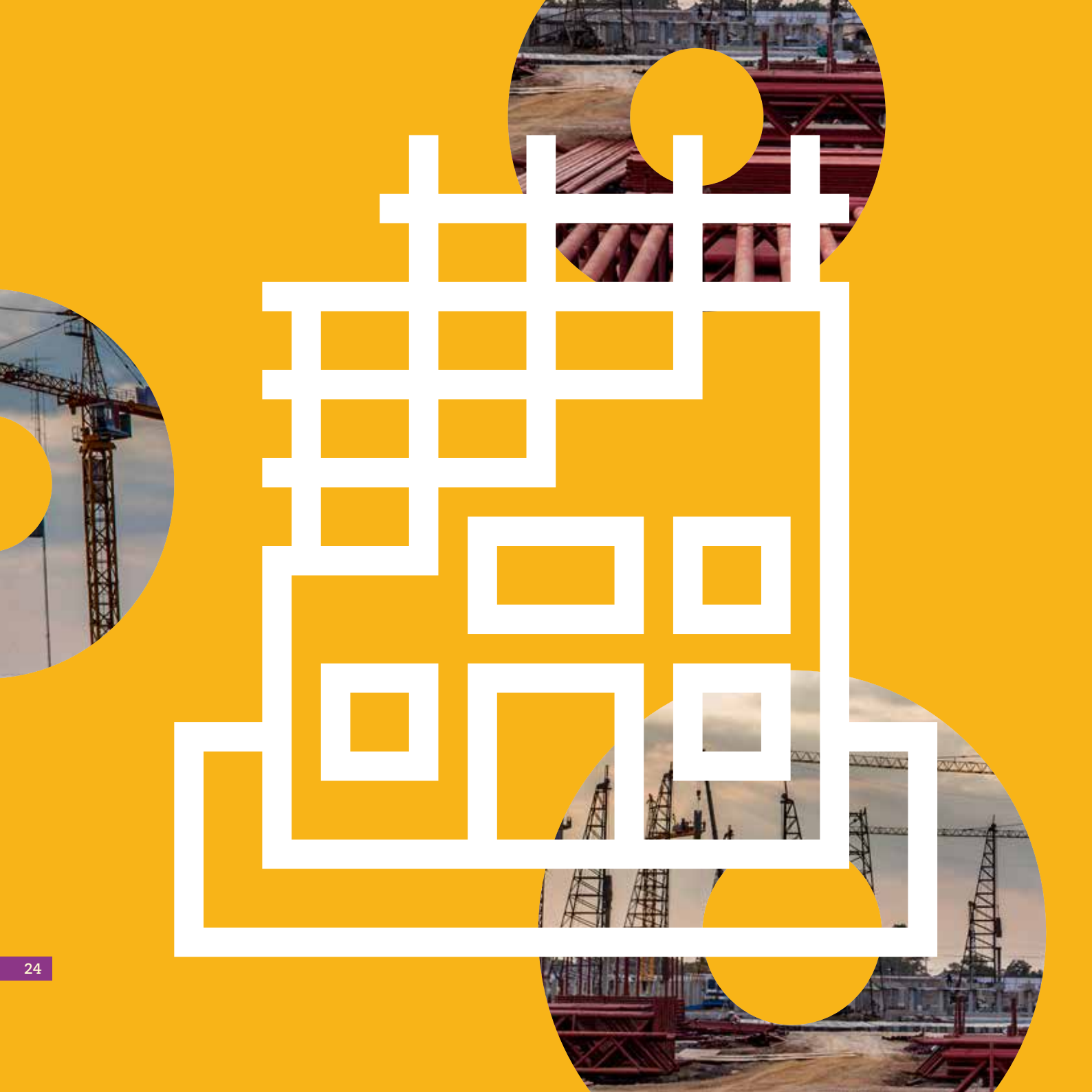
De buitenstad staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van de (regionale) winkelstructuur. Zorg er daarom voor dat de verbinding met centrumgebieden in stand blijft, zowel in ruimtelijk-functionele als in organisatorische zin. Versterk daarbij de onderscheidende kwaliteiten van beide gebieden.



6 *Samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en overheden is nodig om de ontstane overbewinkeling te beteugelen. Voor de slecht functionerende meubelboulevards zijn vele probleemoplossende invullingen mogelijk, denk aan een snelle aanpak van de woningnood en het stoppen van de verdozing in Nederland.*

Dolf Vogd, voorzitter Woonboulevard Groningen





## 5 De O van ombouwen

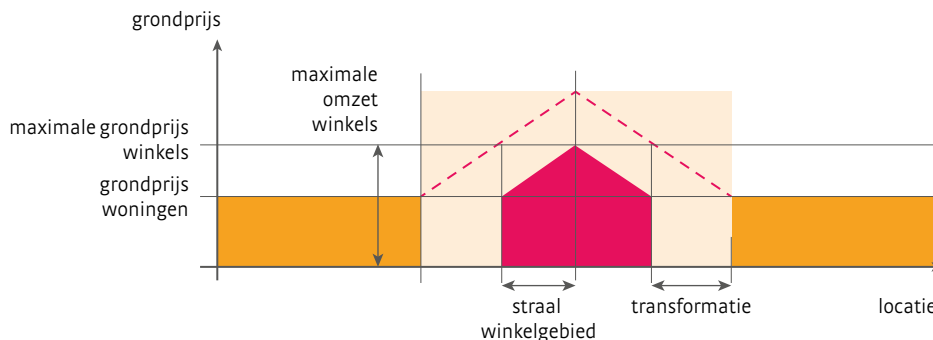
Concentratie van publieksvoorzieningen op kansrijke locaties moet gecombineerd worden met de gelijktijdige transformatie van detailhandel in andere bestemmingen op de minder kansrijke locaties. Dit is de laatste O en die staat voor Ombouwen. De ontwikkeling van het aanbod in de buitenstad loopt totaal uit de pas met de vraag. Vooral in de detailhandel en de automotivesector is actie nodig. De coronacrisis leidt onherroepelijk tot een versnelling van een nieuwe inrichting van het retaillandschap. Voor horeca en leisure lijken de perspectieven nog goed, maar na de coronacrisis kan de omvangrijke planvoorraad de vraag overtreffen. In dat geval dreigt overaanbod. De reductieopgave in de buitenstad omvat met name:

- specifieke categorieën, namelijk automotive en detailhandel;
- specifieke regio's met groot overaanbod of krimp;
- specifieke locaties, namelijk solitaire verkooppunten en transformatiegebieden.

### SUCCESVOL OMBOUWEN

Eerst moet duidelijk zijn welke winkelgebieden perspectief hebben zijn en welke niet. Ombouwen kan vervolgens op twee manieren:

- de bestemming van de locatie aanpassen met behoud van de bebouwing,
- de bestemming aanpassen, de bebouwing slopen en eventueel vervangen.



**Transformatie naar een andere bestemming – bijvoorbeeld woningen – is mogelijk als de grondopbrengst hoger ligt dan functies als detailhandel.**

*Bron: NRW (2016) op basis van Teulings (2016)*







CAPRIOLE  
COFFEE SINCE 1977

Verspreide winkels of kleinere winkelconcentraties zijn relatief eenvoudig te transformeren. Een actief beleid en alerte houding van de gemeente zijn nodig om de ombouw in gang te zetten. In de bebouwde kom wordt transformatie naar woningen al veelvuldig in de praktijk gebracht. De Rabobank concludeert in een special van juni 2018 dat Nederland meer dan één miljoen m<sup>2</sup> retailvastgoed telt dat omgebouwd zou kunnen worden. In kansrijke woningmarkten is dit een half miljoen m<sup>2</sup>. Bij een gemiddelde grootte van 50 tot 100 m<sup>2</sup> per winkelunit biedt dit ruimte voor 7 tot 14 duizend nieuwe woningen.

Grotere winkelgebieden ombouwen is ingewikkelder. De publicatie *Succesvolle transitie van de winkelstructuur* reikt de instrumenten aan. Voor gemeenten en provincies is een praktisch stappenplan opgenomen om met alle betrokkenen – ondernemers, vastgoed, horeca en bewoners – werk te maken van de transitie. Bovendien heeft de Retailagenda een handreiking opgesteld, *Saneren plancapaciteit* om de detailhandelsbestemming buiten de aangewezen gebieden te schrappen.

Voor winkelgebieden die een andere functie moeten krijgen, is het zaak de eigenaren en gebruikers een aantrekkelijk alternatief te bieden. Dit vraagt om creativiteit van betrokkenen en begrip van gemeenten, die mee moeten werken aan bestemmingsverruiming. Het helpt daarbij als de transformatieopgave van winkelgebieden wordt gekoppeld aan andere, grote nationale opgaven. Het gaat hierbij om koppelingen met:

- **Versnelling van de woningnieuwbouw.** De woningmarkt kampt in delen van Nederland met tekorten. Extra nieuwbouwwoningen en een versnelling van het productietempo zijn dan ook gewenst. Overheidsinstanties en vastgoedpartijen staan voor de uitdaging om het woningtekort en het winkeloverschot in detailhandel en automotive samen te brengen. De buitenstad kan hier een rol in spelen, ook op bedrijventerreinen – denk aan gemengde woon-werklocaties.
- **Energietransitie.** Een zeer actueel thema, ook voor de buitenstad. Niet alleen kunnen ombouw en verduurzamen prima samengaan, ook moeten de bestaande winkelgebieden verduurzamen, bijvoorbeeld door zonnepanelen op het dak te plaatsen, of voor wateropvang te zorgen. In het Klimaatakkoord sprak de regering af in 2030 bijna de helft (49%) minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990.



NRW, IVBN en INretail (2016). *Succesvolle transitie van de winkelstructuur*



Retailagenda, BRO, Rho (2020). *Handreiking saneren plancapaciteit*





**Nieuwe woningen, energietransitie en ruimte voor logistiek**

*Bron: Ingimage*

- **Ruimte voor bedrijven en logistiek**, ‘verdozing’ tegengaan. Zeker in de economische sterke regio’s bestaat behoefte aan extra ruimte voor bedrijvigheid. Transformatie van detailhandel naar bedrijvigheid op bestaande bedrijventerreinen zorgt voor duurzaam ruimtegebruik en gaat ‘verdozing’ – het volbouwen van schaarse ruimte in het groen – tegen. Daarnaast nemen logistieke stromen toe, onder meer door de groei van internetwinkelen. De buitenstad is een logische plek voor transport, opslag en overslag van consumentengoederen. Ook afhaalpunten of pick-uppoints behoren tot de mogelijkheden, al verdient het afhalen van consumentengoederen in de winkelgebieden de voorkeur.
  
- **Ruimte voor mobiliteithubs**. Op termijn zouden veel verschillende vervoersstromen samen moeten komen in hubs. Daar stapt de reiziger over van de fiets in de auto of naar het ov. Hubs zijn uitgebreidere varianten van de treinstations die we nu al kennen. Ze hebben een aantrekkelijke werking door functies en voorzieningen samen te brengen en kunnen functioneren als

sociaal-economische knooppunten. Gebruik van deze hubs wordt aantrekkelijker als mobiliteit gecombineerd wordt met maatschappelijke en commerciële voorzieningen die aansluiten bij de behoeften van de reiziger (werkplekken, winkels, gezondheidscentra, ontmoetingsplekken, pick-uppunten voor pakketjes en boodschappen, etc.). Hiermee wordt aangesloten op het Deltaplan van de Mobiliteitsalliantie<sup>1</sup>.



**Het Boulevard home center heeft zijn dak bedekt met zonnepanelen.**

*Bron: Groene courant*

<sup>1</sup> De Mobiliteitsalliantie is een uniek samenwerkingsverband van inmiddels ca. 25 partijen, opgericht om ervoor te zorgen dat de bewegingsvrijheid van Nederland ook in de toekomst behouden blijft. Dit vraagt om een verandering naar een nieuw slimmer mobiliteitssysteem waarin zowel de reiziger als de ondernemer flexibel kan reizen. Partners: Keolis - GVB - Landelijk Veren Platform - EBS - FEHAC - Koninklijk Nederlands Vervoer - HTM - Qbuzz MKB-Infra - Transport & Logistiek Nederland - Rai Vereniging - RET - Fietsersbond - Transdev - VNA - ANWB - KNAC - NS - Arriva - Rover - Vereniging Zakelijke Rijders - Centraal Bureau voor de Rijn- & Binnenvaart - BOVAG - Bouwend Nederland.

### KANSEN VOOR RUIMTEKORT IN ANDERE SECTOREN

Kortom, de reductieopgave voor detailhandel en de automotivesector is een kans om ruimte-korten in andere sectoren op te lossen: de woningmarkt, de markt voor bedrijven en logistiek en de energietransitie. Binnen de bebouwde kom liggen er vooral kansen voor ombouw van detailhandel en autobedrijven naar woningen. De locaties buiten de bebouwde kom – veelal op bedrijventerreinen – zijn meer geschikt voor bedrijven en logistiek, maar ook voor nieuwe woon-werkmilieus.

Ruwe berekeningen komen uit op ruimte voor ruim **10 duizend extra woningen en 3 miljoen vierkante meter voor commerciële bedrijvigheid** (omgerekend 23 hectare) in de komende twintig jaar, ervan uitgaande dat twee derde van de overtollige meters in de detailhandel en automotivesector een-op-een worden omgezet naar woningen of bedrijven en logistiek. Nog veel meer winst valt te behalen als door sloop en nieuwbouw meer woningverdichting wordt bereikt. Dat kan ook door woningen te mengen met bedrijven en winkels. Dat kan zo nog eens 10 duizend extra woningen opleveren.

“*Wat we nodig hebben is een overheid die met ons, investeerders en ontwikkelaars, in partnership wil meewerken en meedenken om langdurige leegstand te voorkomen. Afhankelijk van de locaties biedt dit mogelijkheden voor woningbouw en bedrijfspanden in sectoren die juist extra meters zoeken.*”

– Bert de Kroon, voorzitter BOVAG Autodealers



## 6 Aan de slag

**Beleidsmakers, ondernemers en eigenaren: kom in actie!** De analyse van de ontwikkelingen in de buitenstad maakt de problemen zichtbaar: de sterke groei van het metrage in met name de grootschalige concentraties, de schaalvergroting, de relatief hoge leegstand en het overaanbod in detailhandel en automotive. De branchering in de buitenstad is verruimd en branchevervaging is zichtbaar. Versoepeling van de beleidsvoering sinds 2006 heeft deze ontwikkelingen mogelijk gemaakt, maar alle betrokken partijen hebben eraan bijdragen. Als gevolg van vergrijzing, internetwinkelen en veranderend consumentengedrag, nemen de problemen in de buitenstad toe. De inkomsten van ondernemers en het rendement van vastgoedbeleggers staan onder druk. Voor consumenten zijn inmiddels minder aantrekkelijke winkelgebieden ontstaan. Gemeenten krijgen te maken met suboptimaal grondgebruik, leegstand en verloedering van gebieden. Bovendien wordt de beleidsvoering voor de buitenstad complexer als gevolg van de voorwaarden die de Europese Dienstenrichtlijn daaraan stelt.

Tijdens de afronding van het rapport *Naar een vitale buitenstad* sloeg het coronavirus toe. Retail, automotive, horeca en leisure zijn hard geraakt als gevolg van de (gedwongen of vrijwillige) sluiting en het enorme omzetverlies dat daarmee samenhangt. Zo hebben horeca, hotels, attracties, cultuur, sport en evenementen maandenlang compleet stilgelegen; de omzet bedraagt vaak minder dan tien procent van het normale volume. Veel ondernemers zijn uitgedaagd in het ‘nieuwe normaal’ hun weg te vinden.

Het na-ijleffect zal voor publieksvoorzieningen forser zijn dan in andere delen van de economie. Als de economie weer op gang komt, is dat in de anderhalvemetervariant. Het is helder dat de transitieopgave en daarmee de behoefte aan handelingsperspectief in een versnelling terecht is gekomen. Een aantal ondernemers bereidt zich al voor door de vestiging aan te passen, zoals restaurants met minder tafels en grotere onderlinge afstanden. Verder zijn consumentengedrag en consumptieve bestedingen onzekere factoren in het herstel. In een economische crisis worden grote uitgaven aan een nieuwe auto, bankstel, keuken of badkamer uitgesteld of afgesteld. Allemaal aankopen van volumineuze goederen die juist in de buitenstad plaatsvinden. Als de economische crisis in de toekomst leidt tot een stagnerende woningmarkt, hebben ook de nu goed presterende bouw- en tuinmarkten daar last van. Een verhuizing is namelijk het moment om het in- of exterieur te vernieuwen.

De sanering en revitalisatie van de buitenstad is door deze ontwikkelingen urgenter dan ooit. De omslag vereist een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen: ondernemers, vastgoedpartijen en alle overheidslagen (gemeente, regio, provincie en het Rijk). De overheid is de aangewezen partij om de kaders vast te stellen: waar mogen de publieksvoorzieningen komen, van welke aard kunnen die zijn en hoe groot mogen ze worden? De sector – ondernemers en eigenaren voorop – is er om de noodzakelijke vernieuwing te bewerkstelligen. Omdat de problematiek gemeentegrenzen overstijgt, hebben de provincies een belangrijke rol bij het revitaliseren van de buitenstad.

De initiatiefnemers van de vitale buitenstad roepen alle betrokkenen op werk te maken van de strategie van minder + anders = beter. De vier O's geven richting aan de uitwerking van de strategie en het instrumentarium draagt bij aan de invoering ervan. De buitenstad moet even hoog op ieders agenda komen te staan als de centrumgebieden. Alleen zo blijft de stevige winkelstructuur die ons land altijd heeft gekenmerkt, behouden.

---

## COLOFON

### TEKST

Bureau Stedelijke Planning

### REDACTIE

Jeroen van Heemskerck Düker

### VORMGEVING

Jeroen van Heemskerck Düker  
en Dick Noordhuizen

---

## DISCLAIMER

De inhoud van deze brochure is met de grootste zorg samengesteld en is gebaseerd op *Naar een vitale buitenstad en de relevantie van de Dienstenrichtlijn* (2020). Ondanks deze betrouwbare zorgvuldigheid kan het voorkomen dat de informatie onjuistheden bevat. Bureau Stedelijke Planning noch de negen projectpartners zijn in enig geval aansprakelijk voor schade die het directe of indirecte gevolg is van of in verband staat met het gebruik van de informatie uit deze brochure.



### Samen investeren in succesvolle winkelgebieden

Aan de hand van 21 praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland zijn de succesfactoren van collectieven in beeld gebracht.



### Succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming

NRW zet de mogelijkheden en voordelen van regionale afstemming op een rij.



### Instrumenten voor een succesvolle winkelstructuur

Dit praktische stappenplan helpt gemeenten om winkelmeters uit de markt te halen zodat er een vitale winkelstructuur ontstaat.



### Toolkit Sociale meerwaarde: merkstrategie voor succesvolle winkelgebieden'

De toolkit zet de stappen op een rij om voor het ontwikkelen van een gezamenlijke visie die de sociale waarde van een winkelgebied versterkt.



### Nieuwe richtlijnen voor succesvolle winkelgebieden

Een winkelgebied is meer dan een verzameling verkooppunten. Voor het succes van een winkelgebied is sociale meerwaarde van essentieel belang.



### Succesvol innoveren in winkelgebieden

Deze publicatie laat op praktische wijze zien hoe je om kunt gaan met retailinnovatie in je stad of winkelgebied.

## DE PROJECTPARTNERS



INRETAIL



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



< BUREAU >>>>  
< STEDELIJKE >>>>  
< PLANNING >>>>