

Sturen op een divers winkelgebied

Bevindingen bestuursopdracht
Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod

28 februari 2017

Stad in Balans

Sturen op een divers winkelgebied

Inhoudsopgave

1 Bestuursopdracht Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod, 12 juli 2016 7

2 Probleemanalyse 9

3 Stakeholders en bepalende factoren van een aantrekkelijk winkelgebied 21

3.1 Stakeholders van een aantrekkelijk winkelgebied 21
3.2 Bepalende factoren van een aantrekkelijk winkelgebied 23

4 Sturingsinstrumenten gemeente 27

4.1 Juridisch Planologische instrumenten 29
4.2 Bestuursrechtelijke niet juridisch planologische instrumenten 50
4.3 Privaatrechtelijke instrumenten 65

5 Sturingsinstrumenten gezamenlijke stakeholders 75

5.1 Brancheringsvisie van stakeholders in de winkelstraat 77

6 Sturingsinstrumenten ondernemers 87

6.1 Ondernemers werken georganiseerd samen aan een vitale winkelstraat 89
6.2 Ondernemers beïnvloeden koopgedrag consument 101

7 Sturingsinstrumenten vastgoedeigenaren 105

7.1 Individuele eigenaar bepaalt welke bestemming en huurder in pand komt 107
7.2 Eigenaren handelen georganiseerd in belang van de winkelstraat 113

8 Sturingsinstrumenten bewoners 115

8.1 Bewoners oefenen individueel of georganiseerd invloed uit op het winkelaanbod in de straat 117

9 Samenvatting en aanbevelingen 125

9.1 Samenvatting 125
9.2 Aanbevelingen 128

Bijlage Matrix ter vergelijking van effectiviteit sturingsinstrumenten 132

Foto voorpagina: Maarten Brante

1 Bestuursopdracht Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod, 12 juli 2016[1]

1.1 Aanleiding

- Motie 197 van de leden Nuijens, Boutkan en N.T. Bakker inzake de voortgangsrapportage Stad in Balans (onderzoeken van 'branchering' als gebiedsgericht instrument voor het herstellen en behouden van functiemenging en functiediversiteit). Mede op basis van signalen van bewoners en ondernemers.
- De vroegtijdige vernieuwing van het bestemmingsplan Postcodegebied 1012 (start 2016, inwerkingtreding is voorzien in 2018) en de wens om voor die tijd alternatieve sturingsmogelijkheden te hebben onderzocht.
- Het startdocument Stad in Balans en de daarin genoemde maatregel om het juridisch planologisch kader aan te passen om positieve ontwikkelingen voor de stad te ondersteunen en de nadelige effecten (w.o. afname diversiteit winkelaanbod) in bepaalde straten te reguleren.

1.2 Doel

Inventarisatie van de huidige en toekomstige juridisch planologische en overige sturings-instrumenten, waaronder branchering, om afname diversiteit van het winkel- en voorzieningen-aanbod in Amsterdam, en in eerste instantie postcodegebied 1012, te beperken en te voorkomen en hiervan te leren voor de rest van de (binnen)stad. Tijdens het inventarisatieonderzoek wordt verkend of het haalbaar en wenselijk is om een selectie van geïnventariseerde sturings-instrumenten in een tweetal experimenten toe te passen in de praktijk en verder uit te werken. De experimenten zouden in dat geval worden afgenomen in een gebied met beoogde reparatie van diversiteit, en een gebied met beoogde preventie van afname van diversiteit (risicogebied).

1.3 Resultaten

De resultaten worden aan DB Centrum en B&W gerapporteerd en meegenomen in het stedelijk detailhandelsbeleid, bestemmingsplan 1012 en andere relevante kaders. Het onderzoeksresultaat bevat tevens een voorstel voor het starten van een tweetal experimenten, voor zover dat tijdens de inventarisatie haalbaar en wenselijk is gebleken.

[1] Tekst komt uit de bestuursopdracht, zoals vastgesteld op 12 juli 2016



Foto: Rienk Kuiper

2 Probleemanalyse

De probleemanalyse is opgebouwd aan de hand van drie deelvragen, en waar mogelijk onderbouwd met data:

1. Wat willen we?
2. Wat zien we?
3. Wat is de oorzaak?

Het hoofdstuk sluit af met een korte (deel)conclusie.

2.1 Wat willen we?

Structuurvisie Amsterdam 2040 (pag. 110)

"Het huidige Amsterdamse en het regionale detailhandelsbeleid gaan uit van een balans tussen behoud van de bestaande, fijnmazige verzorgingsstructuur en ruimte voor dynamiek. Anders gezegd: in Amsterdam vinden we het belangrijk dat inwoners dicht bij hun huis hun dagelijkse boodschappen kunnen doen. [..] Maar we vinden het ook van belang dat het winkellandschap zich vernieuwt en meegaat in de tijd. Een vernieuwend, hoogwaardig en gevarieerd winkelaanbod hoort daarbij.
Naast basis- en middensegmentwinkels is er vanuit de markt – de vastgoedsector, het winkelbedrijf en de consumenten – en op basis van inzichten van experts, als vastgoedontwikkelaars en onderzoekbureaus gebleken dat er behoefte is aan meer exclusieve, internationale en unieke winkels: topwinkels. […] De artikelen hoeven overigens niet per definitie duur te zijn; in elk geval is aan meer van hetzelfde geen behoefte. […] Het zal significant onderscheidend en aanvullend moeten zijn ten opzichte van het huidige aanbod."

Strategische Visie Amsterdamse Binnenstad, 2002

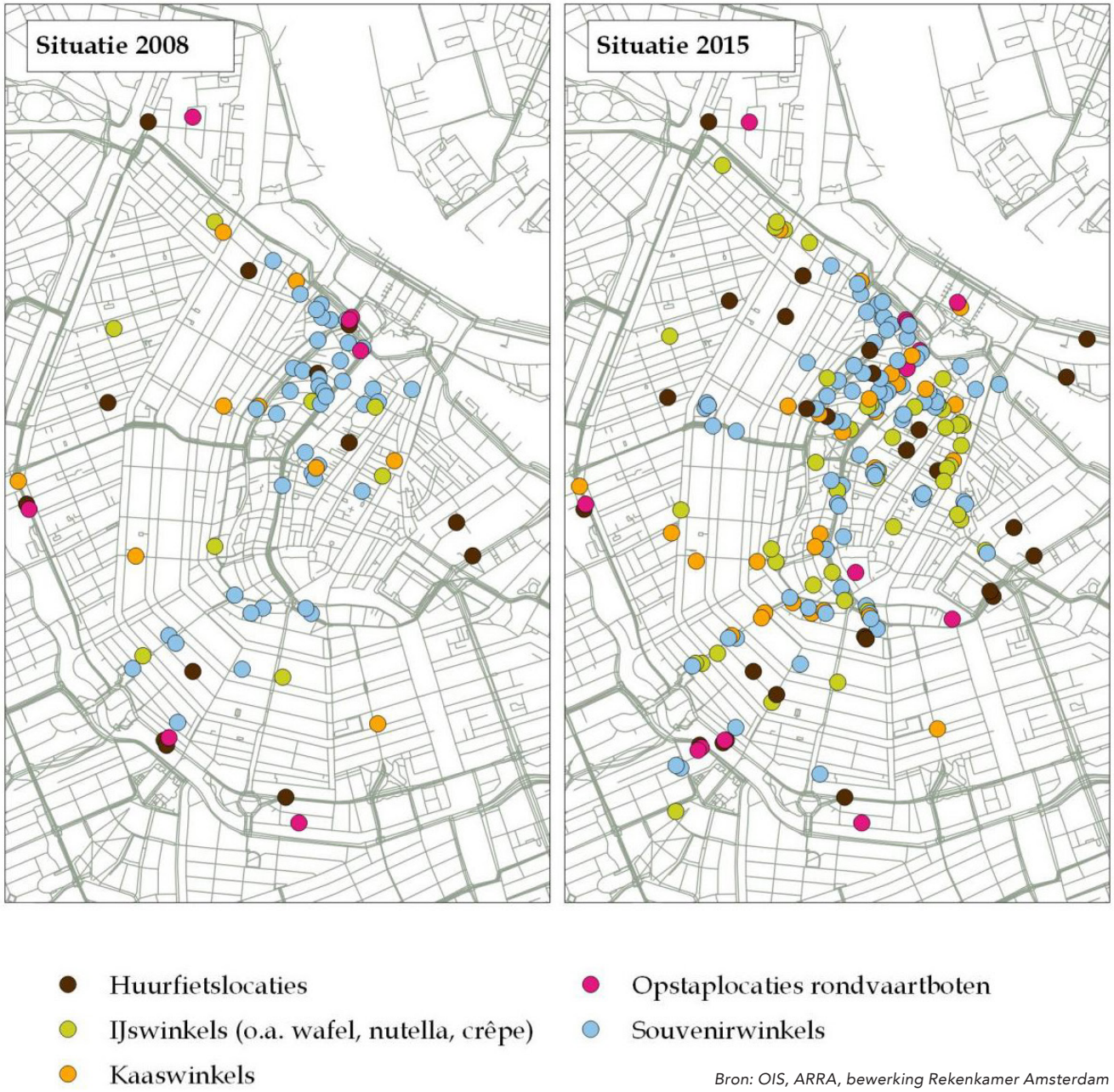
Belangrijke kracht van de binnenstad is de grote concentratie en menging aan functies, mensen en kwaliteiten op een betrekkelijk klein oppervlak. Binnen deze functies is sprake van een grote verscheidenheid in kwantiteit en kwaliteit, waarvan de uitersten niet zelden naast elkaar voorkomen. Ook is sprake van een relatief (maar kwetsbaar) evenwicht tussen wonen, werken, onderwijs, recreatie, winkelen, cultuur.

Behoud van functiemenging is één van de hoofddoelstellingen van het beleid voor de binnenstad.
Functiemenging laat zien hoe het met de balans tussen wonen, werken en toerisme gesteld is in de binnenstad. Het is moeilijk om aan te geven wat op een bepaald schaalniveau een ideale mix van wonen en consumptief (voorzieningen, detailhandel en horeca) en productief (kantoren en bedrijven) werken is. Wat vooral van belang is, is dat niet één functie heel sterk overheerst en daarmee de ontwikkeling van andere functies in de weg staat[2].

Sinds het vaststellen van de structuurvisie en de strategische visie binnenstad, is hierop beleid ontwikkeld en vertaald in planologische en juridische instrumenten. Zie ook p. 79 over project 1012. Het resultaat is dat gewenste ontwikkelingen (hoogwaardig aanbod) zijn gestimuleerd en ongewenste afgeremd (laagwaardig en teveel van hetzelfde). Echter niet in die mate dat nu gesproken kan worden van een perfecte functiemenging in de binnenstad; het uiteindelijke doel.

[2] Trendrapport Amsterdamse Binnenstad 2012-2013, pagina 67.

Toeristische bedrijvigheid 2008-2015



Bron: OIS, ARRA, bewerking Rekenkamer Amsterdam

2.2 Wat zien we?

In delen van het centrum (De Wallen, de Nieuwendijk, 9 straatjes, de Haarlemmerbuurt, de Spiegelgracht en in de Leidsestraat) is de invloed van de groeiende populariteit van Amsterdam bij toeristen en dagjesmensen steeds zichtbaarder in het winkel- en voorzieningenaanbod. Meer ondernemers verkopen producten die in grote hoeveelheden worden geproduceerd en verkocht en die vaak een hoge winstmarge hebben, zoals wafels, ijs en kaas.
Deze potentieel hoge winstmarges in combinatie met de grotere passantenstromen in bepaalde gebieden, maakt vestiging op die locaties aantrekkelijker waardoor de huurprijzen van bedrijfspanden stijgen.
De consument (dus ook de bewoner van de binnenstad) is daarnaast meer op zoek naar gemak en 'one-stop-shopping'. Met de gestegen populariteit van inkopen bij de supermarkten komt de traditionele buurtwinkel (bakker, slager, groenteboer) onder druk te staan. Ook gebrek aan opvolging bij oudere ondernemers speelt hierin mee. Door de gestegen populariteit van sommige toeristische gebieden komen deze buurtwinkels en voorzieningen voor bewoners en ook andere speciaalzaken verder onder druk te staan en verdwijnen ze uit sommige winkelgebieden. Dit komt o.a. door financieel aantrekkelijke overnames en ondernemers die hun assortiment aanpassen op de nieuwe kansen van de grote groep toeristen. Gevolg is dat in enkele drukke winkelstraten de typerende diversiteit in het winkel- en horeca-aanbod afneemt, en er een eenzijdiger aanbod ontstaat van op snelle consumptie gerichte winkels, voorzieningen (bijvoorbeeld leisure) en horeca. Veel genoemde voorbeelden van functies die als 'toeristisch' worden beschouwd zijn: souvenirwinkels, minisupermarkten, op directe consumptie gerichte 'to go' formules (zoals wafel-, crêpe- en Nutellazaken, ijswinkels), tabakszaken met divers randaanbod, headshops[3], ticket- en tourverkoop, toeristische attracties zoals Mr. Ripley's, BodyWorlds en Madame Tussauds[4]. Horecaondernemers richten zich met hamburgers, pizza en churros op het toeristisch publiek.

Ondernemers Damstraat en Oude Doelenstraat

De BIZ Van Dam tot Stopera geeft aan dat in de afgelopen vier jaar een kwart van het winkelbestand in 'hun' straten is veranderd in op toeristen gerichte functies. De buurtbewoner en Amsterdammer "hebben straks niets meer te zoeken in onze buurt, en door de steeds hogere huurprijzen verdwijnen ook de buurtwinkels", aldus de straatmanager.

Rekenkamer Amsterdam

Het rapport 'Drukte en leefbaarheid in de stad' (2016) van de Rekenkamer Amsterdam laat met de figuren op de linkerpagina een sterke groei zien van kaaswinkels, ijssalons (waaronder ook wafel- en nutellawinkels), souvenirwinkels, verhuurlocaties van fietsen en opstapplaatsen van rondvaartboten. In totaal zijn de (onderzochte) voorzieningen gestegen van 79 in 2008 naar 199 in 2015.

[3] Een headshop is een winkel die artikelen verkoopt voor het gebruik van drugs, maar in principe zelf geen psychoactieve stoffen verkoopt.
[4] De ijs- en nutellawinkels zijn afgelopen 1,5 jaar veelvuldig in de media genoemd als winkels waar Amsterdammers zich aan ergeren. Zie onder andere de buurtenquête 2016 van stadsdeel Centrum en recent het artikel 'toeristische attracties, waar geen Amsterdammer meer komt', NRC 7 januari 2017.

Bewoners

In de tweejaarlijkse consumentenenquête OIS (2016) is bewoners uit Amsterdam (regio) gevraagd naar hun oordeel over het winkelgebied waar ze boodschappen doen en winkelen. In de tabel hieronder staan de resultaten van enkele straten in het centrum[5].

Oordeel Amsterdammer over winkelgebied		Keuzemogelijkheden	
	Totaaloordeel[6]	Food	Non-food
Haarlemmerstraat, Haarlemmerdijk	**8,1**	8	7
Elandsgracht, Hazenstraat	**7,8**	8	6
Westerstraat	**7,7**	8	7
Waterlooplein, Jodenbreestraat	**7,3**	6	7
Nieuwmarkt	**7,3**	6	5
Oostelijke Eilanden Wittenburgergracht	**6,2**	6	4

OIS Consumentenenquête 2016

De koopkrachtbindingcijfers uit dezelfde consumentenenquête van OIS geven aan dat voor dagelijkse boodschappen in 2016 geen grote veranderingen zijn ten opzichte van 2014. Een grote meerderheid van de binnenstadbewoner doet zijn/haar boodschappen in het Centrum. Wat de niet-dagelijkse boodschappen betreft, is de koopkrachtbinding echter sterk gedaald.

Dagelijkse goederen			Aankopen via internet	
2004	2014	2016	2014	2016
73 %	80 %	81 %	0 %	2 %

Niet-dagelijkse goederen			Aankopen via internet	
2004	2014	2016	2014	2016
64 %	60 %	45 %	8 %	21 %

OIS Consumentenenquête 2016

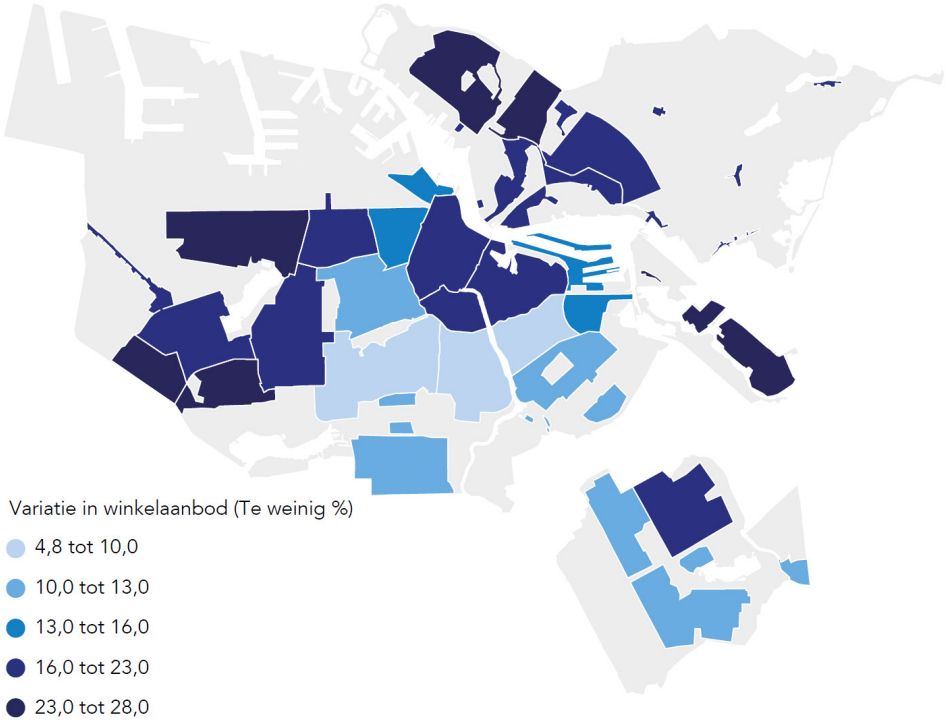
[5] Het betreft winkelstraten waar minimaal 20 respondenten hun oordeel over gegeven hebben.

[6] Het totaaloordeel is een gemiddelde van: uiterlijk van de winkel, gezelligheid, keuzemogelijkheden, service, prijsniveau, veiligheid, parkeermogelijkheden fiets en auto, bereikbaarheid.

In de monitor Stand van de Balans van juni 2016 staan de resultaten van een brede stadsenquête onder bewoners en ondernemers in de stad. Eén van de gestelde vragen was wat de Amsterdammer vindt van de variatie van het winkelaanbod in zijn buurt.

Relevant is:
In centrum West vindt 43% dat er (te) weinig variatie is, tegenover 30% die het veel vindt.
In centrum Oost vindt 32% dat er (te) weinig variatie is, tegenover 45% die het veel vindt.

Variatie in winkelaanbod (Te weinig %)



Bron: Stand van de Balans, pagina 77, OIS 2016

Quick Scan OIS

Uit een quick scan (observatieonderzoek) van OIS blijkt dat het aantal winkels dat op de Wallen Oude en Nieuwe zijde, Nieuwmarktbuurt en Haarlemmerbuurt formeel is geregistreerd als supermarkt, bakker, slager, groentezaak of kaaswinkel (winkel voor dagelijkse boodschappen) tussen 2006 en 2016 gestegen is met 22%. Een groot deel van deze winkels is gedurende deze periode verschoven van een buurtgerichte naar een op de toerist gerichte functie. Het aanbod komt in de praktijk meer overeen met die van een mini-supermarkt, (luxe) toeristische broodjes- en/of koffiezaak, ijswinkel, cheese-shop of souvenirshop. Dit laatste is vooral het geval bij slijterijen en tabakszaken. Hierdoor is het aantal op de toerist gerichte winkels in het betreffende gebied in 10 jaar tijd per saldo gestegen met 49%.

Conclusie: gezien bovenstaande trend en het feit dat het aantal 'winkels niet-dagelijks' afneemt, is er sprake van een toenemende focus van winkeliers op toeristen enerzijds (snelle consumptie) en de Amsterdammer op zoek naar een aansprekende koffiewinkel anderzijds.

Tegelijkertijd is de toegang tot het aantal (echte) supermarkten in de binnenstad goed. Het centrum kent de hoogste concentratiegraad van supermarkten in vergelijking tot andere delen van de stad. Ook weten internationale retailers hun

Winkels voor "dagelijkse boodschappen"

- met een toeristische functie
- met buurtgerichte functie



2006



2016

Bron: OIS 2016

weg naar Amsterdam steeds beter te vinden. De stad is in 2016 uitgeroepen tot beste winkelstad in de Benelux. Volgens onderzoek van vastgoedadviseur JLL doet de Nederlandse hoofdstad het wat winkelaanbod en allure anno 2016 betreft beter dan concurrenten als Brussel, Antwerpen, Luxemburg en Rotterdam[7].

Meer winkelgebieden in de stad specialiseren zich min of meer op bepaalde productgroepen. Zo zien we in de binnenstad winkelstraten als de Kalverstraat zich vooral richten op mainstream mode, PC Hooft op het luxe modesegment en het Spiegelkwartier op kunst en antiek. Deze clustering maakt dat winkelgebieden zich onderscheiden in en buiten de stad en op die manier iets toevoegen aan de aantrekkelijkheid van de winkelstructuur van Amsterdam. Bezoekers worden met dit aanbod aangetrokken.

Is het een probleem?

De sterke opkomst van vooral op toeristen gerichte detailhandel wordt door een steeds groter wordende groep bewoners en ondernemers benoemd als bedreiging voor de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Initiatieven als Red de Winkels vragen hiervoor aandacht in de (sociale) media. In de door stadsdeel Centrum jaarlijks gehouden enquête onder bewoners en ondernemers in de binnenstad zijn meer dan 100 reacties achtergelaten met daarin ergernis over het toenemend aantal winkels en horeca dat zich richt op de toerist (enquête 2016). Een aantrekkelijke, gemengde binnenstad is goed voor Amsterdam. De aantrekkelijkheid daarvan is sterk bepalend voor het imago, de economische kracht en het internationaal aanzien. Als de binnenstad meer en meer het domein wordt van de toeristen en de toeristenindustrie dan voelt de Amsterdammer (en in toenemende mate ook de regio/ Nederlandse bezoeker) zich er niet meer thuis en heeft deze er feitelijk ook weinig meer te zoeken. Omdat toeristische winkel/horecafuncties op zichzelf geen aantrekkingswaarde hebben, kan een te grote dominantie juist een tegengesteld effect hebben en steeds meer bezoekers afstoten. Op de langere termijn is dit schadelijk voor de aantrekkelijkheid van de binnenstad en daarmee van de stad Amsterdam.

Op plekken waar sprake is van een oververtegenwoordiging van consumptieve functies, in combinatie met drukte op straat, is het risico op meer vervuiling en conflicten over het gebruik van de openbare ruimte groot. Dit heeft een negatief effect op de leefbaarheid van het gebied. Beleving wordt steeds belangrijker voor de moderne consument en dat betekent ook een aantrekkelijk verblijfsklimaat (openbare ruimte, veiligheid e.d.) weten te bieden. Dat begint met minimaal de basis van schoon-heel-veilig op orde te hebben.

Nog onbekend is wat het effect is van toename in toeristische functies op het vestigingsklimaat voor kantoren en bedrijven in het omliggende gebied.



[7] JLL's Destination Retail Benelux 2016 kijkt naar de aanwezigheid van 200 nationale- en internationale retailers in de 13 belangrijke steden in de Benelux. Daarbij wordt er getoetst op de groeipotentie van de steden, de kansen en obstakels in de markt en kijkt het onderzoek naar de vitaliteit en aantrekkelijkheid van de steden.

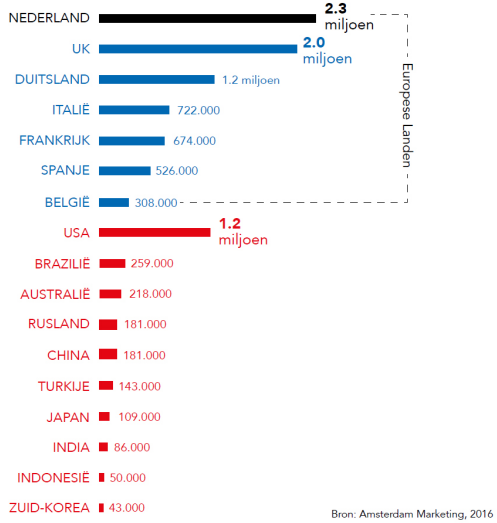
2.3 Wat is de oorzaak?

Een explosieve groei van bezoekers

Naast een groei van het aantal inwoners en een groei van het aantal banen in Amsterdam, is het aantal bezoekers aan de stad afgelopen jaren explosief gegroeid. Slechts een deel van alle bezoekers blijft in de stad overnachten. Het overige deel betreft dagjesmensen. Dit zijn vooral landgenoten van buiten Amsterdam die graag naar de hoofdstad komen. Dit betreft zowel leisure als zakelijk bezoek. Ook veel Duitsers en Belgen komen graag een dagje naar Amsterdam met de auto of de trein. Van de bezoekers die wél in de stad overnachten, kwam in 2015 20% uit Nederland en 80% uit het buitenland. Van alle buitenlandse verblijfsbezoekers komt 70% uit Europa. De helft van deze Europese verblijfsbezoekers betreft gasten uit onze buurlanden Duitsland, België en Engeland. Door de positie van Schiphol trekt Amsterdam ook veel intercontinentale bezoekers[8].

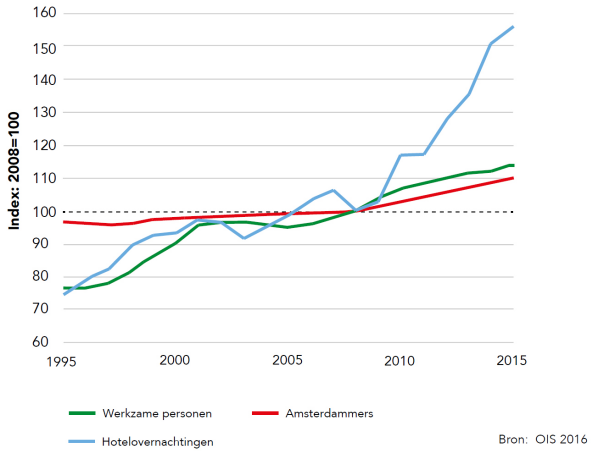
De groei van bezoekers kent meerdere oorzaken. Deze trend is in heel Europa te zien en wordt veroorzaakt door de aantrekkende wereldeconomie (met een groei van de middenklasse), het grotere consumentenvertrouwen en de relatief lage eurokoers. Amsterdamse hoteliers schrijven de toename van het aantal gasten mede toe aan de heropening van musea en stijging van het aantal evenementen en congressen in de stad. Tegelijkertijd heeft de gemeente zich afgelopen (crisis)jaren ingespannen om meer bezoekers naar Amsterdam te trekken. Dit onder andere via succesvolle citymarketing en het stimuleren van nieuwe hotels in de stad. Ook heeft Airbnb zijn intrede gedaan waardoor veel nieuwe overnachtingsplekken ontsloten zijn in de stad.

Geregistreerde overnachtingen Amsterdam (kernmarkten) 2015



Bron: Stand van de Balans, pagina 34

Groei



Bron: Stand van de Balans, pagina 26

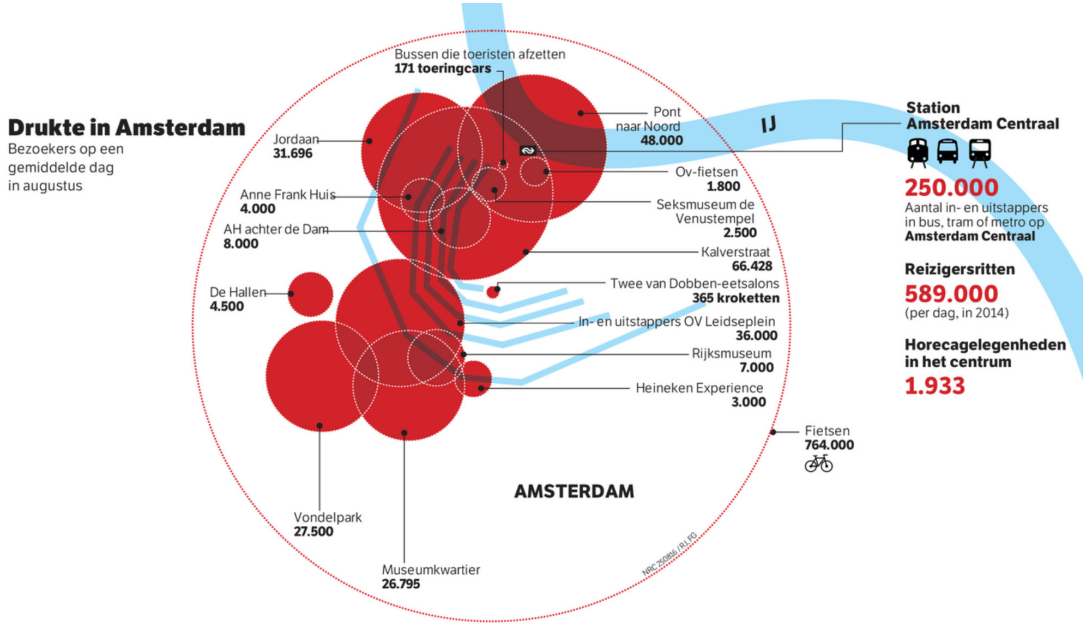
[8] Analyse en figuren komen uit Stand van de Balans (2016), pagina's 32 t/m 34.

Concentratie van bezoekers in bepaalde gebieden

Alle ‘firsttimers’ uit de explosieve groei, maar ook terugkerende bezoekers, gaan naar het stadshart met zijn unieke historische architectuur en vele trekpleisters. Met name de Wallen met zijn rosse buurt en coffeeshops heeft grote aantrekkingskracht. Beiden zijn sinds project 1012 echter in omvang afgenomen, waardoor de toegenomen massa zich op een kleiner deel van de binnenstad begeeft. Daarnaast is het aantal cruiseships (rivier en zeecruise) sterk toegenomen. In de korte tijd dat deze schepen aan de kade liggen, worden de gasten in korte tours door de stad geleid. Vanwege de korte tijdsduur vaak door een beperkt deel van het centrum van de stad, met een grotere concentratie van groepen in sommige gebieden tot gevolg.

Aanbod volgt vraag

Speciaalzaken verdwijnen mede door een veranderd koopgedrag van de consument. Dit is steeds meer verschoven van speciaalzaak naar supermarkt, en van offline naar online. Ook is beleving belangrijker geworden, wat de vraag (juist ook onder Amsterdammers) naar onder andere de (hippe) koffiewinkel en horeca heeft doen toenemen. Ondernemers zien daarnaast het stijgend aantal toeristen als belangrijke bron van inkomsten. Zij passen hun aanbod aan zodat dit past bij de vraag: souvenirs, snelle happen, goedkoop en simpel te produceren of bereiden. Hiermee wordt veel geld verdiend. Ook het loslaten van de horecabestemming voor ijswinkels wordt gezien als een mogelijke oorzaak van de toename van het aantal ijswinkels in de binnenstad.



Bron: NRC Handelsblad, Spreiding toeristen lukt Amsterdam mondjesmaat, 25 augustus 2016

Conclusie

Het winkelaanbod in de Amsterdamse binnenstad is over het algemeen divers. Wel is een trend op een lager schaalniveau waarneembaar van een toenemende focus van winkeliers op toeristen. Dit is vooral het geval op plekken waar toeristenstromen geconcentreerd bij elkaar komen (rond CS, de Wallen en toegangs- en uitvalstraten). Door stapeling van factoren als drukte, verloedering en overlast in deze delen van de binnenstad, leidt dit met name bij bewoners en de meer traditionele ondernemers tot een gevoel dat de stad 'niet meer van de Amsterdammers is' en aan het veranderen is in een toeristengebied.

De situaties verschillen per gebied en straat. Om te kunnen duiden en gerichte maatregelen te nemen, is het nodig om meer op straatniveau te onderzoeken en meten wat er precies speelt. Zo is het nodig te achterhalen wat bezoekers zoeken en willen. Wat zijn precies de redenen dat Amsterdammers minder winkelen in een bepaalde straat? Wat maakt de straat divers en aantrekkelijk? Dit zijn vragen die op straatniveau bezien moeten worden.

De hoofdstukken 4 tot en met 8 bevatten een overzicht en analyse van de instrumenten die ingezet kunnen worden om te sturen op het winkelaanbod, zodra bekend is wat op straatniveau gewenst en ongewenst is wat betreft het winkel- en voorzieningenniveau.



Foto: gemeente Amsterdam

3 Stakeholders en bepalende factoren van een aantrekkelijk winkelgebied

3.1 Stakeholders van een aantrekkelijk winkelgebied

Een brede doelgroep professionals heeft belang bij goed functionerende winkelgebieden. Naast de drie hoofdgroepen gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren, zijn dit ook financiers van commercieel vastgoed, projectontwikkelaars, makelaars en retailadviseurs. Een andere belangrijke stakeholder is de consument; zowel vanuit de hoedanigheid van bezoeker als van bewoner. De bewoner is naast consument ook direct belanghebbende bij het reilen en zeilen van een winkelgebied.

Elke stakeholder heeft een eigen rol en verantwoordelijkheid bij het vitaal en aantrekkelijk houden van een winkelgebied. Goede samenwerking tussen de stakeholders is noodzakelijk om de diversiteit van een winkelgebied te stimuleren dan wel verarming van het aanbod te voorkomen.
Hierbij dienen partijen eerst inzicht te krijgen in elkaars belangen en motieven, om vervolgens het gemeenschappelijke belang te formuleren en deze te koppelen aan een ambitie (visie). Deze visie vormt de basis voor concrete doelen en activiteiten. Bij het uitwerken van een straatvisie met brancheringsplan (zie p. 77) is het raadzaam om voor de straat een gedetailleerde stakeholdersanalyse te maken.

Hierna volgt een korte beschrijving van de vier belangrijkste stakeholders in een winkelgebied.

Gemeente[9]

De gemeenten heeft diverse belangen bij goed functionerende winkelgebieden. Deze belangen liggen in de fysieke, sociale en economische sfeer.

De grootste gemeentelijke belangen zijn:

- De gemeente wordt door haar inwoners verantwoordelijk gehouden voor de algemene leefbaarheid van het grondgebied. De kwaliteit en de diversiteit van het winkelaanbod maakt hier een belangrijk onderdeel van uit.
- Het stimuleren van de lokale economische ontwikkeling met een balans in het inwoneraantal en het aantal werkenden, en toeristische aantrekkingskracht. Aantrekkelijke winkelgebieden zijn hierbij een belangrijke factor.
- De gemeente is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening. Onder meer via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is deze gemeentelijke taak wettelijk vastgelegd. De gemeentelijke verantwoordelijkheid bestaat onder meer uit aanleg en beheer van de openbare ruimte, regelen van verkeersstromen, reguleren van luchtvervuiling en milieubelasting, parkeerbeleid, welstands-, monumenten en erfgoedbeleid.
- Behoud of groei van werkgelegenheid. De detailhandel biedt op dit moment werk aan zo'n 11% van de Nederlandse werkende beroepsbevolking, een belangrijke bron van werkgelegenheid.

[9] De beschrijving van de gemeente als stakeholder, is een bewerking van de tekst op pagina's 70 t/m 72 van Winkelgebied van de Toekomst, Platform 31.

- De gemeente is verantwoordelijk voor de (sociale en fysieke) veiligheid binnen haar grenzen. Gebieden waar de winkelleegstand (zeer) hoog oploopt, lopen het risico onveilig te worden, door gebrek aan sociale controle (criminaliteit) en verloedering van het vastgoed (fysieke veiligheid), met hogere gemeentelijke (handhavings)kosten tot gevolg.

Achteruitgang van winkelgebieden in bezoekersaantallen, ruimtelijke kwaliteit, vastgoedwaarden en productaanbod kan, afhankelijk de lokale situatie, een negatieve invloed hebben op (al) deze gemeentelijke belangen. Dit maakt de gemeente een belangrijke stakeholder in het toekomstbestendig maken of houden van winkelgebieden.

Ondernemers

Ondernemers (winkeliers of horecaexploitanten) hebben een zeer groot belang bij het goed functioneren van het winkelgebied. Een aantrekkelijk winkelgebied vergroot immers de kans op het bereiken van de twee belangrijkste doelen van de ondernemer: continuïteit van de exploitatie en winstmaximalisatie. Subdoelen zijn het behouden of vergroten van de bezoekersaantallen, een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid van het winkelgebied, en behoud van werkgelegenheid vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap.

Naast deze specifieke belangen, is een aantal bredere belangen in winkelgebieden ook randvoorwaardelijk voor winkeliers, met name veiligheid, leefbaarheid, economische ontwikkeling en goede ruimtelijke ordening. Op het moment dat winkelgebieden minder goed functioneren, ontstaat het risico dat een of meerdere van deze belangen van winkeliers in het gedrang komen[10].

Vastgoedeigenaren[11]

Beleggers in retailvastgoed zijn op hoofdlijnen te onderscheiden in twee typen:

- Particuliere vastgoedeigenaren: individuele personen die vastgoed bezitten en verhuren.
- Institutionele vastgoedbeleggers: ondernemingen of vastgoedfondsen die hoofdzakelijk het vermogen van deelnemende derde partijen beleggen, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, maar ook andere investeerders.

Samengevat zijn de grootste belangen van beleggers in retailvastgoed:

- Behouden of vergroten van de aantrekkelijkheid van winkelgebieden waar de vastgoedeigenaar of belegger bezit heeft. Zowel de hoogte en continuïteit van de huur, als de waardeontwikkeling van het vastgoed is hiervan afhankelijk.
- Continuïteit van de huurinkomsten is van groot belang om het rendement te optimaliseren en financiële risico's te minimaliseren.
- Waardeontwikkeling van het retailvastgoed. Dit is een manier waarop de belegger zijn winst kan vergroten.

[10] Winkelgebied van de Toekomst, Platform 31, pagina 73.

[11] Winkelgebied van de Toekomst, Platform 31, pagina 76.

Om deze belangen maximaal na te kunnen streven hebben vastgoedeigenaren en beleggers in retalvastgoed baat bij een aantal bredere (maatschappelijke) belangen, met name economische groei, veiligheid en goede ruimtelijke ordening.

Bij de beschrijvingen van sturingsinstrumenten in dit rapport wordt voornamelijk de term 'vastgoedeigenaar' gebruikt. Het betreft dan echter veelal ook de institutionele vastgoedbelegger.

Bewoners

De bewoner heeft als inwoner van het gebied direct belang bij een goede leefbaarheid van het winkelgebied. De bewoner als consument wil vooral een goede prijs (zo laag mogelijke kosten) en een zo groot mogelijke keuze. Een goed functionerend, veilig en bereikbaar winkelgebied is van belang voor zowel de 'bewoner' als de 'consument'.

3.2 Bepalende factoren van een aantrekkelijk winkelgebied

Amsterdam: een stad om te wonen, werken en recreëren

Belangrijke kracht van de (binnen)stad van Amsterdam is de grote concentratie en menging aan functies, met een grote verscheidenheid in kwantiteit en kwaliteit. Ook is sprake van een relatief (maar kwetsbaar) evenwicht tussen wonen, werken, onderwijs, recreatie, winkelen, cultuur.

Behoud van functiemenging (balans tussen wonen, werken en toerisme) is één van de hoofddoelstellingen van het beleid voor de binnenstad. Hierbij is vooral van belang, dat niet één functie heel sterk overheerst en daarmee de ontwikkeling van andere functies in de weg staat.

Om de functiemenging in balans te houden, zullen de drie doelgroepen – bewoners, werkenden en bezoekers – in voldoende en gelijke mate gemotiveerd moeten zijn om in Amsterdam te (ver)blijven en/of te ondernemen. Factoren die hierbij van invloed zijn, zijn:

1. Een omgeving, die schoon, veilig en bereikbaar is;
2. Een omgeving die financieel (economisch) aantrekkelijk is;
3. Een winkel-, horeca- en voorzieningenaanbod dat alle doelgroepen aanspreekt (divers).

Een omgeving, die schoon, veilig en bereikbaar is

Goede bereikbaarheid en toegankelijkheid

Een bereikbaar en toegankelijk winkelgebied biedt voldoende bewegings- en parkeerruimte voor de diverse weggebruikers (voetgangers, fietsers en auto's) met weinig obstakels in de straat door bijvoorbeeld fout geparkeerde voertuigen, te grote terrassen/uitstallingen, afval etc.).

Schoon heel en veilig

Een aantrekkelijk winkelgebied heeft een aantrekkelijke openbare ruimte die schoon, heel en veilig is. Dit betekent weinig afval (zwerfvuil) of graffiti, goed onderhouden gebouwen en winkelpanden. Een veilige omgeving heeft lage criminaliteitscijfers, een hoge sociale cohesie en weinig overlast (agressie, lawaai, asociaal gedrag, etc.).



Foto: Edwin van Eis

Een omgeving die financieel (economisch) aantrekkelijk is

Betaalbaar wonen voor iedere portemonnee (bewoners), hoge huurprijzen (vastgoedeigenaren), voldoende vraag/bezoekers (werkenden), aanbod dat past bij iedere portemonnee (bezoeker en bewoner).

Een winkel-, horeca- en voorzieningenaanbod dat alle doelgroepen aanspreekt

Een aantrekkelijk winkelgebied, heeft aanbod voor zowel de consument die recreatief winkelt (bewoner, bezoeker en werkende tijdens of na werktijd) als voor de consument die dagelijkse boodschappen doet (veelal de bewoner). Het aanbod weerspiegelt hierbij de consument(vraag): hoog, midden of laagsegment.

Het motief van de recreatieve consument is ontspanning en vermaak, waarbij veel verschillende winkels worden bezocht, vaak zonder voorgenomen koopdoel. Verrassing en entourage dragen bij aan het doen van (impuls) aankopen. Een onderscheidende ambiance (verrassing) en goede horeca dragen bij aan de verblijfsduur. Een bijzonder karakter (aanbod, ambiance) en lange verblijfsduur rechtvaardigen een grote inspanning om er te komen (reistijd, etc.). Bij recreatief winkelen zijn vooral de smaakgevoelige (keuzegevoelige) assortimenten en een grote diversiteit (verrassing, vermaak) van belang. Dit type winkelgedrag vindt veel plaats in (historische) binnensteden.

Boodschappen doen: het motief van de consument is om frequente aankopen te doen, vaak levensmiddelen die men al kent en/of niet keuzegevoelig zijn. Gemak en efficiëntie (alles bij elkaar, snel bereikbaar) zijn belangrijker dan de ambiance of de keuze binnen een assortiment[12].

[12] Alinea 2 en 3: Winkelgebieden van de Toekomst, Platform 31, pag. 31

De Gemeente

Bewoners



Omgeving die schoon, veilig en bereikbaar is



Omgeving die financieel aantrekkelijk is



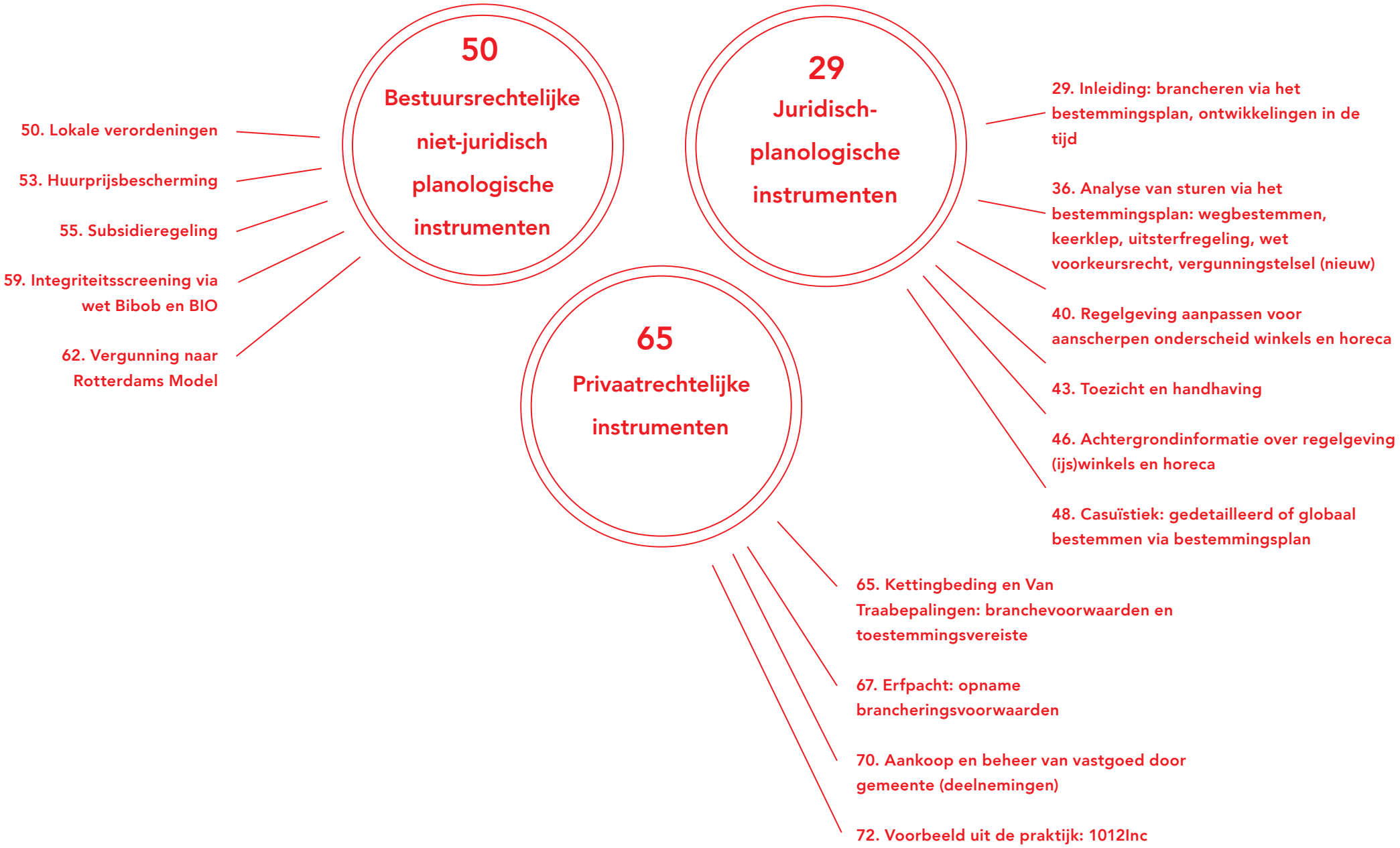
Winkel-, horeca- en voorzieningenaanbod dat alle doelgroepen aanspreekt



Ondernemers



Vastgoedeigenaren


50
Bestuursrechtelijke niet-juridisch planologische instrumenten
50. Lokale verordeningen
53. Huurprijsbescherming
55. Subsidieregeling
59. Integriteitsscreening via wet Bibob en BIO
62. Vergunning naar Rotterdams Model
29
Juridisch-planologische instrumenten
29. Inleiding: brancheren via het bestemmingsplan, ontwikkelingen in de tijd
36. Analyse van sturen via het bestemmingsplan: wegbestemmen, keerklep, uitsterfregeling, wet voorkeursrecht, vergunningstelsel (nieuw)
40. Regelgeving aanpassen voor aanscherpen onderscheid winkels en horeca
43. Toezicht en handhaving
46. Achtergrondinformatie over regelgeving (ijs)winkels en horeca
48. Casuïstiek: gedetailleerd of globaal bestemmen via bestemmingsplan
65
Privaatrechtelijke instrumenten
65. Kettingbeding en Van Traabepalingen: branchevoorwaarden en toestemmingsvereiste
67. Erfpacht: opname brancheringsvoorwaarden
70. Aankoop en beheer van vastgoed door gemeente (deelnemingen)
72. Voorbeeld uit de praktijk: 1012Inc



De gemeente

4 Sturingsinstrumenten gemeente

4.1 Juridisch-planologische instrumenten

Inleiding: brancheren via het bestemmingsplan, ontwikkelingen in de tijd

In het kader van de bestuursopdracht Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod is onder meer gevraagd naar de mogelijkheden om in het bestemminsplan voor detailhandel en horeca bepaalde branchebeperkingen op te nemen.
De achterliggende gedachte is dat door het toestaan van bepaalde vormen van detailhandel en het uitsluiten van andere vormen, gestuurd kan worden op het tegengaan van monofunctionaliteit met de nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat die dat met zich meebrengt.

Het bestemmingsplan kan regels bevatten over branches van detailhandel en horeca wanneer die noodzakelijk zijn voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hoe ver je hierbij mag gaan hangt af van het probleem (effect op woon- en leefklimaat) dat ermee moet worden voorkomen, het causaal verband tussen de gekozen oplossing (branchering) en de aannemelijkheid dat daarmee het probleem ook daadwerkelijk wordt opgelost.
Hiermee lijken er meer mogelijkheden te bestaan voor branchering, dan dat tot voor kort werd gedacht. Verzocht is aan te geven wat de reden is voor deze verruimde mogelijkheden. In dit hoofdstuk wordt dit kort in beeld gebracht.

De verruiming voor wat betreft brancheringsmogelijkheden is in de loop der tijd ontstaan, en zit in twee aspecten: enerzijds is in de wetgeving op enig moment expliciet opgenomen dat branchering met het oog op bepaalde doelen is toegestaan, en anderzijds is er in wetgeving en jurisprudentie een ruimere interpretatie waarneembaar met betrekking tot het begrip van goede ruimtelijke ordening.
Overigens is in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd wanneer mag worden gebrancheerd en hoe ver branchering mag gaan. Mogelijk is dit ook een reden dat veelal terughoudend wordt geadviseerd over de mogelijkheden.

Brancheringsmogelijkheden onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening

Op grond van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) mochten in het bestemmingsplan slechts voorschriften worden opgenomen voor zover dit nodig was ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, waarbij de voorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatig gebruik mochten inhouden[13].
Op grond van deze bepaling gold als vaste rechtspraak dat bepalingen die de toelaatbaarheid van detailhandelsvestigingen afhankelijk stellen van branche en/of assortiment, in beginsel niet in een bestemmingsplan mochten worden opgenomen. Van dit uitgangspunt kon slechts worden afgeweken indien vaststond dat de eisen die de ene branche aan het gebruik van de grond en opstallen stelt, in ruimtelijk opzicht afwijken van de eisen die het gebruik van een andere branche mee zich bracht[14]. Het tegengaan van een bepaalde eenzijdige detailhandelsstructuur gaf in elk geval onvoldoende grond voor het opnemen van brancheonderscheid[15]. Grootschalige en volumineuze detailhandel konden wel van gewone detailhandel worden onderscheiden[16]. Hetzelfde gold ook voor brand- en explosiegevaarlijke stoffen. Een onderscheid op grond vanwege verkeersaantrekkende werking, werd ook wel geaccepteerd[17]. En tot slot kon ook het voorkomen van duurzame ontwrichting reden zijn voor branchering[18].

Maar dat was het dan wel. De mogelijkheid om te brancheren was onder de WRO zeer beperkt, en uitsluitend aanwezig voor zover er ruimtelijk relevantie was. Dit is in elk geval tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) (1 juli 2008) de algemene lijn in de rechtspraak geweest[19].

Branchering onder de huidige Wet ruimtelijke ordening

Het vereiste van een goede ruimtelijke ordening geldt ook onder de huidige Wet ruimtelijke ordening[20]. Maar in de redactie van de desbetreffende bepaling kan wel een verruiming van de reikwijdte worden gezien[21]. Het gaat om de belangen van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling[22]. De toevoeging dat de regels in het bestemmingsplan slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatig gebruik mogen inhouden, is niet teruggekomen, omdat deze beperking reeds valt onder het begrip goede ruimtelijke ordening[23].

De wetgever beoogt een ruimere opzet en reikwijdte, waarbij het met name gaat om het kunnen leggen van een betere relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu, waarbij de aard van het bestemmingsplan met zich meebrengt dat bepalingen kunnen worden opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een 'fysiek element' bevatten[24].

---

13 Artikel 10, lid 1 Wro.
14 KB 22 februari 1994, BR 1994, p. 494.
15 KB 12 juli 1990, AB 1990, 576.
16 Onder volumineuze detailhandel werd dan verstaan de verkoop van onder andere auto's, boten en caravans, maar ook tuincentra, bouwmarkten, en meubelzaken werden eronder begrepen. Dergelijke vormen van detailhandel konden vanwege de omvang van het product niet goed terecht in op reguliere detailhandelslocaties. Met uitsluiting van gewone detailhandel mochten deze specifieke vormen van detailhandel dan ook plaatsvinden op bijvoorbeeld bedrijventerreinen en andere perifere locaties.
17 KB, 22-02-1994, nr. 94001323.
18 ABRvS 21 april 2004, zaaknr. 200307666/1.
19 A.R. Klijn, BR 2006/65, p. 312, Branchering en thematisering in de periferie duurzaam ontwricht?
20 Artikel 3.1, lid 1 Wro.
21 G.H.J. Heutink, Gemeentestem 2009, 61, Branchering in de detailhandel en art. 3.1.2 lid 2 Bro.
22 Tweede Kamer, 2002–2003, 28 916, nr. 3, p. 21.
23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 916, nr. 3, p. 93.
24 Tweede Kamer, 2002–2003, 28 916, nr. 3, p. 22.

Door een ruimere interpretatie van wat wel of niet ruimtelijk relevant is, kunnen meer redenen voor regulering worden ingeroepen dan onder de oude WRO. Op allerlei andere terreinen is in elk geval het borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ruimtelijk relevant geacht en voldoende grond voor het stellen van tot voor kort in het bestemmingsplan ongebruikelijke regels[25].

Het valt niet in te zien waarom deze ruimere reikwijdte ook niet betrekking heeft op het nader kunnen reguleren van detailhandel, voor zover de ruimtelijke context er maar is. Deze gedachte wordt versterkt doordat in het huidige Besluit ruimtelijke ordening (Bro) expliciet is bepaald dat het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca[26]. De bepaling is opgenomen omdat gemeenten de mogelijkheid dienen te hebben om in een bestemmingsplan de vestiging van bepaalde branches van detailhandel te beperken of uit te sluiten. Beperkingen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking[27].

Verder kan een bestemmingsplan regels bevatten ter wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- of werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van het in het plan begrepen gebied[28]. Deze bepaling maakt het mogelijk om ongewenste ontwikkelingen voor de leefomgeving en het leefmilieu, zoals verloedering en overlast, tegen te gaan door bijvoorbeeld het aantal belwinkels of bepaalde soorten horecagelegenheden in de binnenstad



Foto: Edwin van Eis

25 Het betreft jurisprudentie met betrekking tot het voorkomen van onaanvaardbare overlast vanwege onder andere evenementen, terrassen, splitsen van woningen, kinderdagverblijven e.d. Met het oog op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt het stellen van regels aanvaardbaar geacht waarvan lange tijd juist werd gevonden dat deze ruimtelijke relevantie ontbeerden en de betreffende regels in het bestemmingsplan niet thuishoorden.

26 Artikel 3.1.2, lid 2, onder b Bro.

27 Staatsblad 2008 145, p. 32 en 33.

28 Artikel 3.1.2, lid 3, onder b Bro.

29 Staatsblad 2008 145, p. 32 en 33.

te beperken en ruimte te bieden aan andere, wel gewenste ontwikkelingen. Daarnaast is nog de mogelijkheid opgenomen om in het bestemmingsplan voorschriften op te nemen gericht op de bescherming van de leefbaarheid en het leefmilieu[29].
Het willen weren van een dreigende of tegengaan van een verdere achteruitgang kan op zichzelf reeds worden gezien als een overweging van ruimtelijke kwaliteit, die branchering kan rechtvaardigen.

Gelet op het voorgaande is er reden om te concluderen dat er onder de huidige wetgeving meer ruimte is gekomen voor brancheregulering, voor zover die maar is gebaseerd op ruimtelijk relevante motieven. Desondanks is in de literatuur geopperd dat het maar zeer de vraag is of er daadwerkelijk ruimere mogelijkheden zijn[30].
Feit is dat er niet op grote schaal is overgegaan op vergaande branchering. Aangezien het een vergaande beperking betreft, die ook in verreweg de meeste gevallen niet gewenst zal zijn, is dat op zichzelf niet vreemd. Maar als er goede, ruimtelijk relevante redenen zijn, dan biedt de wet nadrukkelijk de mogelijkheid om tot branchering over te gaan.

Jurisprudentie met betrekking tot branchering

Er heeft zich tot nu toe relatief weinig jurisprudentie ontwikkeld met betrekking tot de vraag wanneer men mag brancheren en hoe ver dat mag gaan. Wel heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna 'de Afdeling') klip en klaar gesteld dat de bepaling in het Bro beoogt buiten twijfel te stellen dat branchering ten aanzien van detailhandel in bestemmingsplannen is toegestaan. De bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. De eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en kunnen niet louter zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking[31].
Branchebeperking binnen perifere detailhandelsvormen lijkt overigens tamelijk snel te worden geaccepteerd[32].
Onderscheid tussen winkels met een vergelijkbaar assortiment en een vergelijkbare ruimte- en parkeerbehoefte is moeilijk denkbaar, omdat een onderscheid uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in dat geval in beginsel niet kan worden gemaakt[33]. Verder kan een bestemmingsplan weliswaar regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel, maar daaronder valt niet tevens het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment[34]. De Afdeling komt tot deze laatste uitleg omdat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als zodanig niet van belang is welke specifieke goederen verkocht worden wanneer deze binnen de toegestane branche vallen.
Wanneer de verkoop van een specifiek assortiment echter wel rechtstreeks valt te koppelen aan een bepaalde mate van aantasting van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dan is er wellicht toch ook ruimte voor assortimentsbeperking.

In één zaak ging het daadwerkelijk om branchering van reguliere detailhandel, waarbij de Afdeling bovendien akkoord ging. Het ging om branchering ter regulering van detailhandel, waarbij de toelaatbaarheid zich beperkte tot de branches sport en spel, fiets en autoaccessoires en multimedia en in beperkte omvang tot overige (niet) dagelijkse goederen.
De betreffende branches zouden complementair zijn aan de toegestane recreatieve voorzieningen. De Afdeling vond dat

30 Van Buuren, De Gier, Nijmijer, Robbe, Van WRO naar Wro, IBR 2008, p. 88, A.G.A. Nijmijer, AB 2009, 252.
31 ABRvS 10 juni 2009, zaaknr. 200808122/1/R3.
32 Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 december 2012, zaaknr. 201109760/1/R3 en 20 maart 2013, zaaknr. 201207905/1/R1.
33 ABRvS 10 juni 2009, zaaknr. 200808122/1/R3.
34 ABRvS 19 februari 201302826/1/R1.
35 ABRvS 2 maart 2016, zaaknr. 201504368/1/R2.

deze branches voldoende gerelateerd waren aan de in het plangebied toegestane recreatieve voorzieningen, en daarom de branchering aanvaardbaar[35]. In deze zaak is duidelijk een verruiming van de mogelijkheden tot branchering te zien.

Branchering onder de Omgevingswet

Met de Omgevingswet zal sprake zijn van een ruimere reikwijdte dan onder de Wro. De functionaliteit van het omgevingsplan wordt (anders dan het bestemmingsplan) niet begrensd door 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. De reikwijdte wordt bepaald door de doelstellingen van de wet: de wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften[36].

Het gaat straks om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en dat motief is breder, zodat het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft en meer onderwerpen regelt dan voorheen het bestemmingsplan[37]. De verruimde reikwijdte heeft betrekking op het doel met het oog waarop een middel wordt voorgesteld. Daarnaast zal de omgevingswet ook ander instrumentarium bieden om dat doel te bereiken.

Het is de vraag of de verruimde reikwijdte van de Omgevingswet met betrekking tot de aan de orde zijnde problematiek meer ruimte geeft voor branchering. Gelet op het probleem vormt branchering mogelijk een oplossing van een probleem dat betrekking heeft op de kwaliteit van het woon- en leefklimaat. Dat valt ook reeds onder de reikwijdte van goede ruimtelijke ordening. Aan de andere kant valt ook niet op voorhand uit te sluiten dat de ruimere reikwijdte soelaas kan bieden. Het bereiken van een goede omgevingskwaliteit lijkt toch ruimer te kunnen worden opgevat. Zeker is dat onder de omgevingswet de reikwijdte niet zal worden ingeperkt.
Momenteel wordt onderzocht of door middel van aanwijzing als Crisis- en herstelwetproject al eerder van de mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt.

36 Artikel 1.3 Omgevingswet.

37 NvT bij ontwerp Omgevingsbesluit, 1 juli 2016, par. 3.2.1.

Conclusie

Het is de expliciete bepaling in het Bro dat branchering is toegestaan, in combinatie met een ruimere opvatting van wat wel of niet ruimtelijk relevant is, dat heeft gezorgd voor meer mogelijkheden voor branchering. Met name de opvatting ten aanzien van ruimtelijke relevantie is nog volop in beweging.

Hoewel uit de jurisprudentie zeker niet valt op te maken onder welke omstandigheden wel of niet gebrancheerd mag worden, of hoe ver daarbij mag worden gegaan, is wel zichtbaar dat er sprake is van ruimere mogelijkheden dan onder de rechtspraak op grond van de oude WRO. De rechtspraak stelt buiten twijfel dat branchering binnen detailhandel is toegestaan, maar wijst er wel op dat de motivering moet zijn ingegeven vanuit ruimtelijk relevante argumenten. Door een ruimere interpretatie van wat wel of niet ruimtelijk relevant is, kunnen meer argumenten worden ingeroepen dan onder de oude WRO. Het borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is ruimtelijk relevant.
Op het moment dat overwegingen van ruimtelijke kwaliteit van toepassing zijn, lijkt brancheonderscheid goed mogelijk. Wel moet er dan dus een verband bestaan tussen de brancheringsmaatregel, en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Gelet op de redenen die aan de bestuursopdracht ten grondslag liggen, dan is goed denkbaar dat branchebeperkingen kunnen worden gemotiveerd vanuit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit.
De vraag is dan vervolgens wel hoe ver je daarin kunt gaan; het uitsluiten van bepaalde branches is nog wat anders dan het verbieden om bepaalde producten te verkopen.
Op voorhand staat de wet in elk geval niet aan branchering in de weg. Of branchering uiteindelijk aanvaardbaar is, en hoe ver de regeling kan gaan, zal ook weer afhangen van de kracht van de onderbouwing ervan.

Het rapport Dynamiek door beleid van DTNP (2015) bevat een (niet-limitatieve) lijst van ruimtelijk relevante begrippen die gebruikt kunnen worden voor het motiveren van keuzes op het terrein van het beperken van branches of winkelaanbod.
Afhankelijk van het beoogde doel, luiden deze begrippen (argumenten) als volgt:

- ruimtelijke inpasbaarheid (fysieke ruimte, parkeren, bevoorraden, milieu-eisen);
- omvang/verzorgingsfunctie (benodigd draagvlak t.o.v. aanwezig draagvlak);
- omvang/kritische massa (omwille van voldoende variëteit/kwaliteit aanbod);
- ruimtelijke kwaliteit (stedenbouwkundige verschijningsvorm, investeringsniveau);
- duurzaam ruimtegebruik (flexibiliteit, intensief ruimtegebruik, duurzaamheid);
- ruimtelijke synergie (functiemenging, dubbelgebruik, combinatiebezoek);
- mobiliteit (voorzieningen in nabijheid woonomgeving, centrale goed ontsloten locaties, knooppunt openbaar vervoer);
- woon- en leefklimaat (tegengaan leegstand, leefbaarheid, economische vitaliteit).

Een voorbehoud: de Europese Dienstenrichtlijn

In verschillende uitspraken is de vraag aan de orde gekomen hoe branchering van detailhandel zich verhoudt tot de Europese Dienstenrichtlijn. De Afdeling heeft hierover eerder overwogen dat de Dienstenrichtlijn slechts van toepassing is als het specifiek gaat om dienstverrichting, en geconcludeerd dat detailhandelsactiviteiten, die hoofdzakelijk neerkomen op de verkoop van goederen aan consumenten, geen diensten vormen in de zin van de Dienstenrichtlijn[38]. Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn alleen van toepassing is op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit, en derhalve niet van toepassing op - onder meer - regels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw[39].
Desondanks heeft de Afdeling begin 2016, hoewel voorshands van oordeel dat detailhandelsactiviteiten met betrekking tot goederen geen diensten vormen in de zin van de Dienstenrichtlijn, aanleiding gezien tot het stellen van prejudiciële vragen[40].
De vraag hoe branchering van detailhandel zich verhoudt tot de Dienstenrichtlijn, hangt derhalve nog boven de markt.

38 ABRvS 25 juni 2014, zaaknr. 201307133/1/A1.
39 ABRvS 16 april 2014, zaaknr. 201303704/1/R4.
40 ABRvS 13 januari 2016, zaaknr. 201309296/4/R4.

Analyse van sturen via het bestemmingsplan: wegbestemmen, keerklep, uitsterfregeling, wet voorkeursrecht, vergunningstelsel (nieuw)

Inleidend

Gevraagd is de juridisch-planologische instrumenten aan te geven waarmee kan worden gestuurd op functies. Tevens is gevraagd welke juridisch-planologische mogelijkheden er zijn om binnen functies te brancheren. Daarbij moet worden gedacht aan het toestaan van een bepaalde functie (detailhandel, horeca), maar waarbij bepaalde branches op basis van hun product dan wel doelgroep kunnen worden geweerd.

In deze paragraaf komen verschillende instrumenten aan bod. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten die sturen op functies en instrumenten die mogelijkheden bieden voor verdergaande branchering.

Deze instrumenten zijn geen van alle op zichzelf staand. Juridisch-planologisch kerninstrument is het bestemmingsplan, en de mogelijkheid deze te herzien, waarbij de mogelijkheid bestaat bepaalde functies weg te bestemmen, al dan niet in combinatie met het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening. Er kan voor worden gekozen bij wijze van herziening de keerklepregeling uit te breiden, of de uitsterfregeling uit te breiden. Door middel van het bestemmingsplan kunnen bepaalde branches binnen horeca of detailhandel wel of niet worden toegestaan. Eventueel kan een vergunningstelsel voor (vormen van) detailhandel of horeca in het bestemmingsplan worden opgenomen, dat een extra toets op wenselijkheid van de betreffende vestiging aan de voorkant mogelijk maakt.

Sturen op functies

Mogelijkheid functies weg te bestemmen

Voor wat betreft sturing op functies kan in hoofdzaak worden gedacht aan het wegbestemmen van specifieke functies die nu nog zijn toegestaan, in combinatie met een eventueel te vestigen voorkeursrecht, of zelfs onteigening. De keerklep- en uitsterfregeling kunnen worden gezien als varianten op wegbestemmen.

Om bestaand (en legaal) gebruik weg te bestemmen moet in beginsel wel aannemelijk zijn dat het gebruik dat wordt wegbestemd binnen de planperiode van tien jaar ook daadwerkelijk zal worden beëindigd. Zonder de inzet van aanvullende middelen zoals het vestigen van een voorkeursrecht[41] of onteigening, zal dit over het algemeen lastig zijn. Dit geldt in mindere mate voor de keerklepregeling en uitsterfregeling.

Verschillende vormen van wegbestemmen

Voor wat betreft wegbestemmen zijn verschillende opties denkbaar, zoals het direct wegbestemmen van ongewenste functies (zie bijlage 1e), het indirect wegbestemmen via de zogenoemde keerklepregeling (zie bijlage 1c), of het indirect wegbestemmen via een uitsterfregeling in het bestemmingsplan (zie bijlage 1d).

Direct wegbestemmen in combinatie met voorkeursrecht of onteigening

Voor zover ongewenst gebruik (nog) niet aanwezig is, dan werkt dit middel in elk geval preventief. Voorkomen wordt dat ongewenst gebruik zich uitbreidt.

[41] Het vestigen van voorkeursrecht impliceert een actief aankoopbeleid, wat de onderbouwing dat het betreffende gebruik binnen de plantermijn wordt beëindigd, vergemakkelijkt.

Rechtstreeks wegbestemmen betekent vanwege het wettelijk bepaalde overgangsrecht echter niet dat het ongewenst gebruik, als dat ongewenst gebruik ook daadwerkelijk plaatsvindt, reeds (binnen de plantermijn) wordt beëindigd.

Het wegbestemde maar feitelijk aanwezig ongewenst gebruik komt onder het overgangsrecht te vallen. De bescherming van het overgangsrecht vervalt pas nadat het wegbestemde gebruik een jaar lang is gestaakt. De sturingsmogelijkheid voor bestaande ongewenste situaties is dus beperkt want afhankelijk van beëindiging door de gebruiker.

In combinatie met de instrumenten voorkeursrecht en/ of onteigening wordt het een repressief instrument. Als gemeente kun je zelf actief (zij het kostbare) instrumenten inzetten tot daadwerkelijke beëindiging. Overigens geldt bij voorkeursrecht niet dat eigenaren gedwongen zijn tot verkoop over te gaan. Wel moeten zij, als zij wensen te verkopen, de onroerende zaak eerst aan de gemeente aanbieden. Bij de inzet van het voorkeursrecht blijft de gemeente in die zin afhankelijk van de wil van de eigenaar.

Inzet van zowel voorkeursrecht als onteigening is een kostbare zaak en een langdurig proces.

Wegbestemmen via keerklepregeling en uitsterfregeling

Met de keerklepregeling en de uitsterfregeling wordt het bestaand gebruik in eerste instantie positief bestemd, echter zonder dat er voor wat betreft de ongewenste functie nog enige uitbreidingsmogelijkheid bestaat. Beiden richten zich in de praktijk op zowel functies als branches.

De keerklepregeling houdt kort gezegd in dat voor wat betreft ongewenste functies of branches de bestaande situatie wordt ‘bevroren’ in die zin dat deze niet mag worden uitgebreid, met de mogelijkheid deze via een binnenplanse wijzigingsmogelijk weg te bestemmen zodra de ongewenste functie of branche op een locatie is beëindigd.

De uitsterfregeling houdt kort gezegd in dat de ongewenste functie of branche zich niet mag uitbreiden, dat deze niet mag worden hervat nadat deze is beëindigd en een van de overige (wel gewenste) toegelaten functies of branches binnen de bestemming is gerealiseerd, en dat deze evenmin mag worden hervat indien de ruimte waarin deze functie of branche wordt uitgeoefend tenminste een jaar lang feitelijk niet ten behoeve daarvan is gebruikt.

Zowel de keerklepregeling als de uitsterfregeling zijn preventief van aard, in die zin dat ze de bestaande situatie bevriezen, zodat verdere uitbreiding van ongewenst gebruik niet plaats kan vinden. Doordat de juridisch planologische mogelijkheid van het ongewenst gebruik na feitelijke beëindiging via wijziging van het bestemmingsplan (keerklepregeling) of van rechtswege (uitsterfregeling) wordt beëindigd, is het ook repressief, zij het passief. Je bent afhankelijk van beëindiging door de gebruiker.

In het bestemmingsplan 1012 is voor sommige branches de keerklepregeling toegepast en voor sommige andere de uitsterfregeling.

Planschaderisico

Wegbestemmen brengt een financieel risico in de vorm van planschade met zich. Een beperking van de gebruiksmogelijkheden kan immers leiden tot een waardedaling. Bij het rechtstreeks wegbestemmen en de uitsterfregeling ontstaat dit risico direct. Bij het opnemen van een wijzigingsmogelijkheid (de keerklepregeling) ontstaat het planschaderisico pas nadat van de wijzigingsmogelijkheid gebruik is gemaakt.



Foto: Edwin van Eis

Mogelijkheden voor branchering

Door middel van de bestemmingsomschrijving worden functies wel of niet toegestaan. Het gaat daarbij in beginsel om generieke functies als detailhandel, horeca I, horeca II etc. Bij branchering wordt een stap verder gegaan. Het gaat daarbij om het reguleren van bepaalde branches binnen een generieke functie, waarbij bijvoorbeeld een onderscheid wordt gemaakt naar product of doelgroep. Overigens zit in het onderscheid tussen de verschillende horecacategorieën ook reeds een bepaalde mate van branchering.

Mogelijkheden zijn er zowel binnen het huidig wettelijk systeem van de Wro als straks onder de Omgevingswet.

In de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven[42]. In het huidig Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is verder bepaald dat het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca[43].

Een belangrijke reden voor het stellen van regels in het bestemmingsplan, is wanneer die noodzakelijk zijn in verband met een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Voor zover objectief onderbouwd kan worden dat brancheonderscheid, bijvoorbeeld naar product of doelgroep, noodzakelijk is om een goed woon- en leefklimaat te borgen, dan lijkt branchering toegestaan.

---

42 Artikel 3.1, lid 1 Wro.

43 Artikel 3.1.2, lid 2, onder b Bro.

Het is de vraag hoe ver je mag gaan bij branchering. Dat hangt in belangrijke mate af van het probleem met betrekking tot het woon- en leefklimaat dat ermee moet worden voorkomen, en het causaal verband tussen de gekozen oplossing (branchering) en de aannemelijkheid dat daarmee het probleem ook daadwerkelijk wordt opgelost.

Over het algemeen wordt in Nederland, en ook in Amsterdam, terughoudend omgegaan met branchering. Er is sprake van een hoge mate van overheidsingrijpen in de markt. Er zal verder moeten worden verkend of er voldoende verband bestaat en te onderbouwen is tussen problemen voor het woon- en leefklimaat, en een bepaalde gewenste branchering.

Branchering betekent dat de bestemmingsplanregels moeten worden aangepast. Daar waar het bestemmingsplan nu nog bepaalde functies generiek toestaat, zal dit moeten worden aangepast in een regeling die binnen een bepaalde functies specifieke branches uitsluit (negatief stelsel) of juist uitsluitend toestaat (positief stelsel). Branchering is in die zin ook een bepaalde vorm van wegbestemmen. Ook daarbij speelt dus de vraag of op welke wijze je dit wegbestemmen wilt gaan doen, en ook hier speelt dus de vraag in hoeverre het overgangsrecht een adequate werking in de weg staat, of dat het leidt tot planschade. Dit moet nader worden verkend. Het antwoord op die vragen is echter afhankelijk van de uiteindelijk gekozen mate van branchering en de mate van de beperking die daarvan uit gaat.

Mogelijkheden voor een vergunningstelsel

Wanneer gekozen wordt voor een bepaalde mate of vorm van branchering, kan het wenselijk zijn voorafgaand aan vestiging te toetsen of een specifieke onderneming passend is. Een voorafgaande toets vraagt om een systeem waarbij voorafgaand aan vestiging vergunning moet worden aangevraagd. Zowel onder de huidige Wet ruimtelijke ordening als straks onder de Omgevingswet is het denkbaar op enige wijze een vergunningstelsel in het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) in te bouwen.

De wijze waarop dit het beste kan, en welk systeem dan de voorkeur heeft, is een kwestie van nadere uitwerking.

Onderzoek werking onder Wro en Omgevingswet

Brancheregulering als ook creëren van een vergunningstelsel lijken onder zowel de Wro als de Omgevingswet tot op zekere hoogte haalbaar. De wijze waarop een vergunningstelsel kan worden vormgegeven zal naar verwachting verschillen. Dit geldt mogelijk ook voor de mate waarin brancheregulering kan plaatsvinden. Tevens is denkbaar dat in de Omgevingswet bepalingen over overgangsrecht en planschade anders (gunstiger) uitpakken. Het is dan ook zinvol om uitwerking onder beide regimes te verkennen. Dit is des te meer zinvol omdat de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid biedt projecten aan te melden waarbij bij wijze van experiment op onderdelen op de nieuwe Omgevingswet kan worden vooruitgelopen.

Regelgeving aanpassen voor aanscherpen onderscheid winkels en horeca

Doel en werking

In het verleden zijn regels voor bijvoorbeeld ijswinkels en mengformules (een stukje horeca in een winkel) versoepeld. Daardoor is de scheiding tussen horeca en detailhandel minder duidelijk geworden. Ten aanzien van mengformules houdt de versoepeling in dat zonder omgevingsvergunning[44] en exploitatievergunning[45] op grond van de APV een mengformule kan worden gestart. De versoepeling met betrekking tot ijsverkoop houdt in dat zaken waar in hoofdzaak ijs wordt verkocht niet als horeca worden beschouwd. Aan ijswinkels die op een detailhandelsbestemming zitten, kan geen exploitatievergunning op grond van de APV verleend worden.

Door de scheiding tussen horeca en detailhandel weer scherper te stellen, is het duidelijker of een bepaald concept wel of niet is toegestaan. Een aanscherping voor ijswinkels zou kunnen zijn dat zaken die in hoofdzaak ijs verkopen alleen nog worden gevestigd in een pand waar ook horeca 1 (fastfood) is toegestaan. Aanscherping van de regeling voor mengformules zou kunnen zijn dat deze toch weer exploitatievergunningplichtig worden. Een andere variant is mengformules helemaal niet meer toe te staan.

Wet- en regelgeving

Wat betreft wet- en regelgeving zijn er geen beperkingen, het valt binnen de scope van bestemmingsplannen en/of (burgemeestersbesluiten op basis van) de APV. Voor zover het niet langer handelen conform de richtlijn ijsverkoop betreft, is in juridische zin geen sprake van een aanscherping van regelgeving, maar het ophouden te gedogen dat horeca 1 wordt uitgeoefend in strijd met het bestemmingsplan. Handhaving zal dan in beeld komen. Daarbij zal er wellicht rekening mee moeten worden gehouden dat reeds langere tijd is gedoogd. Dit kan zich vertalen in een langere begunstigingstermijn[46].

Administratieve en bestuurlijke lasten

Voor wijzigen of aanscherpen van beleid zijn bestuurlijke besluiten nodig. De bestuurlijke besluiten moeten stoelen op een gedegen analyse van de situatie, waaruit een aantal alternatieven voortvloeien met voor- en nadelen.

Succes- en faalfactoren

Bij het aanscherpen van beleid moet van tevoren goed worden uitgewerkt welke problemen ermee worden opgelost en of met de aanscherping niet ook zaken of bedrijfsvoeringen worden verboden die als gewenst of niet-ongewenst worden beschouwd. Denk bijvoorbeeld aan bakkerswinkels die naast echte bakkersproducten ook ijs verkopen, of aan de HEMA, die ook ijs verkoopt maar toch nauwelijks als horeca 1 kan worden gezien – het afhaal/horeca deel uitgezonderd.

---

44 Eerder was een omgevingsvergunning nodig om (binnenplans) af te wijken van het bestemmingsplan. De versoepeling houdt in dat in het bestemmingsplan is geregeld dat een mengformule bij winkels en consumentverzorgende dienstverlening altijd mag. Daardoor is geen omgevingsvergunning voor afwijken meer nodig.

45 Voor onderschikte horeca in detailhandel is onder voorwaarden geen exploitatievergunning nodig: max 20m^2 geen terras, geen alcohol schenken en het horecadeel heeft dezelfde exploitant en openingstijden als de winkel (gemeenteblad nr. 15002, 19 februari 2015). Dit is een besluit op basis van artikel 3.9 APV.

46 De begunstigingstermijn is de (reparatie)termijn waarbinnen de overtreder ervoor dient te zorgen dat de situatie of activiteiten ophouden dan wel worden aangepast zodat eea voldoet aan wet- en regelgeving.



Foto: Edwin van Eis

Resultaten/effecten tot nu toe

Bij het terugdraaien van eerder versoepelde regelgeving is van belang de reden van versoepeling mede in ogenschouw te nemen. In het geval van de ijsverkoop bijvoorbeeld heeft dit ermee te maken dat de ‘echte’ ijsverkoop meer op een winkel lijkt dan op een horeca 1 (snackbar), maar er zonder versoepeling van de regel niet anders kon worden geconcludeerd dan dat de ijsverkoop in categorie horeca 1 valt, terwijl de horeca 1 locaties al decennialang niet mogen worden uitgebreid. Bestaande zaken waar al lang ijs werd verkocht konden met de versoepeling doorexploiteren, hetgeen politiek-bestuurlijk gewenst werd.

Mengformules zijn in opkomst geraakt omdat veel winkels het, mede door het opkomende internet, moeilijk kregen. Een klein deel horeca in de winkel moest ervoor zorgen dat ook daarop een deel omzet kon worden gemaakt en dat bezoekers langer aan de winkel kunnen worden gebonden. Uit oogpunt van deregulering is de vergunningplicht vervangen door algemene regels voor mengformules waaraan men moet voldoen. Bij niet voldoen kan handhavend worden opgetreden.

Sterke en zwakke punten

Sterk:

- Duidelijke regelgeving door een harde grens tussen detailhandel en horeca op te trekken en mengvormen niet langer toe te staan.
- Duidelijke scheiding is praktischer te handhaven.

Zwak:

- Signaal dat wordt afgegeven door eerst regels te versoepelen en dat later weer terug te draaien. Het versoepelen van de regels was geen experiment.
- In de praktijk, nadat je het beleid hebt vastgesteld, weet je pas of het echt werkt.
- Alleen geschikt voor specifieke gebieden die daar echt om vragen; de aanscherping is immers tegen de trend in; alle 'oude' winkel- en horecaconcepten worden tegenwoordig steeds diffuser.
- Voor bestaande mengformules bestaat wettelijk overgangsrecht. Dit betekent dat ook als de mengformule in een nieuw bestemmingsplan niet meer wordt toegestaan, bestaande mengformules niet hoeven te stoppen. Het gebruik kan alleen worden gestaakt bij actief beëindigingsbeleid van de gemeente, of alleen voor nieuwe situaties.
- Bij wijziging van het beleid inzake ijsverkoop zal op enigerlei wijze rekening moeten worden gehouden met de sinds 2009 ontstane situatie op basis van de richtlijn. Dit kan bijvoorbeeld met een overgangsregeling, zoals een langere begunstigingstermijn bij handhaving.
- Handhaving is het sluitstuk voor het slagen van beleidsaanscherpingen. Het vraagt veel capaciteit.

Eindoordeel: rendement van het aanscherpen van het onderscheid winkels - horeca

Het rendement is afhankelijk van drie factoren:

1. de mate waarin het lukt een heldere scheiding te maken tussen de functies horeca en detailhandel;
2. in hoeverre bestaande bedrijfsvoeringen zich op gevestigde rechten kunnen beroepen;
3. capaciteitsinzet op handhaving.

Na een (nog op te stellen) duidelijke motivering zouden enkele straten bij wijze van experiment aangewezen kunnen worden waar mengformules vergunningplichtig zijn.

De richtlijn ijsverkoop wordt begin 2017 onder de loep genomen waarbij potentiele scenario's, zoals het intrekken van de richtlijn of intensiveren op handhaven op het bestemmingsplan, onderbouwd worden met impact en gevolg.

Toezicht en handhaving

Doel en werking

In het Stedelijk Handhavingsprogramma van 2017 staan 15 overkoepelende prioriteiten , doelstellingen en activiteiten. Stadsdelen vullen de stedelijke thema's aan in een Handhavingsuitvoeringsplan met specifieke inzet naar lokale behoefte.

Toezicht en handhaving vindt in Amsterdam plaats op drie manieren:

1. Handhaving is actief en zichtbaar aanwezig in de openbare ruimte
2. Integrale handhavingsacties
3. Informatie gestuurd handhaven

Actief en zichtbaar aanwezig in de openbare ruimte

Handhavers in de openbare ruimte spreken actief burgers aan en handhaven in geval van overtredingen. De belangrijkste taken hierbij zijn:

- terugdringen van overlast door onder andere overlastjongeren, drugsgebruik, drankmisbruik en ander oneigenlijk gebruik van de openbare ruimte;
- vergroten van veiligheid in en rondom de openbare ruimte en het openbaar vervoer;
- controleren van vergunningen in de prostitutiebranche en signaleren van misstanden;
- wegslepen van hinderlijk en/of gevaarlijk geparkeerde voertuigen;
- verminderen van overlast door taxichauffeurs op standplaatsen en de openbare weg.

Een lokale prioriteit van stadsdeel Centrum betreft het thema 'Winkels en bedrijven'. Overtredingen binnen deze categorie waar de gemeente tegen optreedt zijn onder andere: een andere exploitatie dan in het bestemmingsplan is toegestaan, overtreding van het welstands- en reclamebeleid, milieuregelgeving, brandveiligheidsregels, verstoring van de openbare orde of het in gebruik nemen/blokkeren van de openbare weg door gevelbankjes of uitstallingen van winkels.



Foto: gemeente Amsterdam

Integrale handhavingsacties

Toezicht en handhaving wordt in stadsdeel Centrum bij het thema 'Winkels en bedrijven' vooral ingezet voor gerichte acties op bepaalde branches (zoals fastfood, souvenirwinkels, minisupermarkten, smart-, head-, grow- of seedshops) en specifieke straten waar het heel druk is, waar de functiemenging onder druk staat of waar de overlast groot is. Deze bedrijven worden dan integraal gecontroleerd, dus op verschillende aspecten: brandveiligheid, exploitatie, milieu en reclame/welstand. In de straten die eerder gecontroleerd zijn, voert het stadsdeel zogenaamde 'narooiacties' uit. De acties worden veelal gecombineerd met acties op het gebruik van de openbare ruimte (door onder meer (winkel)uitstallingen of andere objecten).

Informatie gestuurd handhaven

Het doel is handhaving daar in te zetten waar de risico's op niet naleven en/of de nadelige effecten daarvan het grootst zijn. Op basis van (analyses van) actuele en betrouwbare gegevens stelt de gemeente doelen, prioriteiten en risicobeheersmaatregelen vast. Handhavingscapaciteit wordt op deze wijze zo doelmatig mogelijk ingezet. In 2017 zal onder andere op de Wallen worden geëxperimenteerd met vaste 'gebiedshandhavers' die bekendheid opbouwen bij bewoners en ondernemers.

Administratieve en bestuurlijke lasten
Adequate handhaving vraagt om voldoende capaciteit. Meer regels en meer mensen in de stad, betekent ook een groter handhavingsapparaat, tenzij slimmere manieren van handhaving succesvol ingezet worden. Daarnaast dienen handhavers getraind en opgeleid te zijn.

Succes- en faalfactoren
Bij het opstellen van lokale regels is het nodig na te gaan wat de consequenties zijn voor handhaving en hoe de regels het beste te handhaven zijn.
Het is belangrijk vooraf te communiceren over geldende wet- en regelgeving en handhaving zodat dit voor burgers en ondernemers duidelijk is. Overtreding van regels kan hiermee voorkomen worden. Regels dienen simpel, begrijpelijk en uitlegbaar te zijn.

In een gesprek met ondernemers in de Damstraat bleek veel onduidelijkheid te bestaan over de regels rond verkoop van voedsel of drank voor directe consumptie (alleen toegestaan in horeca of in winkel met mengformule) of indirecte consumptie (toegestaan in winkel, mits adequaat verpakt zodat duidelijk is dat consumptie 'thuis' gebeurt). De richtlijn ijsverkoop doorkruist deze verdeling. Een zaak die zich hoofdzakelijk richt op de verkoop van ijs (directe consumptie) zonder mogelijkheid van verpozing, wordt op basis van de richtlijn toch als winkel beschouwd. Zie verder p. 46. Er mag buiten ijs verder niets bereid worden in de winkel, noch iets anders voor directe of indirecte consumptie verkocht worden, afgezien van (kant en klare) hoorntjes of wafels waarin of waarop het ijs wordt meegegeven.

Een begrijpelijk overzicht - en eventuele aanscherping - van de geldende regels gecombineerd met directe communicatie met ondernemers hierover kan wellicht een deel van de problemen voorkomen.

Meldingen door burgers van overlast of waargenomen overtredingen helpen de gemeente bij het uitoefenen van de handhavingstaak. Omdat meldingen anoniem gedaan kunnen worden - in tegenstelling tot het formele handhavingsverzoek door een belanghebbende - heeft de indiener geen zicht op de (afhandelings)status van de melding. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat de gemeente geen acties onderneemt.

De publieke opinie richt zich vaak op het direct zichtbare (de overlast) in tegenstelling tot wat men minder snel waarneemt (zoals preventieve maatregelen). Achteraf communiceren over getroffen maatregelen levert, naast een mogelijk preventief effect, ook meer draagvlak op onder bewoners en ondernemers in Amsterdam.

Resultaten/effecten tot nu toe

Inzicht in de doelstellingen, inspanningen, resultaten en conclusies voor elk van de zeventien stedelijke handhavingsprioriteiten uit 2015 staan opgenomen in de ‘Evaluatie van het Stedelijk Handhavingsprogramma 2015’ van 1 juli 2016.

Integrale handhavingsacties lijken effect te sorteren: alle winkels in een straat of branche worden op planmatige wijze gecontroleerd op een breed spectrum aan regelgeving.

Eind 2015 heeft stadsdeel Centrum een integrale controle uitgevoerd op ijs-, crêpe-, en wafelzaken in de binnenstad. Hierbij zijn 71 bedrijven aangeschreven op overtredingen inzake milieu, reclame, brandveiligheid of strijdigheid met het bestemmingsplan. Bij de nacontrole enkele maanden later, bleken 43 bedrijven nog in overtreding te zijn. De keuze is gemaakt om vooralsnog dwangsommen op te leggen in alleen het cluster Damstraat – Hoogstraten, vanwege de hoge concentratie van dit type zaken (verhoogd risico op verschraling). De procedures lopen nog.

Een mogelijk effect van deze handhaving is dat een aantal ondernemers besluit dat enkel de verkoop van ijs niet interessant is en ermee besluit te stoppen. Anderen zullen zich uitsluitend beperken tot de verkoop van ijs.

Toename ijswinkels

J. Avis – RvE Ruimte en Duurzaamheid

In het centrum van Amsterdam is het aantal ijs-crêpes-wafelwinkels fors toegenomen. Wat is daarvan de oorzaak? Waar doet de groei zich voor? Wat is het effect van deze toename voor de functiemenging en kan deze ontwikkeling nog een halt worden toegeroepen?

Vanaf 2009 is het aantal ijs-crêpes-wafelswinkels toegenomen. Voor 2009 mocht ijs voor directe consumptie alleen verkocht worden in een pand met een horecabestemming. Om een uitweg te vinden in de impasse van een handhavingszaak waarbij ijs werd verkocht vanuit een pand zonder horecabestemming, is de 'Richtlijn IJsverkoop' geïntroduceerd.

Op grond van de richtlijn worden in stadsdeel Centrum zaken met ijsverkoop als hoofdactiviteit voortaan als winkel en niet meer als horeca 1 beschouwd. Het gaat om een andere interpretatie van de definitie voor horeca 1. Een mengformule (=zitgelegenheid) is niet toegestaan bij een ijswinkel, omdat er dan geen onderscheid meer is met een ijssalon. IJssalons blijven vallen onder horeca 4.

Mede door onbekendheid met de richtlijn bleef het aantal ijswinkels aanvankelijk gelijk. Sinds 2014 is er echter sprake van een explosieve groei. In september 2015 waren er in het Centrum 71 ijs-crêpes-wafelwinkels. De groei deed zich vooral voor in het Wallengebied en dan in het bijzonder in die straten waar veel bezoekers komen. In veel gevallen beperkt de verkoop zich niet alleen tot ijs, maar worden crêpes, wafels en churros overgoten met Nutella verkocht. Vooral bezoekers kunnen de zoete verleiding maar moeilijk weerstaan.

De winstmarge op deze producten is groot en het succes van de eerste ijs-crêpes-wafelwinkel is sindsdien veelvuldig gekopieerd. Omdat ijswinkels niet meer onder horeca vallen is een Bibobtoets niet meer nodig.

Een van de grotere spelers (Ice Bakery) heeft onlangs in het Parool gezegd dat hij alleen maar in het Centrum wil zitten. Het feit dat buiten het Centrum de groei van ijs-crêpes-wafelwinkels zich niet voordoet heeft deels mee te maken met het feit dat daar niet de bezoekersaantallen zijn die vestiging interessant maakt, maar ook met het simpele feit dat de Richtlijn IJsverkoop alleen in stadsdeel Centrum geldt. Daarbuiten kan de verkoop van ijs alleen in een pand met een horeca-bestemming. Ook is een exploitatievergunning nodig en kan er een Bibobtoets plaatsvinden.

Hoewel daar geen gegevens over zijn, bestaat de indruk dat in sommige straten ijswinkeliers bereid zijn flink in de buidel te tasten om een pand te huren. Behalve dat het prijsopdrijvende effect van invloed is op de vestigingsmogelijkheden van andere ondernemers kan een overdaad aan ijswinkels bijdragen aan verschraling van het winkelaanbod. Nu komt het wel vaker voor dat in bepaalde straten veel van dezelfde functies voorkomen. Dan hoeft niet per se sprake van verschraling te zijn. Daar is wel sprake van wanneer het, al dan niet in combinatie met andere vooral op bezoekers gerichte functies, verstorend werkt op het functioneren van een straat. Wat het verstorende effect van een eenzijdig aanbod aan ijswinkels is en of een aanscherping van het ruimtelijk instrumentarium mogelijk en nodig is om deze ontwikkeling te reguleren, is onderwerp van een van de maatregelen uit het startdocument Stad in Balans.

Mits ruimtelijk goed gemotiveerd kan met de keerklepregeling de toename van het aantal ijswinkels een halt worden toegeroepen. Het bestuur van stadsdeel Centrum heeft er vooralsnog voor gekozen om met de bestaande regels de ijswinkels te beteugelen.
In september 2015 heeft een themagerichte integrale controle plaatsgevonden bij alle ijs-crêpes-wafelwinkels in het centrum (thema = ijsverkoop), (integraal = controle op aspect milieu, reclame, brandveiligheid en het bestemmingsplan). Op 4 januari 2016 is aan 71 bedrijven een zienswijze-brief gestuurd met daarin het voornemen om handhavend op te treden. In februari 2016 heeft een hercontrole plaatsgevonden. Daaruit kwam naar voren dat 57 bedrijven nog steeds in overtreding zijn. Deze bedrijven hebben begin mei een besluit (last onder dwangsom) ontvangen. De bedrijven worden onder andere gehandhaafd om strijdigheid met het bestemmingsplan en de Richtlijn IJsverkoop.

Strijdigheid met het bestemmingsplan zit hem vooral in de bereiding en verkoop van crêpes-wafels voor directe consumptie. Dit valt onder horeca 1 en mag alleen in een pand met die bestemming.

Sinds de controle van september 2015 zijn er alweer 15 nieuwe ijs-crêpes-wafelwinkels bijgekomen waar ijs-crêpes-wafels worden verkocht. Geprobeerd wordt deze zaken zoveel mogelijk in de integrale controle mee te nemen.

Welke horeca-categorieën zijn er?

- horeca 1: fastfood
- horeca 2: discotheken/sociëteiten
- horeca 3: restaurant/lunchrooms
- horeca 4: cafés/eetcafés
- horeca 5: hotels
- horeca 6: restaurant verbonden aan en gevestigd in culturele instellingen / musea
- horeca 7: daghoreca (alleen toegestaan in de Warmoesstraat, Lange Niezel, Korte Nieuwendijk, Sint Annenkwartier, Oude Hoogstraat en Langebrugsteeg).



Foto: Edwin van Eis

Daghoreca: een zaak die alcoholvrije dranken en/of kleine etenswaren verstrekt. Er is hierbij geen sprake van een restaurant of horecacategorie 1. Het moet gaan om concepten die door hun kwaliteit en uitstraling een toevoeging zijn voor het aanbod in gebied 1012, gerund door ondernemers met hart voor het gebied en hun zaak. Voorbeelden zijn het serveren van soepen of vruchtensappen. Daghoreca mag tot 22.00 uur open zijn. Het concept past goed in de ambitie om de 'dagfunctie' van sommige straten te versterken. Nieuwe formules die overdag open zijn trekken een ander publiek.

Definitie horeca in APV: de voor publiek toegankelijke besloten ruimte waar tegen vergoeding dranken worden geschonken of eetwaren voor directe consumptie worden bereid of verstrekt; tot een horecabedrijf worden ook gerekend een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden.

Definitie winkel in Winkeltijdenwet: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht.

Mengformule: ondersteunende horeca in een winkel. Voor maximaal 20 m2 of 20% van het vloeroppervlak van een winkel mag voor horeca-activiteiten gebruikt worden (koffie/ lunchroom). Openingstijden zijn gelijk aan winkeltijden. Er mag geen duidelijke horeca uitstraling zijn, noch een terras en geen alcohol worden geschonken.

De (voedsel)kwaliteit valt onder de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), die toezicht houdt op veilig voedsel.

Verschil in regels tussen detailhandel en horeca

- Voor horeca is een vergunning vereist (APV), waarmee toetsing op levensgedrag exploitant en leidinggevenden en Bibob-toets (integriteit ondernemer) mogelijk is. Daarnaast is er een Gebruiksvergunning nodig die onder andere toeziet op brandpreventie, vluchtwegen en dergelijke.
- Voor een mengformule (sinds 2015) of een winkel is geen exploitatievergunning vereist. De mengformule is bedoeld als ondergeschikte horeca; de uitstraling mag daarom niet teveel zelfstandige horeca zijn.
- Bij het schenken van alcohol is altijd een Drank- en Horecavergunning nodig (DHW).

Casuïstiek: gedetailleerd of globaal bestemmen via bestemmingsplan

Casus: Mr. Ripley's

Het pand waar Ripley's in gevestigd is heeft de bestemming 'Centrum-1'. Deze bestemming heeft tot doel dat de begane grond wordt gebruikt voor de winkelfunctie. Naast winkels zijn soms ook andere functies toegestaan, afhankelijk van de winkelstraat.

Openbare en bijzondere voorzieningen, waartoe ook Ripley's wordt gerekend, zijn niet toegestaan op de begane grond, maar wel op de hogere bouwlagen.
Wanneer het de vestiging of uitbreiding van een voorziening betreft met een groter vloeroppervlak van 1.000 m² dan is afwijken bij omgevingsvergunning alleen mogelijk wanneer:

- de uitbreiding/vestiging het woon- en leefmilieu niet in onevenredige mate aantast;
- de uitbreiding/vestiging geen overmatige verkeersaantrekkende werking tot gevolg heeft.

Voor de vestiging van Ripley's aan de Dam kon een omgevingsvergunning niet kon worden geweigerd op grond van bovenstaande beperkingen. Dit heeft ertoe geleid dat de kassa voor Ripley's, een eventuele wachtrij en Ripley's zelf op de hogere bouwlagen van het pand moeten zitten.



Foto: Marjolijn Pokorny

Bestemming versus functie, en hoe was het vroeger?

Soorten bestemmingen en functies

In de binnenstad hanteren we de bestemmingen ‘Gemengd’, ‘Centrum’, ‘Maatschappelijk’, ‘Verkeer’, ‘Groen’ en ‘Water’. Binnen de bestemming ‘Gemengd’ onderscheiden we dan vervolgens weer verschillende functies, waaronder bijvoorbeeld wonen, kantoren, detailhandel, horeca, bedrijven.

Kon de gemeente vroeger meer gedetailleerd bestemmen?

In de tweede helft van de jaren negentig is met de ‘Vernieuwingsoperatie Bestemmingsplannen’ de ommezwaai gemaakt van ‘gedetailleerd’ naar ‘vrij’ of ‘meer globaal’ bestemmen gemaakt.
Deze ommezwaai (beleidsmatig gefundeerd in het Beleidsplan Binnenstad uit 1993) heeft alles te maken met de kracht en het karakter van de binnenstad: functiemenging.
De binnenstad is een totaal ander gebied dan de rest van Amsterdam. Er is meer sprake van kleinschalige menging van functies, ook op verdiepingen. Van oudsher is de binnenstad een gebied waar intensief gewoond en gewerkt wordt, en wonen en werken elkaar afwisselen; per pand, binnen één pand en in de tijd. Behalve door de centrumfunctie van de binnenstad speelt ook mee dat de panden door de bouwkundige kenmerken van het pand (breedte) geschikt is voor meer functies.

Om deze redenen zijn in de bestemmingsplannen van de binnenstad de functies wonen, kantoren, bedrijven en voorzieningen en winkels in plint (en soms ook op de hogere bouwlagen) onderling uitwisselbaar. Alleen voor functies met risico op overlast, zoals sommige horecafuncties, en daarmee negatieve consequenties voor het woon- en leefklimaat, geldt dit niet.

De bestemming ‘Gemengd’ met uitwisselbaarheid van functies werkt alweer zo’n twintig jaar goed. De verhouding wonen/werken is in de binnenstad ongeveer één op één: één inwoner op één arbeidsplaats. In andere stadsdelen, met name buiten de ring, is de menging van functies veel minder (meer monofunctioneel).

Juist de variatie en menging aan functies zorgt ervoor dat de binnenstad zo aantrekkelijk is onder bewoners en bezoekers.

Het gedetailleerd bestemmen zoals dat gebruikelijk was vóór de vernieuwingsoperatie paste niet bij de kracht, het karakter en dynamiek van de binnenstad. Voor iedere wijziging die paste binnen het karakter van de binnenstad maar op grond van het bestemmingsplan niet direct mogelijk was, moest worden afgeweken van het bestemmingsplan. Daarnaast was soms per straatwand aangegeven hoeveel er van een bepaalde functie aanwezig mocht zijn. Dit zorgde ook voor een enorme administratieve last om mutaties boekhoudkundig bij te houden.

4.2 Bestuursrechtelijke niet-juridisch planologische instrumenten

Lokale verordeningen

Doel en werking

Gemeenten beschikken over de mogelijkheid om diverse lokale verordeningen in te stellen waarin beleid juridisch hard wordt gemaakt. Een deel van de verordeningen zijn gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen in de openbare ruimte en het bevorderen van de leefbaarheid van een gebied. Het gaat wat betreft winkelstraten dan met name om de uitstraling en een toegankelijke en veilige openbare ruimte waarbinnen burgers met zo min mogelijk overlast te maken krijgen.

De verordening is als instrument niet geschikt voor het tegengaan van ongewenste functies danwel branchering. Een uitzondering hierop betreft de marktverordening. De gemeente kan op basis hiervan bepalen wat voor soort markt het is en welke waren er worden verhandeld (branchepatroon).

Voor het bevorderen van de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van een (winkel)gebied, zijn onder meer de volgende verordeningen relevant:

- Algemene plaatselijke verordening (APV)
- De Verordening op de Commissie Ruimtelijke kwaliteit, welstandscriteria en welstandsnota
- Leegstandverordening
- Marktverordening en de Verordening staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten
- Verordening Winkeltijden Amsterdam

De algemene plaatselijke verordening

De APV behoort tot de belangrijkste verordeningen in Amsterdam door het belang van de in de APV geregelde onderwerpen voor de openbare orde en veiligheid in de stad, de zedelijkheid, het woon- en leefklimaat, het gebruik van de openbare ruimte en voor de leefomgeving in het algemeen. Zo bevat de APV regels (en sancties bij overtreding) voor fietsparkeren, reclame, terrassen, evenementen en het tegengaan van overlast door drank- en drugsgebruik. Specifiek voor winkels en bedrijven noemt de APV een vergunningsplicht voor horecabedrijven, prostitutiebedrijven, escortbedrijven, seksinrichtingen en sekswinkels.

Algemene regels voor winkeluitstallingen.
Voor het uitstallen van producten of diensten is geen vergunning nodig. Wél moet de winkelier zich houden aan de algemene regels. Een uitstalling is bijvoorbeeld een rek met groente en fruit, een mand met kleding of een kippengrill. Ook een speeltoestel voor kinderen is een uitstalling. De precariobelasting voor winkeluitstallingen is per 1 januari 2016 afgeschaft.

De belangrijkste regels bij winkeluitstallingen zijn:

- plaatsing alleen voor de eigen winkelpui;
- voldoende ruimte overlaten voor passanten;
- geen verkoop vanuit de uitstalling;
- weghalen na sluitingstijd van de winkel;
- geen overlast (afval, windvast, scherpe randen etc.);
- weghalen indien nodig.

De gemeente werkt momenteel aan een nieuw artikel in de APV waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt om een (tijdelijke) vergunningplicht in te roepen voor specifieke panden na ontvangst van concrete signalen. Op deze wijze is bibob-screening mogelijk bij zittende eigenaren en winkels (waarvoor in beginsel geen vergunningplicht geldt), zie p. 62 vergunning Rotterdams model.



Foto's: Cécile Obertop

Verordening op de Commissie Ruimtelijke kwaliteit 2017, welstandscriteria en welstandsnota

De Verordening op de Commissie Ruimtelijke kwaliteit bevat voorschriften over de samenstelling, inrichting en werkwijze van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Deze commissie adviseert de gemeente op aspecten van welstand van een bouwwerk aan de hand van criteria die zijn opgenomen in de welstandsnota. Bij een bestaand (al dan niet vergunningvrij opgericht) gebouw dat 'in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand', kan de eigenaar worden aangeschreven om het bouwwerk aan te passen. Zo is sprake van ernstige mate van strijd als het bouwwerk een te grove inbreuk maakt op wat in de omgeving gebruikelijk is, bij armoedig materiaalgebruik dat onevenredig 'lelijk' veroudert, bij sterk contrasterende kleuren of bij te opdringerige of te veelvuldig herhaalde of te grote reclames en de huisstijl de gevels domineert.

Leegstandverordening

Langdurige leegstand van woningen en kantoorgebouwen beschouwt het college als problematisch gezien de huidige woningschaarste, het kantorenoverschot en om redenen van leefbaarheid.

In stadsdeel Centrum (en in aanzienlijk mindere mate in andere stadsdelen) zijn woningen boven of bij bedrijfsruimten vaak niet in gebruik. De subsidieregeling 'Wonen boven winkels en bedrijven' beoogt beëindiging van deze leegstand te stimuleren. Zie ook p. 55 subsidieregeling.

Op basis van de leegstandverordening is de pandeigenaar na een half jaar leegstand tot melding ervan verplicht.
Na de melding gaat de gemeente binnen drie maanden in overleg met de eigenaar, waarna de gemeente in een leegstandbeschikking kan vaststellen dat een woning of gebouw geschikt is voor gebruik.
Als de leegstand langer duurt dan tenminste twaalf maanden, kan de gemeente een verplichtende voordracht doen aan de eigenaar, waarbij een gebruiker wordt voorgedragen.
Deze voordracht heeft een verplichtend karakter. Op het niet-naleven van de meldingsplicht en de voordracht kunnen sancties worden gesteld.

De Marktverordening

Op basis van de Marktverordening kan de bestuurscommissie een instellingsbesluit (voor themamarkten) en inrichtingsbesluit vaststellen. In het inrichtingsbesluit wordt, voor zover gewenst, branchering vastgelegd, alsmede de inrichting van de markt en eventuele zonering. Zij kan daarbij brancheplaatsen aanwijzen waar alleen bepaalde waren mogen worden verhandeld. Ook kunnen bepaalde branches worden gemaximeerd, om overaanbod te voorkomen.

Verordening staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten

Op basis van de Verordening staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten kan de bestuurscommissies gebieden of locaties aanwijzen waar vergunningen voor staanplaatsen kunnen worden verleend en onder welke (brancherings-) voorwaarden. Ook kan voor venters de branchering worden gereguleerd.

Verordening Winkeltijden Amsterdam

In 2017 wordt de nieuwe Verordening Winkeltijden Amsterdam van kracht. De gemeente wil met de nieuwe verordening meer ruimte bieden voor ondernemers. Zo wordt de procedure voor incidentele ontheffingen bij bijzondere gelegenheden gewijzigd in een meldingsprocedure en komt er ruimte voor experimenten met flexibele openingstijden.

Pilot 24/7. Een winkel mag in Amsterdam tussen 06.00 en 22.00 uur geopend zijn. In de nieuwe Winkeltijdenverordening wordt kan de gemeente voor maximaal één jaar afwijkende winkeltijden op een aangewezen plek toestaan. Na evaluatie kan zo'n experiment na afloop met maximaal een jaar worden verlengd. Het eerste experiment vindt plaats in Centrum, waar op verzoek van de gemeenteraad een proef komt met flexibele openingstijden van winkels. Het college heeft in december 2016 aangekondigd het experiment kritisch tegen het licht te willen houden, waarbij het drastisch inperken van specifieke gebieden wordt onderzocht.

Rendement van het instrument voor branchering

De verordening is geen geschikt instrument voor branchering van winkelstraten.
Wél kunnen via de verordening regels gesteld worden ter verbetering van het leefklimaat (tegengaan overlast) en de uitstraling van de winkelstraat (opwaarderen openbare ruimte en welstandregels). Adequaat toezicht en handhaving is voor het afdwingen van opvolging van de gestelde regels een belangrijke randvoorwaarde (zie p. 43 Toezicht en Handhaving).

Freezone. De gemeente experimenteert in drie gebieden (Jan Evertsenstraat, Rijnstraat, Osdorpplein / Tussen Meer) gedurende twee jaar met freezones. Binnen de freezone zijn de regels versoepeld en kunnen ondernemers en bewoners met ideeën aan de slag om de straat aantrekkelijker en gezelliger te maken. Niet alle regels worden afgeschaft. De gemeentelijke regels laten we waar het kan los, landelijke regels blijven bestaan. Samen met ondernemers en bewoners maakt de gemeente afspraken in de vorm van een convenant. Daarnaast blijft de gemeente handhaven waar dat nodig is.

Huurprijsbescherming

Doel en werking

Het staat een huurder en verhuurder bij het aangaan van een huurovereenkomst vrij om in onderling overleg een bepaalde huurprijs overeen te komen. Wél worden huurders van winkel- en horecaruimte door middel van wetgeving beschermd tegen hoge huurstijgingen naar de marktwaarde gedurende het huurcontract. De wetgeving heeft een dempend effect op stijging van de huurprijs, waardoor bestaande winkels in een conjunctuur van stijgende huurprijzen behouden kunnen blijven en bestaande diversiteit in het winkelaanbod gehandhaafd blijft. Dit gaat uit van de vooronderstelling dat winkels vertrekken als fikse huurverhogingen tijdens de huur opgelegd zouden kunnen worden.

Wet- en regelgeving

De huurbescherming voor ondernemers is minder sterk dan de huurbescherming voor huurders van woonruimte, maar kent juist op het punt van de verhuur van zogenoemde 290-bedrijfsruimte (winkelruimte, horeca) extra bescherming:

1. De looptijd van het huurcontract is in beginsel twee keer vijf jaar, maar kan ook voor twee jaar of korter worden afgesloten. In dat laatste geval heeft de huurder weinig huurbescherming. Als het huurcontract na tien jaar niet is opgezegd, gaat het over in een huurcontract voor onbepaalde tijd, tenzij in het huurcontract anders is overeengekomen.
2. De huurder kan na vijf jaar opzeggen. De verhuurder kan dit *alleen* als de huurder zich niet goed heeft gedragen, of als deze het pand dringend nodig heeft voor eigen gebruik.

   Na tien jaar kan de verhuurder ook opzeggen indien de huurder niet instemt met een redelijk aanbod tot het aangaan van een nieuwe overeenkomst (niet zijnde een wijziging van de huurprijs), bij wijziging van bestemming van het pand, dan wel na een redelijke afweging van (de bedrijfseconomische) belangen bij tussenkomst van een rechter[47].
3. Na afloop van een huurperiode óf minimaal 5 jaar na de laatste huurverhoging, kan een van de partijen vorderen dat de rechter de huurprijs nader vaststelt, indien hij/zij van mening is dat de geldende huurprijs niet overeenkomt met die van vergelijkbare bedrijfsruimte ter plaatse. Voor het overige is doorgaans slechts sprake van een jaarlijkse huurindexatie.

Succes- en faalfactoren

Het wettelijke systeem bevat dus waarborgen voor de zittende huurders en heeft een dempend en vertragend effect op de huurprijsstijging. Maar dat systeem werkt alleen als er geen grond is voor opzegging en de zittende huurders niet vrijwillig en onverplicht akkoord gaan met verhoogde huurprijzen of tussentijdse huurverhogingen. Elke zittende huurder die dat wel doet, ondervindt daarvan niet alleen zelf nadeel, maar ook andere huurders worden in negatieve zin geraakt. De huur van voor hen vergelijkbare bedrijfsruimtes stijgt immers. Een goede informatievoorziening aan zittende en nieuwe huurders is derhalve van belang.

Ook een hoge mutatiegraad doet af aan het effect van de huurprijsbescherming. Nieuwe huurders kunnen geen rechten

[47] Bij verhuur van bedrijfsruimte spelen met name bedrijfseconomische belangen van de huurder en verhuurder een rol. Deze bedrijfseconomische belangen maken ook dat een huurder van 290-bedrijfsruimte na ommekomst van de eerste tien huurjaren aanzienlijk minder vergaande bescherming geniet dan gedurende de eerste tien jaar en huurde er, mede gelet op de tijdelijke aard van een huurovereenkomst, bedacht op moet zijn dat de huur kan worden beëindigd, te meer omdat de verhuurder/eigenaar op zeker moment weer vrijelijk over zijn eigendom moet kunnen beschikken. Dat geldt eens te meer in de situatie waarin het gehuurde voor de bedrijfsvoering van de huurder niet van wezenlijk belang is.

ontlenen aan een regeling van huurprijsaanpassing en hun hogere huurprijs zal de huur van vergelijkbare bedrijfsruimtes doen laten stijgen.

Verantwoordelijke overheid

In gebieden waar de bezoekersstromen explosief stijgen, bestaat het risico dat kleine ondernemers worden weggedrukt door flinke huurprijsstijgingen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen na ingebruikname van de Noord/Zuidlijn of in (andere) delen van de binnenstad vanwege de stijgende populariteit van Amsterdam. Kleine ondernemers - die al onder druk staan door veranderd koopgedrag van de consument - zouden gebaat kunnen zijn bij een extra dempend effect op de huurprijzen. Dit is in theorie mogelijk door het creëren van de bevoegdheid om in speciale gevallen de referentieperiode bij huurprijsherziening te verlengen van vijf jaar naar tien jaar. Hiervoor is aanpassing van landelijke wetgeving nodig.

Rendement van huurprijsbescherming

Wettelijke huurprijsbescherming beschermt de individuele huurder/winkelier tegen sterke huurverhogingen in een markt waar huurprijzen in de buurt stijgen. Het effect van het instrument is echter gering in gebieden met een hoge mutatiegraad en waar hoge overnamesommen voor ondernemingen van huurders worden betaald met overdracht van de huurrechten aan de koper van de onderneming. Dit afbreukrisico is vooral aanwezig in het centrum van de stad waar sprake is van hoge bezoekersstromen.

Subsidieregeling

Doel en werking

De gemeente kan subsidiemaatregelen in het leven roepen om bepaalde wenselijke ontwikkelingen uit te lokken. Relevant voor winkelgebieden zijn de subsidieregeling Economische stimulering binnen het gebiedsgerichte werken (waaronder straatmanagement), de subsidieregeling Gebiedsbranding, de Stimuleringsregeling 1012 en de subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven.

Subsidieregeling Economische stimulering binnen het gebiedsgerichte werken

In een aantal gebieden stelt de gemeente subsidie beschikbaar voor verbetering van de fysieke structuur, straatmanagement en ondernemersinitiatieven.

Fysieke structuur

In sommige winkelgebieden gaat de aanblik van de straat achteruit, omdat de kwaliteit van de winkelruimten in de loop van de tijd sterk is achteruitgegaan. Bestuurscommissies kunnen subsidie verlenen voor de renovatie van winkels en bedrijfsruimtes waardoor de verhuurbaarheid verbetert, de praktische bruikbaarheid en de uitstraling van het pand wordt verhoogd, het pand beter voldoet aan de eisen van de markt en de duurzaamheid van het object toeneemt.

Straatmanagement

Ondernemers- en BIZ-verenigingen kunnen subsidie aanvragen voor de inzet van een straatmanager. Een straatmanager werkt, in opdracht van en aangestuurd door die ondernemersvereniging, samen met de lokale ondernemers, vastgoedeigenaren, politie, bewoners en gemeente rond thema's als branchering, leegstand, beheer en openbare ruimte, bereikbaarheid, veiligheid en promotie. De subsidie bestaat uit 50% of 75% van de loonkosten van straatmanagement. Zie verder p.89 Verenigde ondernemers.

Ondernemersinitiatieven

Een ondernemersvereniging kan subsidie aanvragen voor eenmalige initiatieven zoals veiligheidsacties, aankleding van de winkelstraat of publiekstrekkende acties.

Subsidieregeling Gebiedsbranding

Sinds december 2016 kunnen ondernemersverenigingen subsidie aanvragen voor gebiedsbranding, waarbij zij een bijdrage in de kosten kunnen krijgen van maximaal € 5.000,-. Het doel van de regeling is het vergroten van het onderscheidend vermogen van het gebied en daarmee de economische ontwikkeling van dat gebied versterken. Zie verder p. 100 Streetbranding

De Stimuleringsregeling 1012

De Stimuleringsregeling 1012 is ingesteld ter bevordering van transformatie van bijvoorbeeld souvenirwinkels, minisupermarkten, massagesalons en coffeeshops. Deze regeling zal worden gekoppeld aan de Subsidieregeling 'Economische stimulering binnen het gebiedsgerichte werken' en wordt ingezet ter ondersteuning van de straatgerichte aanpak project 1012. De subsidie kan gebruikt worden voor het verbouwen van de bedrijfsruimte of voor het investeren in bedrijfsmiddelen. De maximale vergoeding bedraagt

Subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven

Woningen in leegstaande of weinig gebruikte verdiepingen boven bedrijven/winkels zorgen voor een betere leefbaarheid, meer sociale controle en veiligheid. Tegelijkertijd versterkt wonen boven winkels de multifunctionaliteit van een winkelgebied en zorgt het voor een kwaliteitsverbetering van het vastgoed.

Wet- en regelgeving

Op gemeentelijke subsidies zijn de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013 (ASA) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Van belang voor de inzet van dit instrument is dat de gemeente hiertoe geld reserveert in de begroting. Ook is ambtelijke capaciteit vereist voor het afhandelen van de subsidieaanvragen.

Succes- en faalfactoren

Subsidieregeling Economische stimulering gebiedsgerichte werken

Inzet van dit instrument dient deel uit te maken van de gebiedsgerichte aanpak van het gebied waar het betreffende winkelgebied of bedrijventerrein deel van uitmaakt. Risico is dat pandeigenaren onvoldoende bereid zijn geld te steken in het opknappen van de panden. Pandeigenaren richten zich doorgaans vooral op de winkelfunctie op de begane grond omdat die meer huuropbrengsten genereert dan de bovenverdiepingen. Vaak zien ze op tegen 'het vele gedoe' dat komt kijken bij het maken en verhuren van woningen.

De Stimuleringsregeling 1012

Uit de stimuleringsregeling (gestopt per oktober 2016) bleek dat weliswaar ongewenste functies werden verwijderd maar dat er twijfels waren bij de nieuwe functies. Een coffeeshop die een toeristische kaaswinkel wordt is geen echte verbetering. In de nieuw op te stellen regeling voor 1012 komt een strengere toets aan de gebiedsplannen.

Subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven

De mate van effectiviteit van de subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven valt of staat met de bereidwilligheid, inzet en samenwerking van eigenaren. De gemeente kan de eigenaren stimuleren en faciliteren door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat er in het bestemmingsplan geen belemmeringen zijn om woningen te maken van (leegstaande) verdiepingen en te adviseren bij de ontwikkeling van bouwplannen.

Resultaten/effecten tot nu toe

Subsidieregeling Economische stimulering gebiedsgerichte werken

De subsidieregeling is inwerking getreden in november 2016 en wordt momenteel ingezet om de winkelpuien van delen van de Postjesweg en Hoofdweg op te knappen. Voorlopers van de regeling hebben bijgedragen aan de fysieke verbetering van winkelstraten als de Jan van Galenstraat en de Jan Evertsenstraat. De subsidieregeling is inwerking getreden in november 2016 en wordt momenteel ingezet om de winkelpuien van delen van de Postjesweg en Hoofdweg op te knappen. Voorlopers van de regeling hebben bijgedragen aan de fysieke verbetering van winkelstraten als de Jan van Galenstraat en de Jan Evertsenstraat.



Foto: Edwin van Eis

De Stimuleringsregeling 1012

Gedurende de looptijd van de regeling (2011 t/m 2016) zijn in totaal 25 transformaties gesubsidieerd met een totaalbedrag van € 650.000. In de Warmoesstraat heeft de regeling bijgedragen aan een opwaardering van het horeca-aanbod. In postcodegebied 1012 zijn meerdere voorbeelden van geslaagde transformaties, waarbij de sleutel naar succes zat in de combinatie van een leeg opgeleverd pand, een meewerkende eigenaar en een ondernemer met een ambitie daadwerkelijk iets toe te voegen aan de diversiteit van het aanbod in gebied 1012.

Subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven

In de praktijk blijkt het (kunnen) aanbieden van een subsidie voor de gemeente het belangrijkste middel om pandeigenaren te verleiden tot het realiseren van woningen boven winkels. Als daarna blijkt dat de investering om woningen te maken rendabel is, is dat reden voor de eigenaar om in de toekomst ook zonder subsidie woningen te realiseren.

Sterke en zwakke punten

Subsidieregeling Economische stimulering gebiedsgerichte werken

De subsidieregeling voor straatmanagement is een succesverhaal. In 2001 waren er nauwelijks professionele straatmanagers in de stad, alleen in de Kalverstraat en op de Nieuwendijk. In 2016 hebben ruim 30 winkelstraten en uitgaansgebieden een professionele straatmanager in dienst. Valkuil bij straatmanagement is dat besturen van ondernemersverenigingen hun activiteiten beperken waardoor de straatmanager onvoldoende wordt aangestuurd. Dit kan leiden tot een functioneren dat niet aansluit bij de eisen van de straat, solistisch optreden en verlies van draagvlak.

De regeling voor ondernemersinitiatieven, het 'oliekannetje' is primair bedoeld als ondersteuning van initiatieven. Het risico bestaat dat door de subsidie het initiatief door derden wordt overgenomen en uitgevoerd.

De regeling voor verbetering van de fysieke structuur is bedoeld als aanjager van verbeteringsprocessen, die anders niet, veel later of in geringere mate zouden worden uitgevoerd. Gewaakt moet worden om de regeling te generiek in te zetten voor ontwikkelingen die los van de subsidie toch wel tot stand komen. Een voorbeeld is de inzet van een voorloper van de regeling, de stimuleringsregeling 1012. Met de subsidie werden ook coffeeshops omgebouwd waarvan binnen afzienbare tijd de gedoogbeschikking afliep. Een transformatie was daar reeds noodzakelijk.

De Stimuleringsregeling 1012

Sterk punt is dat er in gesprekken met eigenaren en ondernemers een extra 'verleidingsargument' is om ze zover te krijgen hun pand op te knappen dan wel te kiezen voor een andere branche. In de praktijk zijn veel huurders echter onvoldoende in staat gebleken om met een bedrijfsplan te komen dat daadwerkelijk wat toevoegt.

Subsidieregeling Wonen boven winkels en bedrijven

Het bedrag van de subsidie staat in geen verhouding tot de investeringen die eigenaren doen. Het komt regelmatig voor dat een subsidie van € 50.000 wordt verstrekt voor een project dat een investering van € 1,5 miljoen vergt.

Eindoordeel: rendement van de subsidieregeling

De inzet van het instrument subsidieregeling werkt het beste in combinatie met andere instrumenten, in het kader van een totaalaanpak van het gebied.



Foto: Edwin van Eis

Integriteitsscreening via wet Bibob en BIO

Amsterdam is aantrekkelijk voor zowel bonafide als niet-bonafide investeerders en ondernemers. Panden of ondernemingen die worden gefinancierd met crimineel geld, verhogen huur- en vastgoedprijzen en zorgen voor oneerlijke concurrentie. Omdat het primaire doel niet bestaat uit ondernemen, is er ook minder oog voor de buurt(bewoners) en bezoekers. De aantrekkelijkheid van de winkelstraat holt daarmee achteruit. Gemeente Amsterdam heeft als speerpunt het ver-mengen van criminele organisaties in bedrijven uit de bovenwereld zoveel mogelijk tegen te gaan.

Doel en werking

Wet Bibob

De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) moet voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies, bij inkoop of bij het aangaan van vastgoedtransacties. De Wet Bibob wordt toegepast in verschillende branches die gevoelig worden geacht voor inmenging van (georganiseerde) criminaliteit. Deze branches zijn: horeca, prostitutie en speelautomatenhallen, bouw, milieu, subsidies, taxi's, vechtsportgala's en vastgoedtransacties.

Bestuurscommissies of andere gemeenteonderdelen doen een eerste basale Bibob-toets bij elke nieuwe aanvraag. Zij schalen een dossier op naar het Van Traateam en-of de Screeningsunit bij indicatoren van criminele betrokkenheid of als de bedrijfsstructuur en financiën niet-transparant blijken te zijn. De gemeente kan het Landelijk Bureau Bibob van het Ministerie van Veiligheid en Justitie laten adviseren cq. beoordelen of een risico bestaat op witwassen en/of het ontplooien van criminele activiteiten. Een negatief advies geeft de gemeente een extra weigerings- en/of intrekkingsgrond bij vergunningen of subsidies. Ook kan het reden zijn voor de gemeente om geen overeenkomst aan te gaan of een lopende overeenkomst te beëindigen.

BIO

De Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO) is in Amsterdam het overkoepelend beleids- en toetsingskader voor de integriteitsscreening bij de privaatrechtelijke transacties van de gemeente. De BIO geeft een opsomming van de screeningsmiddelen om integriteit van partijen waarmee de gemeente zaken wenst te doen, te screenen. Ook bevat de BIO de regels over mogelijke opname van een kettingbeding met Van Traabepalingen, een gemeentelijk toestemmingsvereiste voor verkoop van vastgoed op basis van een integriteitsscreening, in de eigendomsakte/erfpachtakte (zie p. 65 Kettingbeding).

RIEC

Amsterdam werkt samen met andere overheidsorganisaties om tot een completer beeld van de omvang, werkwijze en 'leden' van criminele organisaties te komen, en daarmee tot een betere aanpak. Dit gebeurt via het Regionale Informatie en Expertise Centrum Amsterdam-Amstelland (RIEC AA); een samen-werkingsverband tussen de regiogemeenten en politie, belastingdienst, openbaar ministerie, douane, FIOD, koninklijke marechaussee en Inspectie SZW.

Wet- en regelgeving

De Wet Bibob is facultatief. Dit betekent dat de gemeente zelf kan bepalen hoe en wanneer zij gebruik maakt van de Wet Bibob. Amsterdam heeft de toepassing opgenomen in een gemeentelijke beleidsregel.

Subsidiariteit en proportionaliteit: indien de gemeente een vergunning kan weigeren op grond van een gewone regeling (bijvoorbeeld de APV, Drank- en Horecawet) zal de gemeente

in de regel geen advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob, men komt dan niet meer toe aan een eventuele weigering op grond van de Wet Bibob.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Integriteitsscreening levert administratieve lasten op voor de burger vanwege het moeten aanleveren van een aanzienlijke hoeveelheid documentatie. Ook vereist screening de nodige ambtelijke capaciteit.

Resultaten/effecten tot nu toe

In 2015 zijn op grond van de Wet Bibob (na 80 opgeschaalde dossiers) twee vergunningen geweigerd en twee ingetrokken. Aan drie vergunningen zijn extra Bibob-voorschriften verbonden. In drie gevallen trok de ondernemer zich tijdens de zienswijzeprocedure terug. Hieruit blijkt de preventieve werking van de wet[48].

Sterke en zwakke punten

Bibob

Vaststellen integriteit: screening via de wet Bibob is een krachtig instrument voor de gemeente om te bepalen of partijen die willen ondernemen (horeca, seksinrichting) of investeren in vastgoed integer zijn.

Beperkte scope bij vastgoedtransacties: vastgoed is aangemerkt als een branche die gevoelig is voor criminele inmenging. Screening op basis van de wet Bibob is bij vastgoedtransacties echter alleen mogelijk indien de gemeente directe partij is als verkoper of verhuurder[49]. Bij vermoedens van witwassen of criminele activiteiten bij particulier eigendom, zijn de reguliere toezichthouders en opsporingsdiensten aan zet (belastingdienst/FIOD, openbaar ministerie/politie).

Beperkte informatie bij vastgoedtransacties met buitenlandse investeerders: informatie-uitwisseling met het buitenland ten behoeve van de screening van buitenlandse investeerders wordt beperkt door privacywetgeving of onbereidheid hiertoe door buitenlandse autoriteiten. Hierdoor ontbreekt inzage in onder andere politiegegevens, fiscale gegevens of strafrechtelijk onderzoek. De bewijslast tot het leveren van transparantie rond financiële geldstromen wordt daarom bij de buitenlandse investeerder gelegd. Deze zal de gevraagde inlichtingen moeten geven om in aanmerking te komen voor de gewenste transactie.

Momentopname: screening op basis van de wet Bibob vindt plaats bij aanvang van een procedure voor een vergunning, subsidie of een vastgoedtransactie. Illegale activiteiten die in een later stadium ontwikkeld worden, blijven in beginsel buiten beeld. Voor vergunningen geldt dat na drie jaar een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. De screening kan bij deze nieuwe aanvraag diepgaand zijn (bij aanwijzingen) of basaal (bij een lager geacht risico).

De gemeente werkt momenteel aan een aanvullend instrument om Bibob-screening bij concrete signalen mogelijk te maken bij zittende eigenaren en winkels (waarvoor in beginsel geen vergunningplicht geldt), zie p. 62 Vergunning naar Rotterdams model.

---

[48] Bron: Coördinatiebureau Bibob - 2015 in cijfers (infographic)

[49] Uitzondering hierop is opname van de screeningseis in een kettingbeding bij verkoop van gemeentelijk vastgoed (zie p. 65 Kettingbeding). Ook heeft de gemeente samenwerkingsafspraken met enkele woningcorporaties en deelnemingen in de binnenstad om stoplichtadvies te geven bij verhuringen. Daarnaast kunnen makelaars, op basis van een stoplichtconvenant, screening aanvragen van potentiele huurders bij de politie. Deze screenings verlopen buiten de gemeente om.

Indeplaatsstelling: wanneer een onderneming wisselt van exploitant en het soort winkel of horecaconcept niet wijzigt, kan het lopende huurcontract zonder medewerking van verhuurder worden overgenomen via de zogeheten indeplaatstelling. Door de hoge huurdersbescherming is het in zo'n geval lastiger om de nieuwe huurder af te wijzen indien er twijfels zijn over zijn integriteit. Hierbij zal belastend bewijs overlegd moeten kunnen worden.

BIO / van Traabepalingen

Extra sturing: de Van Traabepalingen bieden een mogelijkheid voor de gemeente om te kunnen sturen in privaatrechtelijk eigendom (zie p. 65 Kettingbeding).

Beperkte screening: de toestemmings/screeningseis die via een kettingbeding bij doorverkoop van particulier eigendom is opgelegd, is minder diepgaand dan de screening op basis van de wet Bibob, doordat geen advies gevraagd kan worden aan het landelijk bureau Bibob.

Eindoordeel: rendement van integriteitsscreening

Screening via de wet Bibob is geen instrument dat kan worden ingezet voor brancheren. Wél is het een krachtig instrument om te bepalen of partijen die willen ondernemen (horeca, seksinrichting) of investeren in vastgoed integer zijn. Voor screening van vastgoed is een directe gemeentelijke relatie vereist. Dit betekent dat particulier eigendom buiten schot blijft. Dit geldt ook voor de detailhandel. Voor het starten van een winkel geldt immers geen vergunningseis.

Witwassende ijswinkels?

In de media is in het verleden gesuggereerd dat de ijswinkels in de binnenstad gebruikt worden voor witwaspraktijken. Tot op heden is er geen bewijs voorhanden dat deze uitspraak bevestigt. Vraag is niettemin of de ijswinkel een voor de hand liggende manier is voor witwassen; Dit lijkt minder efficiënt dan bijvoorbeeld het investeren in vastgoed maar ook hier is verder nog geen onderzoek naar gedaan. Wel bestaan er twijfels of het mogelijk is een kloppend businessmodel te hanteren bij het relatief hoge aantal ijswinkels (ca. 80) in de binnenstad.

Vergunning naar Rotterdams Model

Doel en werking

In Rotterdam is sinds 1 juli 2016 in de APV een nieuwe vergunningplicht opgenomen. Met deze nieuwe vergunningplicht wordt het mogelijk om een vergunningplicht op te leggen voor bepaalde door de burgemeester aangewezen panden, branches, straten of gebieden in het kader van de openbare orde, zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemingsklimaat.

Zodra een pand, branche of gebied is aangewezen, gaat een vergunningplicht gelden. Deze is van toepassing op de zittende of nieuwe ondernemer. De eisen waaronder een vergunning wordt verleend zijn gelijk aan die van de horecavergunning. Het gaat dan ook om voorwaarden waarvan in beginsel van ondernemers kan worden geëist dat zij daaraan voldoen. Een Bibob-onderzoek is standaard bij deze vergunning. Tegen een weigering van een vergunning staat bezwaar en beroep open.

In eerste instantie wordt de vergunningplicht bij wijze van bestuurlijke maatregel opgelegd op een aangewezen pand om de pandeigenaar te verplichten zijn verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in zijn pand te vestigen. Dit betekent dat de burgemeester naar aanleiding van strafbare feiten een vergunningplicht op dat pand kan invoeren, zowel bij een nieuwe of zittende ondernemer.

Ook biedt het de mogelijkheid om een vergunningplicht op te leggen voor gebieden of branches al dan niet in bepaalde gebieden. Dit kan slechts indien de leefbaarheid en de openbare orde in deze straat onder druk staat. Van deze bevoegdheid om een gebied of branche aan te wijzen, wordt alleen gebruik gemaakt in gebieden waar sprake is van een ernstige structurele problematiek.

Wet- en regelgeving

Omdat het een nieuw en zwaar instrument betreft, een ultimum remedium, is zorgvuldige en terughoudende inzet vereist. In eerste instantie zal toepassing in Rotterdam beperkt blijven tot een pandsgewijze inzet naar aanleiding van strafbare feiten. Voor de aanwijzing van een straat of branche geldt daarnaast een strikt toetsingskader voor gebieden, straten of panden waarin de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en het ondernemersklimaat onder druk staat. De aanwijzing van een straat of een branche in een straat geldt niet langer dan strikt noodzakelijk. Rotterdam heeft bij de totstandkoming van de plannen bijstand gehad van advocatenkantoor Pels Rijcken. Zij achtten de motivering van Rotterdam voldoende.

Uitwerking van het Rotterdams model naar Amsterdamse toepassing vindt momenteel plaats. Daarbij wordt nagegaan hoe er ook in de Amsterdamse praktijk het beste voor kan worden gezorgd dat het instrument alleen ondernemers raakt die de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins overlast veroorzaken en hoe het ook alleen als laatste redmiddel kan worden ingezet.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Indien de Amsterdamse APV ook gewijzigd wordt en de burgemeester de bevoegdheid krijgt om een vergunningplicht op te leggen betekent dit dat er voor de toepassing van dit nieuwe bestuurlijk instrument heldere kaders moeten komen. Toepassing zou bijvoorbeeld alleen kunnen als er concrete en objectiveerbare signalen van misstanden zijn, bijvoorbeeld gemotiveerd in een bestuurlijke rapportage van de politie of Inspectie SZW of een advies van het RIEC, aangevuld met eventuele handhavingsinformatie van de gemeente en mogelijke meldingen. Invoering van een nieuwe vergunningplicht levert extra regeldruk.

Resultaten/effecten tot nu toe

Voor zover bekend is in Rotterdam tot op heden nog geen gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om deze nieuwe vorm van vergunningplicht op te leggen. Er is dus nog geen jurisprudentie voorhanden. Gemeente Tilburg heeft recent het voorbeeld van Rotterdam gevolgd.

Sterke en zwakke punten

Het instrument biedt in het kader van de openbare orde en veiligheid de mogelijkheid om te screenen waar dit nu niet mogelijk is, mits er concrete en objectiveerbare signalen van misstanden zijn. De selectieve vergunningplicht heeft als negatief effect dat het stigmatiserend kan werken. Het is niet duidelijk of dit ook effect heeft op de waarde van het vastgoed in die straat.

Eindoordeel: rendement van de Vergunning naar Rotterdams model

Invoering van een bevoegdheid van de burgemeester om een vergunningplicht op te leggen zou de gemeente een instrument bieden om op te treden bij niet-vergunningplichtige activiteiten waar dat tot op heden niet mogelijk is. Een en ander dient wel goed onderbouwd te zijn met concrete en objectieve informatie. Vanuit OOV en DJZ wordt een APV-wijzigingsvoorstel voorbereid. Naar verwachting zal dit medio maart in het bestuurlijk traject worden gebracht.

Het instrument zorgt niet voor een diverser winkelaanbod maar beoogt te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord, het woon- en leefklimaat wordt aangetast of anderszins overlast wordt veroorzaakt. Zonder concrete signalen van strafbare feiten, is het niet toepasbaar op winkels of horeca die zich hoofdzakelijk richten op de toeristische bezoeker.



Foto: Bambi L. Dingman

4.3 Privaatrechtelijke instrumenten

Kettingbeding en Van Traabepalingen: branchevoorwaarden en toestemmingsvereiste

Doel en werking

Via een kwalitatieve verplichting met een kettingbeding kan een verkoper van vastgoed voorwaarden opnemen in de koopovereenkomst ten aanzien van het (toekomstig) gebruik van het pand. In Amsterdam wordt sinds 2008 (in postcodegebied 1012) bij verkoop van gemeentelijk vastgoed een limitatieve lijst met niet toegestane bestemmingen als kettingbeding in de eigendomsakte opgenomen. Het gaat dan om seks-, gok- of (soft)drugsgerelateerde bestemmingen, geldwisselkantoor, belhuis, mini-supermarkt, souvenirshop, loketverkoop, en winkels voor kappersbenodigdheden.
Deze niet toegestane bestemmingen vinden hun oorsprong in het beleid ten aanzien van het postcodegebied 1012, Strategienota Coalitieproject 1012.

Naast de lijst van ongewenste bestemmingen, bevat het kettingbeding de eis om goedkeuring te vragen van de gemeente Amsterdam bij voorgenomen verkoop.
De gemeente kan toestemming weigeren indien uit de integriteitscreening aannemelijk is gebleken dat de kandidaat-koper niet-bonafide is. Ook heeft de gemeente het eerste recht van aankoop bij vervreemding. Dit pakket aan maatregelen, de zogeheten Van Traabepalingen, heeft als voornaamste doel het bevorderen van de veiligheid en het tegengaan van criminaliteit in een gebied dat als kwetsbaar is aangemerkt (de Wallen).

Wet- en regelgeving

Wetgeving staat het opnemen van een kettingbeding, zoals toegepast in postcodegebied 1012, in een koopcontract toe. Het college heeft eind 2016 aangekondigd ook buiten postcodegebied 1012 bij verkoop van gemeentelijk vastgoed de Van Traabepalingen met kettingbeding in de koop en erfpachtuitgifte overeenkomst te zullen opnemen. Dit zal gelden bij panden in 1012, bij horeca (inclusief hotel) en detailhandel. Ook bij overige strategische panden worden de bepalingen opgenomen wanneer uit bestuurlijke of politierapportages blijkt, dat er criminaliteitsrisico´s zijn.

Ruimtelijk beleid is geëigend voor het vastleggen van ongewenste bestemmingen. Legitimatie van de huidige ongewenste functies in de Van Traabepalingen is gelegen in de relatie met veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit, zoals in het 1012-beleid is vastgelegd.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Het is niet bekend of het kettingbeding effect heeft op de verkoopwaarde van een pand.
De ervaring heeft uitgewezen, dat pandeigenaren veelal positief staan tegenover het opnemen van de bepalingen.
Het kettingbeding biedt de bonafide eigenaar immers meer bescherming doordat voor malafide investeerders een drempel wordt opgeworpen.

Bij doorverkoop van de panden is capaciteit nodig voor de screening van de kandidaat-koper.
Voor het afdwingen en controleren van naleving van de Van Traabepalingen (ongewenste functies), is inzet van handhaving nodig.

Succes- en faalfactoren

Het opnemen van een kettingbeding met niet toegestane bestemmingen in een koopcontract kent dezelfde onzekerheid als uitsluitingen in bestemmingsplannen: wat op dit

moment ongewenst is kan over enkele jaren heel anders zijn. Het instrument is niet dynamisch en speelt niet in op ontwikkelingen in de maatschappij.

Resultaten/effecten tot nu toe

In 2014 en 2015 is in 31% van de gevallen dat gemeentelijke toestemming gevraagd werd een negatief advies dan wel een weigering afgegeven. Eenmaal is per abuis een verhuring van een pand met de Van Traabepalingen door de particuliere eigenaar toegestaan ten behoeve van een souvenirwinkel. Door tussenkomst van handhaving heeft de eigenaar van het pand dit rechtgezet.

Sterke en zwakke punten

Het aantal panden in de binnenstad van Amsterdam dat in eigendom is van de gemeente, is relatief beperkt. Hierdoor is de slagkracht van het instrument in dit deel van de stad beperkt.
Het staat particuliere vastgoedeigenaren (investeerders) daarnaast vrij om gelijk aan de Van Traabepalingen een lijst van ongewenste bestemmingen op te nemen in de koopovereenkomst. Door de beperkende werking en een mogelijk gevreesd effect op de verkoopprijs, zal dit niet snel het geval zijn.

Eindoordeel: rendement van het kettingbeding en de Van Traa-bepalingen

In postcodegebied 1012 heeft het kettingbeding zijn meerwaarde getoond. Gezien het relatief beperkt aantal panden waarop het kettingbeding van toepassing is, is het effect op het gehele gebied echter gering.

De winkel die zich richt op de massatoerist

De huidige limitatieve lijst van niet toegestane bestemmingen (Van Traa-bepalingen) bestaat uit functies die ongewenst zijn in het kader van de openbare orde en veiligheid. Indien het bestuurlijk en politiek gewenst is om de lijst uit te breiden met ijswinkels, wafelzaken en ticketshops, dan wel met een bredere functieomschrijving van ondernemingen die hoofdzakelijk zijn gericht op de toeristische bezoeker, is nieuw beleid nodig. Hierbij zal onderbouwd moeten worden welk ongewenst ruimtelijk effect de functie(s) sorteren met aantoonbaar causaal verband en een heldere toetsbare definitie van de betreffende bestemming.

Erfpacht: opname brancheringsvoorwaarden

Doel en werking

In Amsterdam is grond een schaars goed waar efficiënt mee moet worden omgegaan. De gemeente doet dit door het voeren van een actief grondbeleid. Het erfpachtstelsel neemt daarin een belangrijke plaats in. Het erfpachtstelsel bestaat in Amsterdam sinds 1896. De gemeente heeft een aantal redenen om voor het erfpachtstelsel te kiezen waaronder:

- de waardevermeerdering van de grond komt uiteindelijk ten goede aan de gemeenschap;
- de gemeente houdt meer invloed op het gebruik van de grond;
- erfpacht is een hulpmiddel om een maatschappelijk ongewenste ontwikkeling als speculatie tegen te gaan.

Erfpacht is een recht dat ligt tussen eigendom en huur. De gemeente is eigenaar van ongeveer 80% van alle grond binnen de gemeentegrenzen. Een groot deel van deze grond wordt in erfpacht uitgegeven. Dat betekent dat de gemeente eigenaar van de grond blijft en dat erfpachters gedurende lange tijd het gebruiksrecht ervan krijgen waarvoor zij een jaarlijkse vergoeding betalen (de canon).

De afspraken over het erfpachtcontract worden vastgelegd in de algemene en bijzondere bepalingen. De bijzondere bepalingen bevatten meestal voorwaarden over het gebruik van de grond (zoals beperking tot woonruimte of bedrijfsruimte). Maar ze kunnen ook afspraken bevatten over de bestemming. Een goed voorbeeld hiervan is de Bloemenmarkt aan het Spui. De percelen waarop de bedrijven van de bloemenmarkt zijn gevestigd, zijn in erfpacht uitgegeven met branchebeperkende bepalingen in de erfpachtvoorwaarden. Zo is in de bepalingen opgenomen dat de winkelruimte voor tenminste 75% van het oppervlak moet worden gebruikt voor de verkoop van (droog)bloemen, planten, struiken, bomen, zaden, bollen en potterie. Maximaal 25% mag worden gebruikt voor de verkoop van branche-gerelateerde producten en souvenirs. Uitdrukkelijk uitgesloten is de verkoop van textiel (kleding/schoeisel, m.u.v. klompen) etens- en drinkwaren en aan de seksbranche gerelateerde producten.

Wet- en regelgeving

Een overeenkomst tot uitgifte in erfpacht komt tot stand door overeenstemming tusse nde gemeente als grondeigenaar en de toekomstige erfpachter. De afspraken daarover worden vastgelegd in de algemene en bijzondere bepalingen van het erfpachtcontract. De erfpacht komt tot stand door inschrijving van de notariële akte in het Kadaster.

De algemene bepalingen worden bij elke uitgifte in erfpacht van toepassing verklaard. Ze bevatten de algemene plichten van de eigenaar van de grond (de gemeente) en de erfpachter. Algemene bepalingen worden periodiek door de gemeenteraad herzien en daarmee aangepast aan de eisen van de tijd. Ze blijven in principe gedurende een heel tijdvak op een erfpachtrecht van toepassing.

Er mag geen sprake zijn van doorkruising: indien publieke middelen voorhanden zijn (zoals het bestemmingsplan), zal de rechter niet toestaan dat via de privaatrechtelijke vorm van erfpacht geregeld wordt wat ook via bestuursrecht zou kunnen (en moeten).

Zie ook de Van Traa-bepalingen (pag. 65) die opgenomen kunnen worden in de bijzondere bepalingen bij erfpachtuitgifte ten behoeve van de integriteit.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Bij wijziging van de erfpachtvoorwaarden zal het contract aan de nieuwe situatie moeten worden aangepast. Deze aanpassing wordt in een notariële akte vastgelegd en ingeschreven in het Kadaster. De kosten daarvan bestaan uit de vergoeding van de deskundigen en de notariële kosten. Bij opname van branche beperkende voorwaarden in de erfpachtvoorwaarden, zal capaciteit moeten worden vrijgemaakt voor toezicht en handhaving op naleving van deze voorwaarden.

Succes- en faalfactoren

Bij grond die reeds in erfpacht is uitgegeven, gelden de afspraken die zijn vastgelegd in het erfpachtcontract. Voor het opnemen van nieuwe (branche) beperkende voorwaarden, is de gemeente daarom afhankelijk van de bereidwilligheid van de erfpachter. Indien de waarde van het vastgoed daalt door de beperkende voorwaarden, zal de gemeente redelijkerwijs compenserende maatregelen moeten nemen zoals het verlagen van de canon. Dit is gedaan bij de bloemenmarkt.

Om erfpacht uit te kunnen geven, zal de gemeente de grond in eigendom moeten hebben. In geval van de historische binnenstad is de grond echter veelal in eigendom van derden. Zie hiervoor de ‘erfpachtkaart’ die de situatie aangeeft op 1 januari 2015.

Resultaten/effecten tot nu toe

De bloemenmarkt laat zien dat handhaving op de erfpachtvoorwaarden noodzakelijk is om naleving af te dwingen. De branchebeperkende maatregelen lijken uitwassen te voorkomen. Tegelijkertijd lijkt sturing op gewenste ontwikkelingen (kwaliteit en diversiteit) beperkt.

Sterke en zwakke punten

Zwak: opname van branchebeperkende voorwaarden in lopende erfpachtcontracten kan niet worden afgedwongen. De erfpachter zal akkoord moeten gaan, en heeft daarbij mogelijk recht op compensatie bij beperkende voorwaarden.
Sterk: op de (eenmaal opgenomen) erfpachtvoorwaarden kan de gemeente naleving afdwingen.

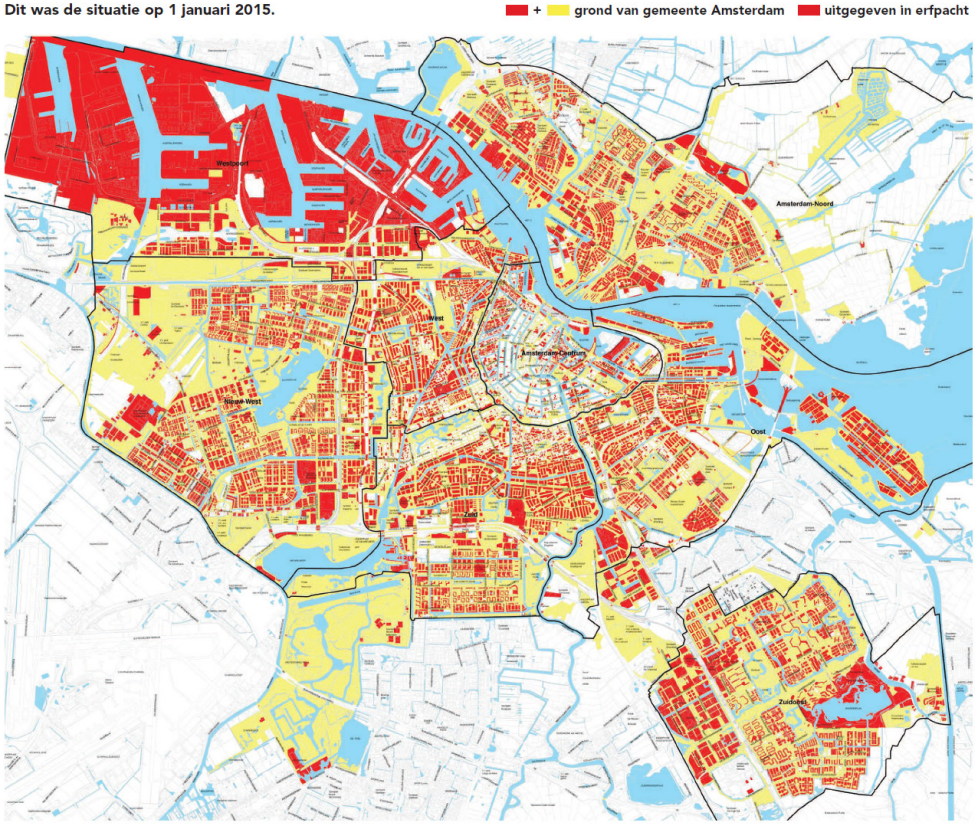
Eindoordeel: rendement van brancheringsvoorwaarden bij erfpacht

Erfpacht is een waardevol middel voor de gemeente om invloed uit te oefenen op gebruik van de grond. Toepassing in het historische hart van Amsterdam is echter beperkt doordat grondeigendom veelal bij derden ligt waardoor er weinig erfpacht ís uitgegeven dan wel nog kán worden uitgegeven. Met name in nieuw te ontwikkelen (winkel)gebieden kan dit instrument meerwaarde hebben.

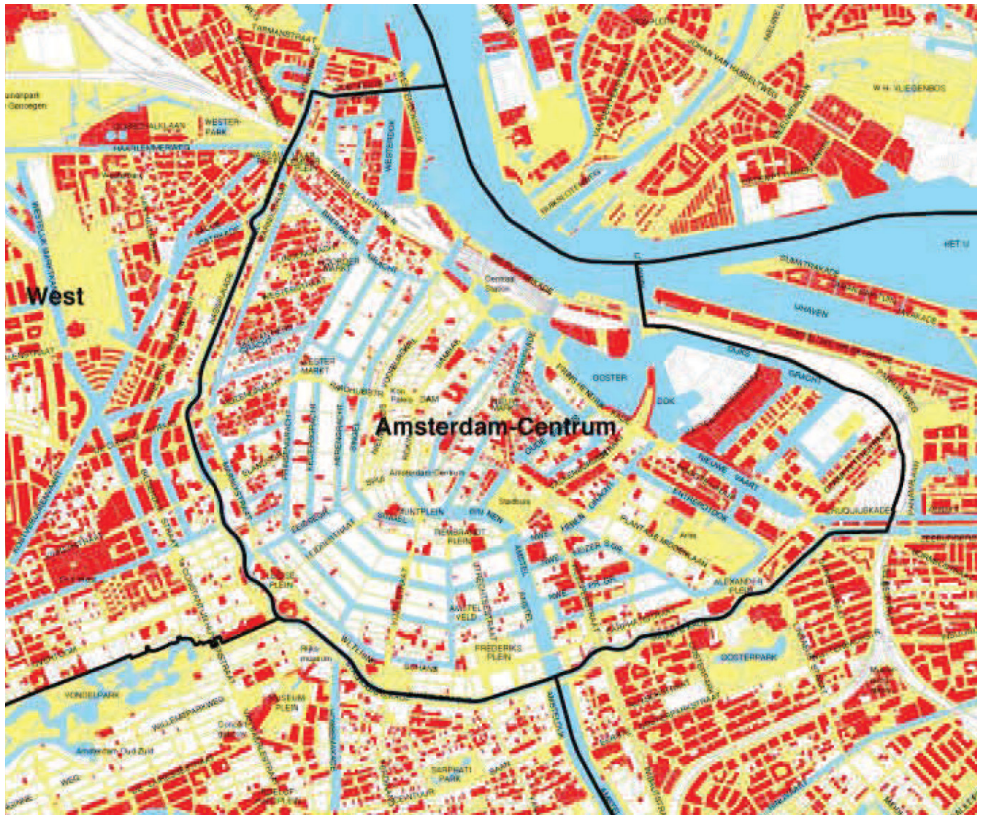


Foto: Edwin van Eis

Dit was de situatie op 1 januari 2015.



Amsterdam centrum



Bron: www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht

Aankoop en beheer van vastgoed door gemeente (deelnemingen)

Doel en werking

De gemeente kan besluiten tot aankoop van vastgoed op strategische locaties, met als doel een onwenselijke invulling of ontwikkeling te stoppen, dan wel een wenselijke ontwikkeling/ invulling te faciliteren. Het effectueren van een gewenst branchepatroon is immers het effectiefst als je eigenaar bent van een geheel winkelgebied. In naoorlogse winkelcentra, die veelal eigendom zijn van één eigenaar, valt redelijk te sturen op het branchepatroon. In de binnenstad van Amsterdam, met zijn versnipperd eigendom, is dat niet het geval. Grootschalig aankopen van panden kan dit probleem oplossen. In de praktijk heeft dit op de Zeedijk goed uitgepakt en in de nabije toekomst is dit het doel van 1012Inc in het Wallengebied.

Wet- en regelgeving

Ook als de panden in eigendom zijn van de overheid of een consortium moet de eigenaar zich houden aan de bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast moet de eigenaar/ verhuurder bestaande huurcontracten respecteren waaronder overeengekomen onwenselijke bestemmingen. Pas bij een nieuwe invulling van een pand (zie p. 109 Toepassen huurincentives), ontstaan er mogelijkheden om effectief te brancheren

Administratieve en bestuurlijke lasten

Vanwege het enorme beslag dat dit instrument legt op de beschikbare geldmiddelen kan het slechts zeer beperkt worden ingezet. Is het eigendom eenmaal verworven, dan is langdurig veel aandacht en capaciteit noodzakelijk (bepalen gewenste bestemming binnen mogelijkheden bestemmingsplan, vinden geschikte huurder, controleren nakoming door huurder van overeengekomen bestemming, etc.), zoals we bijvoorbeeld zien bij de NV Zeedijk.

Succes- en faalfactoren

Cruciaal is dat een groot deel van de panden wordt verworven. Risico is dat andere eigenaren hun eigen koers varen en daardoor het effect teniet doen. Het is daarom nodig om elkaar zoveel mogelijk op te zoeken vanuit het gemeenschappelijke belang: hoe willen we als eigenaren, ondernemers en gebruikers dat de winkelstraat eruit ziet en wat is daarvoor nodig?

Resultaten/effecten tot nu toe

Op de Zeedijk zijn met dit instrument goede resultaten geboekt (zie aparte beschrijving bij good practices). Om het resultaat op het gewenste peil te houden is echter blijvend een grote inzet van capaciteit vereist. Zie ook de aparte beschrijving van 1012Inc.

Sterke en zwakke punten

De rol van vastgoedeigenaren is doorslaggevend bij het sturen op branchering in een winkelgebied. De eigenaar bepaalt immers de bestemming (binnen mogelijkheden bestemmingsplan) en selecteert de huurder die het pand gaat exploiteren. Om als gemeente ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, en gewenste ontwikkelingen te stimuleren, is het opkopen en beheren van vastgoed dan ook de ultieme manier om invloed uit te oefenen.
De keerzijde is dat het een flinke financiële investering vereist. Om impact te hebben op het gehele winkelgebied zal namelijk ook het nodige volume verkregen moeten worden.

Eindoordeel: rendement van aankoop en beheer van vastgoed door de gemeente

Het instrument is zeer effectief (op pandniveau), maar vereist heel veel geld. Door goed beheer van eigen vastgoed in het belang van de winkelstraat, kan de gemeente echter wel als vliegwiel fungeren bij de straatgerichte aanpak en het opstellen van een brancheringsplan.

Het college van B en W heeft met de bestuursopdracht Verkoop Vastgoed (onderdeel van het coalitieakkoord 2014 – 2018) opdracht gegeven tot de verkoop van gemeentelijk vastgoed voor schuldreductie. Onder verkoop wordt in dit geval een 'uitgifte in erfpacht' verstaan. Op deze wijze wordt de grond met de daarop aanwezige opstal door de gemeente in erfpacht uitgegeven. Het college heeft daarnaast eind 2016 aangekondigd bij verkoop van gemeentelijk vastgoed altijd een BIBOB toets uit te voeren en in specifieke gebieden en sectoren de Van Traa-bepalingen op te leggen. Nadere beperkingen voor het gebruik zullen worden opgenomen in de erfpachtvoorwaarden. Het college kan besluiten om gemeentelijk vastgoed (tijdelijk) aan te houden, waarmee deze panden buiten de werking vallen van de bestuursopdracht Verkoop Vastgoed, dan wel direct of indirect via een deelneming aan te kopen, om de diversiteit in kwetsbare winkelstraten te versterken.

Voorbeeld uit de praktijk: 1012Inc, sociaal beheer van vastgoed

Oprichting 1012Inc

Op 8 juli 2016 is het publiek- private investerings- en beheerbedrijf 1012Inc NV opgericht in samenwerking met de gemeente Amsterdam, woningcorporatie Stadgenoot en Syntrus Achmea Real Estate & Finance (SAREF). Het doel is om de leefbaarheid in de Amsterdamse binnenstad, en in het bijzonder het 1012-postcodegebied, te verbeteren door strategisch vastgoed aan te kopen en het goed te beheren. 1012Inc koopt geen panden buiten het postcodegebied 1012 aan, tenzij alle aandeelhouders hier uitdrukkelijk toestemming voor verlenen.

Deelneming gemeente

Op 2 juli 2009 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen om een NV Wallen in te stellen. Met de oprichting van en deelname (met 20% aandeelhouderschap) aan 1012Inc, voldoet de gemeente aan deze wens. Op kleinere schaal had de gemeente al de rol van eigenaar van een onderneming die vastgoed beheert in de Amsterdamse binnenstad middels de deelneming NV Zeedijk (zie xp. 111 NV Zeedijk).

Voortbouwen op eerdere investeringen

De afgelopen jaren heeft de gemeente Amsterdam samen met een aantal corporaties, waaronder NV Stadsgoed, een volle dochter van Stadgenoot en voorloper van 1012Inc, fors geïnvesteerd in postcodegebied 1012. Er zijn 125 prostitutieramen opgekocht en de panden zijn herontwikkeld tot woningen, winkels en restaurants; straten en pleinen werden opgeknapt en 22 coffeeshops in het gebied zijn gesloten. De drie partijen in 1012Inc gaan nu samen met bewoners en ondernemers uit de buurt verder werken aan het verbeteren van de situatie in de buurt.

Doel en werkwijze van 1012Inc

Door invulling van kleinschalig beheer en micro gebiedsontwikkeling rondom het vastgoed van 1012Inc, wordt - in samenwerking met andere eigenaren en de gemeente -middels het gebiedsgerichte werken en de straatgerichte aanpak-gericht ingezet op gewenste branchering op basis- en buurtfuncties. Hierdoor zal het aantal winkels en bedrijven dat bijdraagt aan de leefbaarheid van de buurt toenemen en wordt de balans tussen buurtgerichte functies en functies gericht op bezoekers en toeristen verbeterd.

Selectie van huurders voor bedrijfsruimtes

Voor de verhuur van bedrijfsruimte zal gelden dat veel locaties aangeboden zullen worden aan jonge Amsterdamse ondernemers om nieuw ondernemerschap een kans te geven, hier horen dan ook ingroeihuren bij. Voor verhuur aan filiaalbedrijven gelden marktconforme huren. Laag kwalitatieve reeds bestaande huurders worden niet uitgesloten als huurder, het gaat om balans en het tegengaan van overconcentratie van laag kwalitatieve invullingen. Verhuur van nieuwe en vrijkomende commerciële ruimten vindt plaats in afstemming met gemeentelijk screeningsbeleid (zie xx. Integriteitsscreening via Wet Bibob en BIO) en met projectleiders straatgerichte aanpak van stadsdeel centrum; zo passend mogelijk binnen de vastgestelde straatvisies, dus gericht op nieuwe aanvullende branches.

Woonfunctie

Bewoning ondersteunt de sociale veiligheid waarbij langdurige bewoning het uitgangspunt is. Daar waar mogelijk, zullen derhalve woningen worden toegevoegd. Een deel wordt in de sociale huursector gehouden, een deel zal worden verhuurd in het middensegment en daarnaast zal ook sprake zijn van een vrije sector woonruimte-deel.

Samenwerken in het gebied

1012Inc zal zitting nemen in eigenaarsoverleg en investeerdersoverleg (en dergelijk overleg stimuleren) ter bevordering van goede functiebalans, gewenste branchering en het versterken van de sociale cohesie. Dit doet 1012Inc mede door het sponsoren van buurtactiviteiten en deelname in besturen zoals stichting Wonen boven Winkels, Binnenstadsberaad, vereniging Amsterdam City en Biz'zen.

Kettingbeding

Voor het terugdringen en voorkomen van dubieus eigendom zal 1012Inc vastgoed verwerven en op alle panden kwalitatieve bepalingen vestigen waardoor bijvoorbeeld screening kan worden geborgd en specifieke functies kunnen worden geweerd (zie p. 65 Kettingbeding).

Buurtparticipatie

In 1012Inc is ruimte gemaakt voor een actieve rol voor de buurt. Zo krijgen bewoners en ondernemers gelegenheid om mee te praten over het beleid door consultatie voorafgaand aan belangrijke besluiten van 1012Inc. Ook is er ruimte voor de buurt om te investeren. Gestreefd wordt naar een aandelenverhouding op termijn van 30% per huidige deelnemende partij. Zodat 10% resteert voor kleinere, buurtgebonden investeerders.

Goed verhuurderschap en beheer

1012Inc wil door renovatie en herontwikkeling een duurzaam en hoog kwaliteitsniveau van de beheerde panden bereiken. Dit ook ter stimulans aan andere eigenaren om ook hun panden in goede staat te brengen en houden. Medewerkers, zoals huismeesters, zorgen ervoor dat zaken als (buren) overlast, onrechtmatige activiteiten, bouwtechnische klachten en vernielingen zoals graffiti, snel en effectief worden opgepakt. Andere eigenaren en uitbaters zullen zo nodig ook hierop worden aangesproken.

Indien een zittende huurder zijn huurcontract wil laten overnemen, zal 1012Inc de nieuwe voorgedragen huurder (bij de zogenoemde indeplaatsstelling, zie ook p. 95 Indeplaatsstelling met oog voor winkelgebied) uiterst zorgvuldig beoordelen en afwegen. De kandidaat-huurder zal worden gescreend op de afspraken uit het Stoplicht Convenant (zie ook p. 59 Integriteitsscreening via Wet Bibob en BIO).



Foto: Edwin van Eis



77. Brancheringsvisie van stakeholders in de winkelstraat

79. Voorbeeld uit de praktijk: project 1012

83. Voorbeeld uit de praktijk: de bijeenkomst ‘Samen sturen op een divers en vitaal horeca- en winkelaanbod in de binnenstad’, een impressieverslag



Sturingsinstrumenten gezamenlijke stakeholders



Foto: Edwin van Eis

5 Sturingsinstrumenten gezamenlijke stakeholders

5.1 Brancheringsvisie van stakeholders in de winkelstraat

Doel en werking

Een goede visie op het winkelgebied met een realistisch brancheprofiel, in combinatie met goede samenwerking tussen eigenaren, ondernemers, bewoners en de gemeente - ondersteund door een krachtige straatmanager – biedt een krachtige mix. Het kan meer (gewenste) bezoekers en betere ondernemers naar het winkelgebied trekken, waardoor investeringen toenemen en de waarde van het vastgoed stijgt.

Eigenaren, ondernemers en bewoners kunnen gezamenlijk met de gemeente een plan opstellen dat de gewenste branchering in het winkelgebied aangeeft. Bij het vrijkomen van panden kunnen kandidaten die in het brancheringsplan passen worden aangeboden aan de verhuurder.

Wet- en regelgeving

De overheid mag geen dwingende regels ten aanzien van het gewenste branchepatroon vaststellen. Uiteraard mag de overheid als stakeholder wel een visie op de gewenste ontwikkeling van het gebied geven.

Administratieve en bestuurlijke lasten

De ervaringen uit de straatgerichte aanpak in postcodegebied 1012, laten zien dat het opstellen van een straatvisie veel tijd en afstemming vraagt tussen de verschillende stakeholders. De doorlooptijd voor het opstellen van de visie was daar over het algemeen 1 jaar.

Succes- en faalfactoren

De ondernemers en vastgoedeigenaren zullen een gezamenlijk beeld moeten hebben van hoe de straat er idealiter uit ziet. Wat maakt de straat sterk en aantrekkelijk in relatie tot het omliggende gebied, de bewonersvraag en de bezoekersvraag? Welke winkels en voorzieningen passen in dit beeld? Alles valt of staat vervolgens bij het nakomen van de gemaakte afspraken.

Het zal niet altijd mogelijk zijn om consensus te bereiken over het gewenste brancheprofiel. Zittende ondernemers die niet in de (concept)visie passen, zullen hier niet snel mee akkoord gaan. De gemeente kan in dat geval de nodige knopen doorhakken.

Het opstellen van een brancheringsvisie is richtlijn voor een breder palet aan activiteiten waar binnen het winkelgebied aan gewerkt zal moeten worden. Denk aan acquisitie, streetbranding, veiligheid en beheer van de openbare ruimte. Dit vraagt om een integrale gebiedsgerichte aanpak.

Resultaten/effecten tot nu toe

Het werken met straatvisies en een gewenst branchepatroon heeft successen opgeleverd. Straten als de Haarlemmerstraat/ Haarlemmerdijk, de Zeedijk en de Jan Evertsenstraat zouden niet de huidige kwaliteit hebben zonder een actieve inzet

op een gewenst branchepatroon. De problemen die de Haarlemmerbuurt - en ook de Zeedijk - nu ondervinden, tonen echter aan dat de praktijk weerbarstig is. Factoren als overlast en beperkingen in bereikbaarheid kunnen de bereikte balans en successen weer afbreken.

Bij de Czaar Peterstraat en Spaarndammerstraat heeft de woningcorporatie een positieve, stimulerende rol gehad in het realiseren van een gezamenlijk gedragen branchering. Dit bevestigt de aanname dat de situatie gemakkelijker is als er één vastgoedeigenaar is.

Sterke en zwakke punten

Een sterk punt van dit instrument is dat het uitgaat van een breed gedeelde wens een doel te bereiken. Zwakke punt is dat dit doel alleen door vrijwillige samenwerking kan worden bereikt. Succes of falen heeft men niet in eigen hand. Het creëren van een goede en structurele overlegvorm met stakeholders en het opbouwen van onderling vertrouwen is derhalve een basisvoorwaarde.

Betrokkenheid van de gemeente (door actieve gesprekspartner te zijn en door strikte toezicht en handhaving) wordt door ondernemers en eigenaren gezien als randvoorwaarde voor het creëren van betrokkenheid bij anderen in de straat. De gemeente kan hierbij de rol hebben van verbinder en regie stimuleren om tot een visie/plan te komen voor het winkelgebied. Ook is de gemeente belangrijk voor randvoorwaarden als openbare ruimte en veiligheid in het winkelgebied.

Eindoordeel: rendement van de brancheringsvisie

Een gemeenschappelijke visie op de branchering van een winkelgebied is een goed instrument dat, in combinatie met andere instrumenten, effect kan hebben en derhalve van grote meerwaarde kan zijn om de aantrekkelijkheid en diversiteit in het gebied te versterken.

Voorbeeld uit de praktijk: project 1012

Veel juridisch-planologische en niet-juridisch-planologische sturingsinstrumenten zijn afgelopen jaren toegepast in postcodegebied 1012 - in project 1012 - om grip te krijgen op onder andere een divers winkel- en voorzieningenaanbod. Voor veel van de beschrijvingen uit hoofdstuk 4 is mede geput uit de ervaringen die in project 1012 zijn opgedaan. Waar van toepassing, zijn verwijzingen naar deze beschrijvingen in onderstaande tekst opgenomen.

In 2007 is gemeente Amsterdam gestart met Project 1012 om het hart van de stad te verbeteren. In 2015 heeft de gemeenteraad besloten het project af te bouwen. Per 2018 stopt het project en wordt de aanpak gecontinueerd vanuit de (reguliere) gebiedsgerichte aanpak vanuit het stadsdeel. De basis van de aanpak is de Strategienota Coalitieproject 1012 (vastgesteld door de gemeenteraad in 2009) met uitgangspunten en ambities voor gebied 1012. De Strategienota ambieert een hoogwaardiger en divers entreegebied, met aantrekkelijke (uitbreiding van) hoofdstraten en dwarsverbindingen. Andere belangrijke doelstellingen waren het terugdringen van de criminogene infrastructuur, het bestrijden van leegstand, het tegengaan van de komst van functies met een laagwaardige uitstraling en betere invulling (bewoning) van de bovengelegen - vaak leegstaande - verdiepingen.

De verandering van het gebied 1012 is vanuit een ruimtelijke invalshoek ingezet, namelijk:

1. de straatgerichte aanpak
2. de herinrichting van de openbare ruimte en
3. het faciliteren van sleutelprojecten

Daarnaast is ingegrepen op bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gebied.



Straatgerichte aanpak

1. Cluster Damrak-Noordelijke Nieuwendijk
2. Cluster Warmoesstraat en stegen
3. Cluster Rokin-Nes
4. Cluster Damstraat-Hoogstraten
5. Cluster Oudezijds Achterburgwal en stegen
6. Cluster Oudekerksplein en omgeving
7. Overige straten straatgerichte aanpak

1. Straatgerichte aanpak

Het doel van de straatgerichte aanpak in project 1012 is het op gang brengen van een transformatie van oververtegenwoordigde functies (bedrijven, winkels en horeca), naar functies die bijdragen aan meer kwaliteit en diversiteit in een aantal daartoe aangewezen straten. De keuze van de straten is afgeleid van de hoge concentratie van bepaalde functies, de zichtbare aanzetten tot verloedering, de economische potentie dan wel de betekenis van de straat in de ruimtelijke structuur van de binnenstad. Met 'oververtegenwoordigde functies' wordt o.a. bedoeld: seksinrichtingen, belwinkels, gokautomatenhallen, smartshops, massagesalons, souvenirwinkels, minisupermarkten, laagwaardige horeca.

De straatgerichte aanpak kenmerkt zich door structurele en gestructureerde samenwerking met BIZ-en, ondernemersverenigingen, pandeigenaren en ondernemers. Samen met hen wordt op basis van een gezamenlijk opgestelde ambitie per straat (straatvisie) actief gestuurd op binnen de visie passende invullingen.

Er is een stimuleringsregeling 1012 opgestart, waarmee oververtegenwoordigde functies die transformeren in een wenselijker functie subsidie kunnen ontvangen als tegemoetkoming in de verbouwingskosten.

Ook zijn via publiekrechtelijke weg transformaties afgedwongen, onder andere bij coffeeshops en raambordelen. Zo zijn gedoogbeschikkingen van bepaalde coffeeshops ingetrokken, waarna de gemeente in gesprek is gegaan met de exploitanten over de nieuwe invulling op de betreffende bestemming. Ondanks sturing op diversiteit en kwaliteit, leert de ervaring dat vaak werd gekozen voor een concept dat zich primair richt op toeristen. Ook is via het bestemmingsplan ingezet op reductie van het aantal panden met prostitutiebestemming, onteigening en herontwikkeling tot een andere functie. De gemeenteraad heeft financiële middelen beschikbaar gesteld om de verwerving, mogelijke onteigening en eventuele planschades te kunnen financieren.



Foto: Jennie van Lenthe

2. Herinrichting openbare ruimte

Een schone, ongeschonden openbare ruimte en een veilige omgeving, maakt dat je je prettig voelt op straat. Deze uitgangspunten spelen daarom een grote rol bij de herinrichting van de openbare ruimte in het centrumgebied. Een groot deel van de binnenstad onderging deze metamorfose.
De herinrichting van het Damrak/Rokin als onderdeel van het project de Rode Loper had daarbij prioriteit. De kwaliteitsimpuls voor het straatbeeld kan voor pandeigenaren een aanleiding zijn om hun eigen pand te renoveren, terrassen aan te passen of juist te investeren in het gebied. De gemeente heeft vanwege de drukte in het gebied extra aandacht voor afval ophalen, reiniging en verwijdering van graffiti. Stegen die voorheen om veiligheidsredenen gesloten waren, zijn tegenwoordig overdag geopend. Dit verbetert de looproutes door het centrum.

3. Sleutelprojecten

Tien sleutelprojecten op strategische locaties dienen een economische ontwikkeling in het gebied op gang te brengen. Het gaat bij de sleutelprojecten om het toevoegen van unieke concepten, formules of programma's die de economie en ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad moeten versterken. De gemeente initieert, stimuleert en faciliteert. De sleutelprojecten zijn inmiddels – op één na – gerealiseerd, naar tevredenheid van gemeente en de markt. Om als gemeente in een vroeg stadium betrokken te zijn bij de ontwikkelplannen, en mee te denken vanuit de gebiedsambitie, helpt bij het bereiken van mooie resultaten.

De aanpak van toezicht en handhaving

Bewoners, ondernemers, politie en ambtenaren houden de situatie in het centrumgebied samen in de gaten. Dit doen zij o.a. door te schouwen (gezamenlijk inspecteren), waarbij zij signaleren waar de overlast vermindert of juist toeneemt. De maatregelen per gracht, steeg of plein worden afgestemd op basis van de bevindingen. Ook vinden controles binnen specifieke sectoren of gebieden plaats.

De bestuursrechtelijke aanpak

Het Van Traa-team heeft als doel barrières op te werpen om criminaliteit tegen te houden. Dit wordt gedaan door onderzoek en coördinatie van integrale handhavingsacties. De Algemene Plaatselijke Verordening, en in het uiterste geval de Wet Bibob, biedt de mogelijkheid om vergunningen te weigeren bij criminele banden of antecedenten van de aanvrager. Ook biedt het de mogelijkheid om subsidies te weigeren of in te trekken, af te zien van een aanbesteding of overheidsopdracht en vastgoedacties als gemeente niet aan te gaan. Zie verder p. 59 Integriteitsscreening wet Bibob en BIO.

Belangrijkste opbrengsten van project 1012

Waardevolle verworvenheden van project 1012 zijn de gerealiseerde sleutelprojecten, het ontstaan van een nieuw bewustzijn over samenwerken aan breed gedragen doelstellingen, aandacht voor de structuren achter de gevel en aandacht binnen het gebied bij stakeholders voor de meerwaarde die een samenspel van private en publieke instrumenten kan bieden.



BINNENSTADAKKOORD AMSTERDAM

Wij zeggen 'ja' tegen een aantrekkelijke binnenstad!

Vandaag, 21 november 2016, bundelen wij - ondernemers, bewoners, vastgoedeigenaren, gemeente Amsterdam en andere belanghebbenden - onze krachten om gezamenlijk de diversiteit en de kwaliteit van het winkel- en horeca-aanbod in de binnenstad van Amsterdam te versterken.

Wij werken actief samen aan concrete en gebiedsgerichte doelen, elk vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid en met begrip voor elkaars belangen. Na zes maanden komen we weer bij elkaar om - op grond van onze eerste resultaten en successen - het vervolg van onze samenwerking te bepalen.

Ons doel is om nu en in de toekomst te bouwen aan een binnenstad waar Amsterdammers prettig kunnen winkelen, werken en wonen en waar ondernemers en vastgoedeigenaren gezond en ambitieus kunnen ondernemen en investeren.

Een impressieverslag

Binnenstadakkoord getekend

Unaniem ‘ja’ tegen samen bevorderen en behouden aantrekkelijke binnenstad

Op 21 november 2016 spraken meer dan honderd vastgoedeigenaren, ondernemers, bewoners, investeerders, bestuurders en ambtenaren over de toekomst van de Amsterdamse binnenstad. Het doel van de avond was een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen die alle belangen bundelt, en waarmee alle betrokkenen sámen aan een vitaal, divers, leefbaar en aantrekkelijk horeca- en winkelaanbod in de binnenstad kunnen werken.

De avond eindigde met de ondertekening van het ‘Binnenstadakkoord’, als symbool van de krachtenbundeling en de ambitie van alle aanwezigen. De partijen spraken af om vóór de zomer van 2017 opnieuw bij elkaar te komen om op grond van de eerste resultaten en successen het vervolg van de samenwerking te bepalen.

Constructief

Inhoudelijk passeerde een groot aantal onderwerpen de revue op 21 november. Alle partijen deelden open en constructief hun zienswijzen. Vrijwel alle aanwezigen waren het erover eens dat er een goede uitgangssituatie is voor de uitvoering van het Binnenstadakkoord. Amsterdam heeft een fraaie, gevarieerde, intieme binnenstad met een grote aantrekkingskracht in binnen- en buitenland. Veel straten en pleinen liggen er verzorgder bij dan ooit. En de saamhorigheid en organisatiegraad om de stad met elkaar - voor bezoekers, bewoners, ondernemers en investeerders - aantrekkelijk en divers te houden, is hoog.

Uitdaging

De route naar een gezamenlijke aanpak kent wel zijn uitdagingen. Marktmechanismen kunnen goede bedoelingen doorkruizen, belanghebbenden liggen niet altijd op één lijn, keuzes voor meer of minder regels leveren nieuwe ‘problemen’ op.

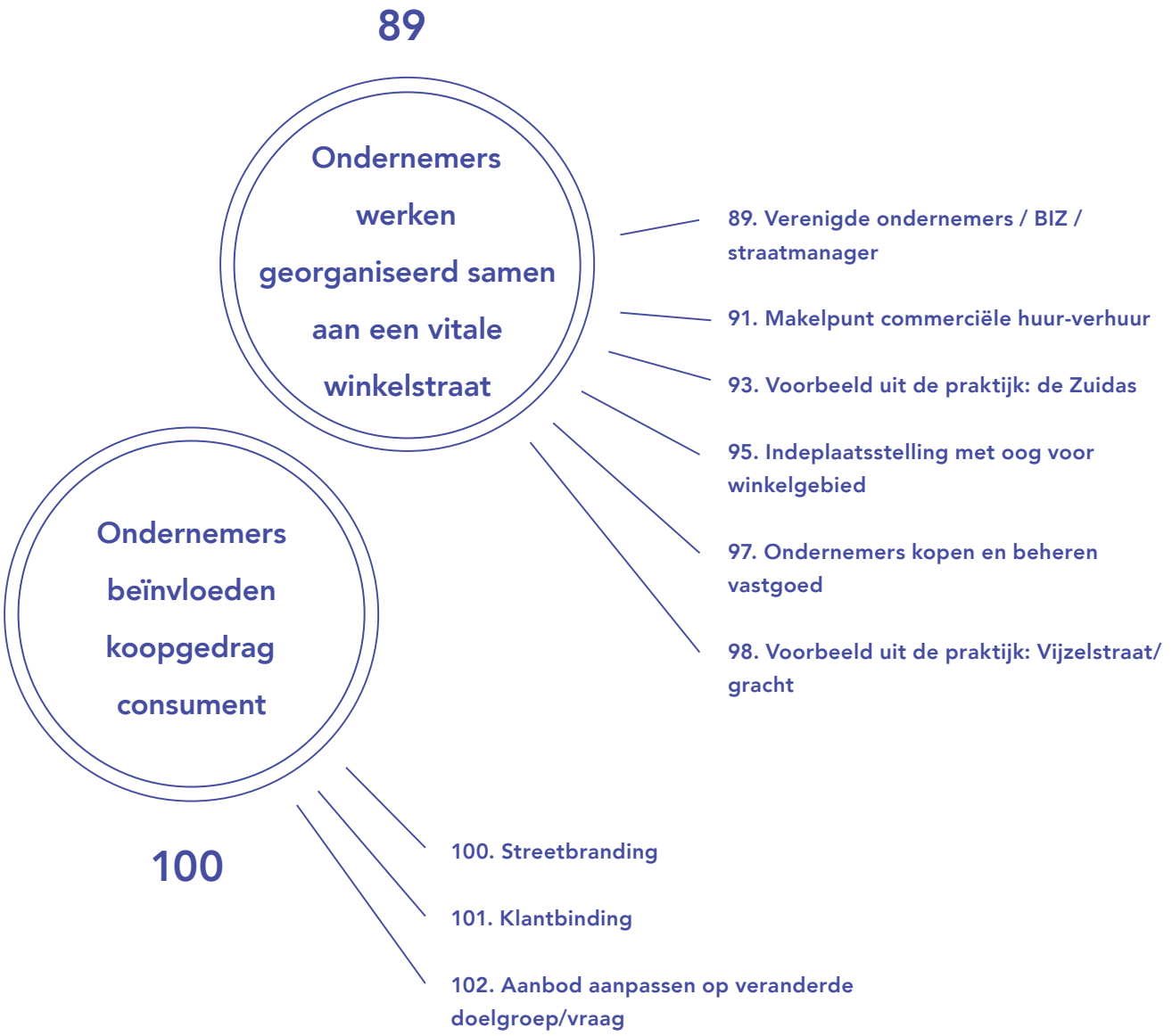
Daarom spreken wij van een historisch moment dat zoveel aanwezigen vanuit diverse ‘bloedgroepen’ de ambitie uitspraken om de komende tijd stapsgewijs, concreet en pragmatisch samen te werken aan een economisch gezond, levendig, divers en aantrekkelijk horeca- en winkelaanbod in de Amsterdamse binnenstad. Op een wijze die recht doet aan ieders belang(en) en door bestaande én nieuwe – werkende weg te ontwikkelen – instrumenten effectief in te zetten.

Oplossingsrichtingen

De oogst aan ideeën, inzichten en oplossingsrichtingen op 21 november was rijk en divers. Onderstaand overzicht is een 'totaalbeeld'. De ambitie is dat alle betrokken partijen de komende maanden concreet aan de slag gaan in de eigen buurt, in overleg of afstemming met elkaar of andere partijen.

- ✓ Scherp de regels aan rond het onderscheiden van winkels en horeca en het aanpakken van ongewenste ontwikkelingen (mengformules, 24-uursbeleid);
- ✓ Diversifieer op het gebied van inzet, regels en handhaving om 'kritieke' straten of buurten beter te kunnen bijsturen;
- ✓ Zet welstandshandhaving meer in om (ruimtelijke) kwaliteit te bewaken en te bevorderen;
- ✓ Bevorder dat bezoekers ook buiten de binnenstad verblijven, door het in andere stadsdelen ook aantrekkelijk(er) te maken;
- ✓ Zoek oplossingen op straatniveau (gebiedsgericht), niet stadsbreed (generiek);
- ✓ Nodig (bijvoorbeeld in een BIZ) verenigde ondernemers en vastgoedeigenaren uit om samen de kernwaarden van hun (deel van de) straat te bepalen en creëer zo een profielschets van de straat. Toets nieuwe initiatieven hier vervolgens aan.
- ✓ Ken als gemeente (indien mogelijk) een formele status toe aan de door stakeholders opgestelde profielschets, zodat er een samenhangend model en juridisch kader van onderop ontstaat;
- ✓ Benut in winkel- en horecagebieden het potentieel (aan ondernemers) dat wél wil samenwerken;
- ✓ Bespreek als gemeente, ondernemers en bewoners welke regels wenselijk zijn en welke niet, en saneer;
- ✓ Betrek bewoners bij het zoeken naar oplossingen en luister actief naar voorstellen en ideeën;
- ✓ Omschrijf in huurcontracten specifiek(er) de bestemming van het pand. 'Winkelruimte' differentieert niet;
- ✓ Laat vastgoedeigenaren en de gemeente samen vrijkomende winkelpanden invullen (zoals in postcodegebied 1012);
- ✓ Stimuleer vastgoedeigenaren en makelaars om een 'gentlemen's agreement' met gedragscode te tekenen.

Gemeente Amsterdam, Vereniging Amsterdam City, MKB Amsterdam, November 2016


89
Ondernemers werken georganiseerd samen aan een vitale winkelstraat
89. Verenigde ondernemers / BIZ / straatmanager
91. Makelpunt commerciële huur-verhuur
93. Voorbeeld uit de praktijk: de Zuidas
95. Indeplaatsstelling met oog voor winkelgebied
97. Ondernemers kopen en beheren vastgoed
98. Voorbeeld uit de praktijk: Vijzelstraat/ gracht
Ondernemers beïnvloeden koopgedrag consument
100
100. Streetbranding
101. Klantbinding
102. Aanbod aanpassen op veranderde doelgroep/vraag



Sturingsinstrumenten ondernemers



Foto: Henk Rougoor

6 Sturingsinstrumenten ondernemers

6.1 Ondernemers werken georganiseerd samen aan een vitale winkelstraat

Verenigde ondernemers / BIZ / straatmanager

Doel en werking

Een winkeliers- of ondernemersvereniging met actieve leden is een waardevolle gesprekspartner voor de gemeente en kan daarmee invloed uitoefenen op de gebiedsagenda/plannen en beleid op diverse relevante terreinen (zoals de openbare ruimte). Ook is voordeel te behalen door gezamenlijke inkoop, promotie, feestverlichting, voorlichting en evenementen.
Om de winkelstraat aantrekkelijk en toekomstbestendig te maken en houden, kan de ondernemersvereniging tevens afspraken maken over de gewenste branchering en hiervoor samen met andere stakeholders in de straat een straatvisie voor opstellen. Zie verder p. 77 Brancheringsvisie van stakeholders in de winkelstraat.

Voor afstemming en het maken van afspraken is het nodig een passend samenwerkingsverband te vinden. Dit kan via een ondernemersvereniging, zoals in de Vijzelstraat/gracht (zie aparte beschrijving good practice), of via een verdergaande variant; de Bedrijveninvesteringszone (BIZ). In een BIZ betaalt iedere ondernemer in een winkelstraat mee aan een gemeenschappelijk fonds voor collectieve investeringen.

De ondernemersvereniging kan een straatmanager aannemen, die dagelijks contacten onderhoudt met ondernemers, knelpunten signaleert en deze inbrengt bij de lokale overheid, eigenaren en/of ondernemers, en daarnaast ook nog de ondernemersvereniging met raad en daad bijstaat. Zo kan de straatmanager helpen bij het ontwikkelen van een brancheringsvisie en ondersteunen bij het vinden van huurders die het gebied versterken.

Wet- en regelgeving

Voor het oprichten van een vereniging gelden de regels van het Burgerlijk Wetboek.
De BIZ is geregeld in de BIZ-wet die per 1 januari 2015 van kracht is. Er zijn strenge draagvlakeisen: minimaal 50% van de ondernemers moet reageren op de officiële draagvlakmeting en daarvan moet minimaal twee derde voor de invoering van de BIZ stemmen.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Het maken van onderlinge afspraken binnen een vereniging of BIZ kost beperkte capaciteit en nauwelijks geld. De afspraken vereisen een lange adem. In die zin sluiten ze goed aan bij de BIZ, die gewoonlijk voor een termijn van 5 jaar wordt ingesteld. De aanlooptijd tot het oprichten van een BIZ kan wel lang zijn; ondernemers moeten eerst overtuigd raken van de meerwaarde van de BIZ voordat ze in willen stappen. Dit vraagt ook om capaciteit voor procesbegeleiding.

Voor het oprichten van een ondernemersvereniging of BIZ verstrekt de gemeente een subsidie van maximaal 5.000 euro. Ondernemers- en BIZ-verenigingen kunnen daarnaast subsidie aanvragen voor de inzet van een straatmanager. De subsidie bestaat uit 50% of 75% van de loonkosten van straatmanagement. Zie ook p. 55 subsidieregeling.

Succes- en faalfactoren

De straatmanager werkt in dienst van de ondernemersvereniging en is bij haar activiteiten dus sterk afhankelijk van de bewegingsruimte, opdracht en middelen die de vereniging geeft.
Straatmanagers geven aan dat zij meer tijd/capaciteit nodig hebben (dan 1 – 2 dagen) om effectief te kunnen zijn.

Resultaten/effecten tot nu toe

Per oktober 2016 kent Amsterdam 46 BIZ-en, waarbij het in drie gevallen een eigenaren BIZ betreft. De meeste BIZ-en zijn opgericht in de stadsdelen Centrum (20) en Zuid (12).
Een aantal BIZ-en zoekt samenwerking met elkaar, om zo sterker te staan in het binden van de klant zoals in het Hallenkwartier in West. Een aantal gebieden is bezig met bedrijfsafval, in Zuid is het Actieplan De Schone Pijp opgesteld (doel: een schone omgeving). Een aantal BIZ-en heeft een eigen 'streetbrand' ontwikkeld en veel BIZ-en zetten in op het veiliger maken van hun gebied.
Ook worden in BIZ-en experimenten met regelgeving uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de freezone in de Rijnstraat. Ten slotte is de structurele samenwerking tussen ondernemers en gemeente verbeterd met de komst van de BIZ. Tussen ondernemers en de gebieden vinden gesprekken plaats over onder meer de beheerplannen.

Sterke en zwakke punten

Samen sta je sterk. Om veranderingen teweeg te brengen in de straat, is het nodig om hierover samen afspraken te maken. Het helpt als daarbij een structuur voorhanden is. Een ondernemersvereniging of BIZ is bovendien een waardevolle gesprekspartner voor de gemeente.

Niet alle ontwikkelingen binnen de BIZ zijn positief. In twee BIZ-en hebben de ondernemers gevraagd de BIZ weer op te heffen (Jan van Galenstraat en de Osdorper Ban). De reden hiervoor betrof persoonlijke onenigheid tussen BIZ-partners en niet zozeer onvrede over het instrument van de BIZ zelf.

De BIZ of ondernemersvereniging kan onderling gemaakte (brancherings)afspraken niet afdwingen. De gemeente heeft op haar beurt een faciliterende rol, en kan in zulke gevallen ook niet ingrijpen.

Eindoordeel: rendement van verenigde ondernemers BIZ

De gemeente ziet georganiseerde samenwerking tussen ondernemers (of eigenaren) in de BIZ als een belangrijke motor achter een vitale en aantrekkelijke stad. De inzet van een straatmanager helpt de ondernemersvereniging of BIZ bij het behalen van haar doelstellingen.

Makelpunt commerciële huur-verhuur

Doel en werking

Bij een gedeelde visie over de gewenste ontwikkeling van de straat kan een centraal makelpunt helpen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Bij het vrijkomen van een winkelruimte draagt het makelpunt een kandidaat die in het gewenste branchepatroon past, aan de verhuurder aan. Om dit mogelijk te maken houdt het makelpunt een bestand bij van exploitanten die geïnteresseerd zijn in vestiging in de straat en onderhoudt het makelpunt goede contacten met de verhuurders.

Voorbeelden van makelpunten zijn de gebiedsmakelaars in project 1012, straatmanagers van de BIZ-en, de plintenmanager op de Zuidas en het makelpunt van Jan Eef.

Wet- en regelgeving

Het instrument werkt faciliterend. Acceptatie van de aangeboden kandidaat door de verhuurder is niet afdwingbaar

Administratieve en bestuurlijke lasten

Het werven van potentiële huurders die passen in het gewenste brancheprofiel en het actief bemiddelen met vastgoedeigenaren kost structurele persoonlijke aandacht en tijd.

Ondernemers- en BIZ-verenigingen kunnen subsidie aanvragen voor de inzet van een straatmanager. Per 1 januari 2017 vervangt een stedelijke regeling de huidige stadsdeelsubsidies, met daarin als nieuw onderdeel van de taakomschrijving van de straatmanager "het ondersteunen van eigenaren en makelaars bij het vinden van huurders voor panden die de diversiteit en de aantrekkelijkheid van het gebied versterken" [50].

Succes- en faalfactoren

Het faciliteren van de verhuurder door kandidaten aan te bieden (die in de gewenste branchering passen) verhoogt de kans op succes. De verhuurder heeft 'minder gedoe' en is verzekerd van draagvlak voor de huurder in de directe omgeving.

Om het makelpunt tot een succes te maken is een netwerk van kandidaten nodig, die binnen het gewenste branchepatroon passen, evenals een actieve netwerker/bemiddelaar. Om potentiele ondernemers warm te maken voor het gebied, kan het helpen om een factsheet op te stellen met informatie over aantal bezoekers, de kwaliteiten van het winkelgebied, de huurprijzen enzovoort. Ook kan het helpen via communicatie te laten weten waar je als winkelgebied voor staat en mee bezig bent.

Platform 31 noemt in de notitie Winkelgebieden van de Toekomst (pag. 111) het idee van een jaarlijkse, vertrouwelijke, enquête onder ondernemers waarmee je inzichtelijk kunt maken wat de wensen zijn van ondernemers (verplaatsen, vergroten of verkleinen) of dat zij op afzienbare termijn de zaak gaan sluiten. Door actief op deze informatie in te spelen kunnen vraag en aanbod op een slimme manier aan elkaar worden gekoppeld.

[50] Hiermee wordt invulling gegeven aan motie 206 (Inzet winkelstraatmanagers) van 9 maart 2016.

Resultaten/effecten tot nu toe

Het werken met een makelpunt om een gewenst branchepatroon te bereiken heeft successen opgeleverd. Straten als de Haarlemmerstraat/Haarlemmerdijk en de Jan Evertsenstraat zouden niet de huidige kwaliteit hebben, zonder de actieve inzet van een straatmanager als makelpunt. Diverse andere straatmanagers en gebiedsmakelaars zijn op deze wijze in de stad actief. Zie ook het apart beschreven praktijkvoorbeeld Zuidas.

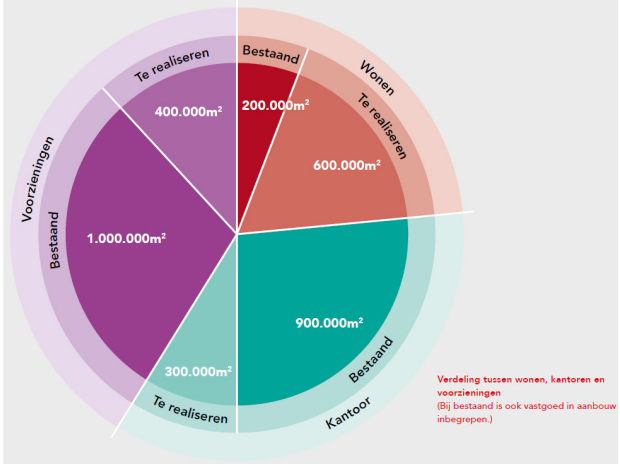
Sterke en zwakke punten

Het makelpunt neemt werk uit handen van de vastgoedeigenaar, zodat deze niet zelf op zoek hoeft te gaan naar een geschikte huurder. Daarnaast levert het makelpunt - door het aandragen van potentiële huurders - een belangrijke bijdrage aan het gewenste branchepatroon van het winkelgebied. De mate van effectiviteit van het makelpunt is aan de andere kant sterk afhankelijk van de verstrekte opdracht en kaders die de opdrachtgever stelt.

Eindoordeel: rendement van het makelpunt commerciële huur-verhuur

Een actief makelpunt met draagvlak bij de stakeholders in de winkelstraat, en een breed netwerk onder potentiële huurders, is een belangrijke en effectieve schakel in het diversiteitsproces.

Verdeling tussen wonen, kantoren en voorzieningen (Bij bestaand is ook vastgoed in aanbouw inbegrepen). Visie Zuidas 2016



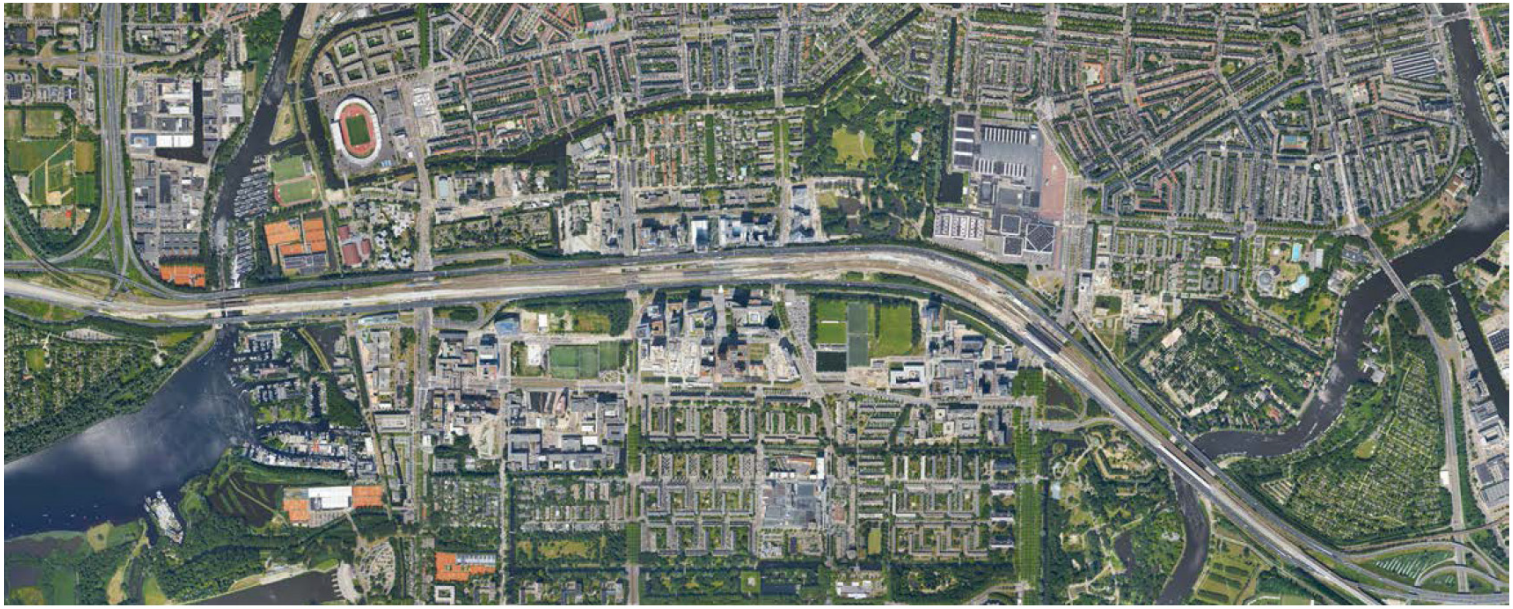
Voorbeeld uit de praktijk: de Zuidas

Uit: Visie Zuidas (2016)

"Zuidas is in korte tijd uitgegroeid tot een uniek stukje Amsterdam met internationale allure. Het wordt ook steeds meer een levendige stadswijk. En Zuidas is nog niet af, integendeel. We staan aan de vooravond van de grootste bouwoperatie uit de geschiedenis van het gebied: de aanleg van Zuidasdok. Tegelijk komen er duizenden nieuwe woningen en bewoners bij. Bovendien reizen steeds meer mensen via station Amsterdam Zuid van en naar Amsterdam. Het wordt kortom op alle mogelijke manieren drukker in Zuidas met een interessante mix van bewoners, studenten, werknemers, reizigers, congresbezoekers en toeristen. Het behouden en versterken van kwaliteit van wonen en werken in Zuidas is de belangrijkste uitdaging voor de komende periode."

Methode Zuidas

→ Ontwikkelen van visie: in de Visie Zuidas 2016 ligt de nadruk op het maken van de hardware van Zuidas. Welke infrastructuur leggen we aan, waar komen welke voorzieningen, hoe richten we de straten in? Voor het functioneren van de stad is echter de gebruiker doorslaggevend. Een levendige stadswijk is immers meer dan een verzameling gebouwen, voorzieningen, groen en straten. Het programma Leef Zuidas brengt de thema's uit de Visie tot leven. Bijvoorbeeld: de Visie legt vast waar de plintvoorzieningen gebouwd worden. Het programma Leef Zuidas stelt vervolgens een plintenmanager aan om te helpen de juiste gebruikers te vinden. Kortom: in de Visie wordt de hardware vastgelegd, Leef Zuidas zorgt voor de software.



Luchtfoto Zuidas. Foto: Aerophoto-Schiphol Luchtfotografie

- Functiemix: visie Zuidas 2016 stelt 'een gemengd programma' (kantoren, woningen en voorzieningen) centraal[50] . Deze doelstelling betekent niet dat de mate van functiemenging in alle delen van Zuidas hetzelfde is. Integendeel, juist de aaneenschakeling van verschillende wijken en buurten, met unieke karaktereigenschappen, maakt de stad zo interessant en geliefd.

- Mening en behoefte van eindgebruiker: via het traject denkZuidas zijn de meningen en adviezen van bewoners, studenten, ondernemers, bezoekers en andere belanghebbenden verzameld en meegenomen bij het opstellen van de visie Zuidas. Voor de winkel- en horecavoorzieningen is ook gekeken naar omliggende winkelgebieden. De focus ligt op winkels in plinten, gevarieerd in karakter en maat en samenstelling, afgewisseld met horeca en andere voorzieningen. Met hierbij een uniek karakter per gebied[51].

- Inzet van een actieve 'plintenmanager' (straatmanager als makelpunt) die in nauw en goed contact staat met de vastgoedeigenaren, ondernemers en bewoners van de Zuidas.

- Inzet op een sterk imago en branding van het gebied als plek van internationale allure. De Zuidas zet in op continue communicatie om aandacht en dynamiek te genereren.

Kan de Zuidas brancheren?

Het bestemmingsplan van de Zuidas is flexibel ingericht; winkels, horeca en voorzieningen mogen zich in de plinten gemengd vestigen. Om een gezonde balans te behouden, die voldoet aan de behoeften van de doelgroepen uit de functiemix (bewoners, werkenden, reizigers), is een brancheringsplan opgesteld voor het deelgebied Gershwin en in de toekomst mogelijk ook voor andere gebieden. De plintenmanager onderhoudt intensief contact met de ontwikkelaar, de pandeigenaren, makelaars en ondernemers in de Zuidas om hen tot dit brancheringsplan te 'verleiden' en zo gedeelde belangen na te streven. Ook gaat de plintenmanager actief op zoek naar passende ondernemers die zich willen vestigen op de Zuidas (acquisitie en makelen).

De gedurende afgelopen jaren zorgvuldig opgebouwde werkrelatie en het daarmee gecreëerde vertrouwen lijkt de eigenaren, makelaars en ondernemers op de Zuidas overtuigd te hebben van de meerwaarde van het makelen ('gratis' aandragen van nieuwe ondernemers die passen in het brancheringsplan) door de Dienst Zuidas. Het invullen van vrijkomende panden gebeurt in afstemming met elkaar en voor een aanzienlijk deel volgens het gezamenlijk opgestelde brancheringsplan. De 'methode Zuidas' werpt zijn vruchten af, wat vooral te danken is aan het intensieve contact en de vele gesprekken met de pandeigenaren – aangezien zij degenen zijn die voor de branchering uiteindelijk het laatste woord hebben.

---

51 Vanuit het masterplan Zuidas (1998) volgde reeds een streven naar een goede balans tussen wonen, werken en voorzieningen als leerpunt uit ervaringen van vergelijkbare gebieden in buitenlandse steden

52 Visie Zuidas bevat concentratie van winkels en horeca in en rond station Amsterdam Zuid en aan de Gustav Mahlerlaan met verdere groei in westelijke richting. Aansluiting bij de stadstraten die Zuidas met het centrum en Buitenveldert verbinden. Passende buurtvoorzieningen in deelgebieden, waar ruimte is voor winkels en horeca, maar in een beperkte(re) concentratie. Voor een levendige invulling van de plinten en de straten zet de Zuidas ook in op kleine winkelunits.

Indeplaatsstelling met oog voor winkelgebied

Doel en werking

Een ondernemer van winkelruimte of horeca sluit met zijn verhuurder doorgaans een langjarig huurcontract af. In het algemeen voor een periode van tenminste twee maal vijf jaar. Als de ondernemer gedurende deze periode van het huurcontract af wil zonder de huur op te zeggen, kan de ondernemer zijn bedrijf verkopen. Onder omstandigheden (er moet daadwerkelijk sprake van overdracht van het bedrijf, de huurder heeft hierbij een zwaarwichtig belang, de overnemende partij biedt voldoende financiële waarborgen voor de verhuurder en een behoorlijke bedrijfsvoering is aannemelijk, de belangen van huurder bij overdracht van zijn onderneming zijn groter dan die van verhuurder om geen toestemming te verlenen) moet de verhuurder instemmen met de overdracht van de huurovereenkomst aan de overnemende partij als huurder: de zogenoemde indeplaatsstelling. Deze toestemming kan bij de rechter worden afgedwongen.

Ondernemers kunnen onderling, bijvoorbeeld op basis van een gebiedsvisie of brancheplan, met elkaar afspreken zich bij indeplaatsstelling te houden aan de gewenste invulling. Daarbij is relevant welke privaatrechtelijke bestemming tussen verhuurder en huurder is afgesproken.

Wet- en regelgeving

Contractoverdracht is normaal gesproken alleen mogelijk na toestemming van de andere partij (artikel 6:159 BW), hier de verhuurder. Uitgangspunt is immers dat men vrij is om contracten te sluiten met wie men wil. Artikel 7:307 BW vormt een uitzondering op deze contractsvrijheid. Dit artikel bepaalt dat toestemming van de verhuurder kan worden afgedwongen in de hierboven genoemde omstandigheden (bedrijfsoverdracht, zwaarwegend belang, voldoende waarborgen nieuwe huurder). Onderlinge afspraken tussen ondernemers in verband met indeplaatsstelling dienen binnen deze juridische kaders te zijn. Daarbij is de in de huurovereenkomst opgenomen bestemming bepalend. Die mag niet gewijzigd worden door de nieuwe huurder zonder toestemming van de verhuurder.



Foto: Edwin van Eis

Succes- en faalfactoren

Cruciaal bij dit instrument is dat er een breed gedragen visie over de wenselijke ontwikkeling van het gebied ligt en dat dit door de ondernemers breed wordt gedragen.
Het zal in de praktijk niet mogelijk zijn een ondernemer te houden aan een dergelijke afspraak, als hij de afspraak bij indeplaatsstelling schendt.

De ondernemer ontvangt bij de indeplaatsstelling een overnamesom. In gebieden die van kleur veranderen en waar vastgoed in waarde gestegen is, kan dit een fors bedrag zijn

[53] Kaasverkoper Tans slaat het grote geld van toeristenketens af', Parool, 17 januari 2017

[54] www.retailnews.nl, artikel 24 november 2015 'Convenant voor huurmarkt in de maak' en 24 januari 2017 'Convenant voor huurmarkt toch van tafel'.

omdat in dat geval sprake is van een voordelig huurcontract. Je moet als ondernemer sterk in je schoenen staan om een overname af te slaan met een aantrekkelijke overnamesom van een overnemende partij die binnen de overeengekomen bestemming een onwenselijke bedrijfsvoering beoogt. Uitzonderingen bevestigen de regel zoals we zien bij het voorbeeld van de eerdergenoemde kaaswinkel in de Haarlemmerstraat[53].

Resultaten/effecten tot nu toe

In de BIZ Van Dam tot Stopera hebben eigenaren en ondernemers dergelijke afspraken met elkaar gemaakt. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Op het cruciale moment dat een ondernemer zijn zaak beëindigt, weegt het geboden geld soms zwaarder dan de afspraken die zijn gemaakt om de kwaliteit van de straat te behouden. Een enkel succes is daarnaast ook geboekt.

Vastgoedeigenaren geven aan dat zij de indeplaatstelling zien als grootste obstakel voor het kunnen sturen op een gevarieerd en gewenst winkelaanbod. Pogingen om hier via een convenant afspraken over te maken met detailhandel, zijn recent gestrand[54].
Zie verder p. 107 voor de gedetailleerde functiebestemming in het huurcontract.

Sterke en zwakke punten

Het zwakke punt van dit instrument is dat het afhankelijk is van goede bedoelingen en dat deze goede bedoelingen voor rekening komen van de gevestigde individuele ondernemer en de verhuurder. Deze laatste behoeft op grond van de wet immers alleen onder specifieke voorwaarden akkoord te gaan met een voorgestelde indeplaatsstelling.

Eindoordeel: rendement van indeplaatsstelling met oog voor winkelgebied

Dit instrument kan alleen werken bij ondernemers (huurders) en vastgoedeigenaren (verhuurders) met een sterke betrokkenheid bij het winkelgebied.

Ondernemers kopen en beheren vastgoed

Doel en werking

Ondernemers kopen winkelvastgoed op met het doel invloed uit te oefenen op de invulling van de winkelpanden.

Op de Vijzelstraat en -gracht heeft een substantieel aantal ondernemers en eigenaren in 2015 een BV opgezet waarin hun onroerend goed wordt ondergebracht. De BV mengt zich actief in het verwerven van panden in de straat om deze economisch te versterken. De BV selecteert bonafide winkeliers en uitbaters van restaurants met hart voor de straat, en neemt in het huurcontract spelregels op waaronder de eis dat de huurder persoonlijk aanwezig moet zijn en het assortiment overeenkomt met de afgesproken bestemming.

In de Jan Evertsenstraat participeren ondernemers samen met bewoners in de Jan Evertsen Buurt Coöperatie (JEBC).
Zie: p. 118 Bewoners kopen en beheren vastgoed.

Wet- en regelgeving

Er zijn verschillende juridische rechtsvormen mogelijk voor het gezamenlijk kopen en beheren van vastgoed: de coöperatie, een NV of BV. Welke keuze wordt gemaakt ligt aan de voorkeur van de oprichters met betrekking tot de juridische en fiscale aangelegenheden.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Dit middel vereist kapitaalkrachtige deelnemers, die bereid zijn hun financiële middelen voor dit doel in te zetten. Het opbouwen van een vastgoedportefeuille die voldoende van omvang is om effectief te kunnen sturen op de invulling van het winkelbestand vergt een lange periode.

Succes- en faalfactoren

Cruciaal om een optimaal effect te bereiken is voldoende inzet van kapitaal, dat afkomstig is uit diverse bronnen. Risico's zijn gelegen in het onvoldoende renderen van het vastgoed.

Resultaten/effecten tot nu toe

Gezien de recente startdatum van beide initiatieven is nog niets te zeggen over de mate van succes.

Sterke en zwakke punten

Bij de Vijzelstraat/gracht is het gezamenlijk optrekken en brancheren tussen meerdere ondernemers en eigenaren in de straat een sterke troef. Sterk punt van de aanpak in de Jan Evertsenstraat is de betrokkenheid van buurtbewoners bij de kwaliteit van het winkelbestand. Een probleem vormen de hoge investeringen om tot een effectieve inzet te kunnen komen.

Eindoordeel: rendement van ondernemers die vastgoed kopen en beheren

In gebieden waar verval op de loer ligt, maar er nog wel een redelijk functionerend winkelapparaat bestaat, kan dit middel mogelijk succesvol worden ingezet, mits kapitaal hiervoor beschikbaar is.

Voorbeeld uit de praktijk: Vijzelstraat/gracht

De Vijzelstraat, Vijzelgracht en Nieuwe Vijzelstraat vormen samen een (500 meter lange) verbinding tussen de binnenstad (Rokin) en de stadsring (Weteringcircuit). De straat is geen typische winkelstraat, en staat eerder bekend als doorgangsweg. Onder de Vijzelgracht komt het metrostation Vijzelgracht. In het ontwerp voor de Rode Loper worden in de toekomst onder meer de trottoirs verbreed.

Ondernemersvereniging De Vijzel en pandeigenaren uit de Vijzelstraat hebben gezamenlijk een visie voor de Vijzelstraat en Vijzelgracht opgesteld.

Uit: Visie Vijzel Amsterdam Ondernemersvereniging de Vijzel, 2015

"De geplande verbreding van de trottoirs en het komende 30 km regime biedt de mogelijkheid om in de toekomst als echte winkelstraat te functioneren. Voordat dat echter zover is, zal er een duidelijke gebiedsvisie en plan van aanpak moeten komen. Dit [visie]document dient als startdocument om tot een plan van aanpak te komen.

Doel. De visie Vijzelstraat heeft tot doel op de langere termijn tot een aantal resultaten te komen:

- Behouden van diversiteit in het winkelaanbod;
- Inzicht krijgen in de kansen en bedreigingen van het gebied;
- Inzicht krijgen in de problematiek van de komende jaren: de afbouw Noord/Zuidlijn, de herinrichting Muntplein, de realisatie Rode Loper, de parkeergarage Vijzelgracht en de herinrichting Weteringcircuit;



Uit: Concept definitief ontwerp Vijzelstraat, Project Rode Loper, figuur 2 - Impressie

- Concrete acties en afspraken tussen gemeente en betrokken partijen (ondernemers, pandeigenaren, bewoners);
- Ontwikkeling van het gebied dat leidt tot de transformatie van de huidige doorgangsweg naar een aantrekkelijke winkelstraat;
- Ontwikkeling van een natuurlijke aansluiting tussen het kernwinkelapparaat van het stadscentrum en de Pijp;
- Gebiedsontwikkeling die in staat is een belangrijk OV-knooppunt (Noord/Zuidlijn en tram) te accommoderen."

Wat maakt de straat succesvol?

→ Een actieve ondernemersvereniging: 92% van de ondernemers in de straat is (vrijwillig) lid, aangevuld met eigenaren, vrienden en donateurs. Een sterke troef is dat veel pandeigenaren in de straat tevens bewoner én ondernemer zijn. De vereniging organiseert gezamenlijke ludieke acties, promoot de straat als geheel en fungeert als informatiepost voor de gehele buurt (ook bewoners);

Wat maakt de samenwerking volgens de straatmanager sterk?

- Voortdurend overleg met de vastgoedeigenaren
- Vereniging als aanspreekpunt en kennisbank (niet opnieuw wiel uitvinden)
- Opbouwen onderling vertrouwen

→ Er is een gezamenlijke straatvisie, met branding van de straat op specialistische zaken zodat meerwaarde ontstaat ten opzichte van de omringende gebieden (met ketens) en met een doorkijk naar de toekomst (Noord/Zuidlijn en Rode Loper).

→ Een actieve voorzitter en winkelstraatmanager die fungeert als makelpunt en die actief schakelt met de ondernemers, eigenaren en gemeente.

Vijzel B.V.

In 2015 is De Vijzel B.V. opgericht met als doel panden in de straat te verwerven. Door het aankopen van panden in de Vijzelbuurt kan een positie in de buurt worden ingenomen die een economisch gezonde exploitatie combineert met behoud van de diversiteit in aanbod. Particuliere pandeigenaren in de straat zijn benaderd om te investeren in de BV.

Het goed onderhouden van het onroerend goed en het verhuren aan solide partijen zal de gehele buurt ten goede komen. De huurders zullen zich door de BV verbinden aan regels waaraan ieder zich te houden heeft. De BV De Vijzel kan een strategisch belangrijke partij in de stad zijn.

Aanpak: de BV fungeert als poortwachter die uitbaters selecteert; dit zijn bij voorkeur bonafide winkeliers en restauranthouders met hart voor de straat. Hiervoor houdt de B.V. uitgebreide kennismakingsgesprekken waarin onder meer de achtergrond van de uitbater aan bod komt evenals voorgenomen bedrijfsactiviteiten. De voorgenomen activiteiten en een gedragscode zullen worden opgenomen in het huurcontract.

De spelregels die in het huurcontract van BV De Vijzel staan, zijn onder meer:

- Huurder moet persoonlijk aanwezig zijn
- Assortiment moet overeenkomen met afgesproken bestemming
- Geen handelingen in strijd met de opiumwet, geen gokspelen, geen happy-hours
- Schoonhouden van directe omgeving, inclusief openbare weg

6.2 Ondernemers beïnvloeden koopgedrag consument

Streetbranding

Doel en werking

De detailhandel in Nederland is in een fase van grote veranderingen. Mede als gevolg van de veranderingen in consumentengedrag waarbij meer behoefte is aan gemak (internet, one-stop-shopping) en beleving, staan diverse winkelformules en winkelgebieden onder druk. Gebieden moeten zich meer dan voorheen onderscheiden ten opzichte van andere gebieden om bezoekers te trekken. Gebiedsbranding kan hierbij een instrument zijn.

Bij gebiedsbranding bepalen de ondernemers wat de onderscheidende kwaliteiten zijn van het gebied en op welke wijze men zich wil profileren. Door zich te specialiseren in een segment van de markt en reclameuitingen hier gezamenlijk op te richten kan het gebied versterkt worden, koopkracht behouden blijven of juist worden aangetrokken.
Een voorbeeld hiervan is de Beethovenstraat, waar gezamenlijk met een krachtig beeldmerk wordt gewerkt waar alle reclame uitingen aan worden opgehangen. Op 29 september 2016 heeft de Beethovenstraat het Shopping Street Innovation Lab gepresenteerd.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Streetbranding vereist veel inzet van de ondernemers. Professionele begeleiding is gewenst.
Sinds december 2016 kunnen ondernemersverenigingen subsidie aanvragen voor gebiedsbranding, waarbij zij een bijdrage in de kosten kunnen krijgen van maximaal € 5.000. Bijvoorbeeld voor de kosten van het ontwikkelen van een marketingstrategie, huisstijl of evenementen. Zie ook p. 55 subsidieregeling.

Succes- en faalfactoren

Om een optimaal effect te bereiken is een behoorlijke organisatiegraad van de ondernemers vereist. Een potentieel risico is het verslappen van de aandacht voor het brand die is gekozen. Zodra ondernemers kiezen voor eigen reclameuitingen is het effect van streetbranding weg.

Resultaten/effecten tot nu toe

Als een hulpmiddel om een winkelgebied sterker in de markt te zetten is dit zeker geslaagd. Het effect op het gedifferentieerd houden van het winkelaanbod hangt sterk af van de mate waarin pandeigenaren zich betrokken voelen bij deze brand.

Sterke en zwakke punten

Een sterk punt van streetbranding is het verbindende karakter van het instrument. In de praktijk gaan vaak BIZ-gebieden er toe over om een brandingstraject in te gaan. Zwak punt is dat streetbranding geen verplicht karakter heeft.

Eindoordeel: rendement van streetbranding

In combinatie met andere instrumenten, zoals de instelling van een bedrijveninvesteringszone (BIZ), het inzetten van straatmanagement, het instellen van een makelpunt en het opstellen van een brancheringsplan kan dit instrument een positief effect hebben op het consolideren van een gedifferentieerd aanbod van winkels.

Klantbinding

Doel en werking

Samenwerkende ondernemers kunnen proberen hun klanten vast te houden door een goede dienstverlening aan de consument, het inzetten van loyaliteitsprogramma's of door het organiseren van activiteiten die bezoekers, en met name buurtbewoners, betrokken maken en houden bij de winkelstraat.

Wet- en regelgeving

Loyaliteitsprogramma's moeten voldoen aan de privacywetgeving. Voor het organiseren van activiteiten en evenementen, geldt lokale regelgeving zoals de APV.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Voor dit instrument is een goede organisatie van de ondernemers vereist en de gezamenlijke wil de schouders te zetten onder acties. Acties kunnen op veel manieren worden ingevuld: van het winnen van prijzen tot het introduceren van lokaal geld, dat te besteden is bij lokale ondernemers. Op deze manier kunnen ook anderen in de buurt bij de actie worden betrokken, naast de winkeliers. Dit versterkt de buurtbinding.

Succes- en faalfactoren

Loyaliteitsprogramma's zijn vooral effectief in gebieden waar nog een groot aantal zelfstandige winkeliers is en een bevolking die daar koopt. Voor het centrum van Amsterdam, waar zelfstandige winkeliers voor een groot deel zijn verdwenen, heeft dit instrument nauwelijks betekenis. Voor omliggende gebieden, die te maken hebben met een afnemende buurtbinding van de consument, kan dit instrument nog wel betekenis hebben.

Resultaten/effecten tot nu toe

Uit onderzoek van de RijksUniversiteit Groningen (RUG) blijkt dat loyaliteitsprogramma's een positief effect hebben op de loyaliteit van klanten. Desondanks is het moeilijk te zeggen wanneer een loyaliteitsprogramma daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor een bedrijf. Soms kosten loyaliteitsprogramma's meer dan ze opbrengen of leveren ze niet de verwachtte voordelen op.[55]
Goede voorbeelden van klantbinding door het organiseren van buurtgerichte activiteiten, vinden we in de Jan Evertsenstraat en de Javastraat waar de winkelstraatvereniging samen met bewoners activiteiten organiseert, zoals een lokale markt of braderie, activiteiten met de feestdagen en sport- en theateractiviteiten. Zie ook p. 119 Jan Eef.

Sterke en zwakke punten

Voor het behoud van diversiteit in winkelgebieden werkt dit instrument door de vitaliteit van bestaande winkels te versterken, waardoor er minder wisselingen in het winkelbestand voorkomen. Het effect op de diversiteit is dus niet rechtstreeks, maar afgeleid. Klantbinding helpt om het draagvlak voor de winkels te behouden of te vergroten.

Eindoordeel: rendement van klantbinding

Een succesvolle klantbinding kan bijdragen aan het behoud van de diversiteit in een gebied, doordat gevestigde winkels hierdoor een stabiel en groter draagvlak krijgen met stabiele bezoekersstromen, waar eventueel andere winkels op kunnen meeliften.

[55] Bron: http://www.indora.nl/loyaliteitsprogrammas-zorgen-voor-klantloyaliteit/

Aanbod aanpassen op veranderde doelgroep/ vraag

Doel en werking

Niet alle winkeliers reageren alert op veranderingen in consumentenbehoeften, in de bevolkingssamenstelling in hun verzorgingsgebied en in veranderingen in bezoekersstromen. Deze ondernemers blijven afstemmen op traditionele behoeften en de wensen van hun oorspronkelijke publiek. Hierdoor vermindert de omzet en winstgevendheid van de winkel. Aanpassing van de bedrijfsvoering kan een bedrijf weer nieuw elan geven, waardoor het voor de buurt behouden kan blijven.

Retailers worstelen daarnaast met de vraag hoe fysieke winkels in de toekomst aantrekkelijk kunnen blijven voor de consument die in toenemende mate online en mobiel winkelt. De vraag is dan ook welke nieuwe concepten en technologieën daarbij van toegevoegde waarde zijn, variërend van digitale passpiegels tot slimme kassasystemen. Het Store Innovation Lab van de Hogeschool van Amsterdam helpt retailers middels onderzoek om dit soort innovatieve winkelconcepten te ontwikkelen en te valideren[56].

Administratieve en bestuurlijke lasten

De ondernemer zal tijd en capaciteit moet steken in het zich laten informeren en experimenteren met nieuwe methodes en onderzoek naar de behoeften van de bezoeker.

Succes- en faalfactoren

De ondernemer moet bereid zijn om (deels) van zijn beproefd concept af te stappen en nieuwe paden in te slaan. Bij nieuwe technologieën helpt het als de (kleine) ondernemer ergens terecht kan voor ondersteuning en advies.



Foto: Alphons Nieuwenhuis

Resultaten/effecten tot nu toe

In de Javastraat is eind 2016 een pilot gestart ten behoeve van het behouden en ontwikkelen van diversiteit in ondernemers/winkels in de Indische buurt. Vanuit de omgeving (buurt en ondernemers) wordt aangegeven dat er meer behoefte is aan een divers winkelaanbod - mede als gevolg van een verandering in de sociaal-economische bevolkingssamenstelling van de buurt met de komst van hogere inkomensgroepen. Daarbij moet worden opgelet dat de Indische Buurt zijn identiteit niet verliest. Deze pilot wordt gezien als een antwoord hierop.

[56] Bron: website Hogeschool van Amsterdam, Store Innovation Lab.

[57] platformdenieuwewinkelstraat.nl.

In de Beethovenstraat is op 29 september 2016 het Shopping Street Innovation Lab van start gegaan. Hier worden retail-innovaties in de praktijk onderzocht door een jaar lang verschillende innovaties te testen in verschillende winkels. Bij onder meer een aantal fashion-winkels, de juwelier, het reisbureau en horecazaken komen innovaties te staan, zoals een digitaal pashokje of een interactief scherm in de etalage dat informatie geeft over producten in de winkel. De ervaringen worden gedeeld en ook wordt gemeten wat het effect ervan is op het koopgedrag van de consument.

Voor inspiratie ontsluit Platform De nieuwe winkelstraat (DNWS)[57] kennis over lokale initiatieven met kruisbestuivingen tussen de fysieke en online wereld.

Eindoordeel: rendement van het aanbod aanpassen op een veranderde doelgroep

De resultaten van inspanningen waarbij nieuwe (technologische) wegen worden ingeslagen moeten zich nog manifesteren. Niettemin zijn het aanpassingen die (kleine zelfstandige) ondernemers zullen moeten maken om hun onderneming toekomstbestendig te maken.


113
Eigenaren handelen georganiseerd in belang van de winkelstraat
113. Verenigde vastgoedeigenaren BIZ
107
Individuele eigenaar bepaalt welke bestemming en huurder in pand komt
107. Gedetailleerde functiebeschrijving in het huurcontract (mede tbv van de indeplaatsstelling)
109. Toepassen huurincentives om gewenste huurder te faciliteren
111. Voorbeeld uit de praktijk: de NV Zeedijk, sociaal beheer van vastgoed



Sturingsinstrumenten vastgoedeigenaren



Foto: Edwin van Eis

7 Sturingsinstrumenten vastgoedeigenaren

7.1 Individuele eigenaar bepaalt welke bestemming en huurder/ondernemer in pand komt

Gedetailleerde functiebeschrijving in het huurcontract (ook voor de indeplaatsstelling)

Doel en werking

Een vastgoedeigenaar kan in het huurcontract dat hij met een winkelier of horeca ondernemer sluit gedetailleerde bepalingen opnemen over hoe het gehuurde mag worden gebruikt. Zo kan een verhuurder bijvoorbeeld de aard van de zaken die verkocht mogen worden, in de huurovereenkomst vastleggen. Hiermee kan de eigenaar een gewenst branchepatroon bewerkstelligen.

De NV Zeedijk hanteert dergelijke bepalingen in haar huurcontracten. Het geaccordeerde ondernemingsplan maakt zij standaard onderdeel van het huurcontract. Bij het ondernemen van andersoortige activiteiten kan de huurder hierop aangesproken worden. Door de duidelijke afspraken met de huurder over de toegestane bestemming in samenhang met het geaccordeerde ondernemingsplan, kan de huurder bovendien alleen een indeplaatsstelling (overdracht van de huurovereenkomst aan een nieuwe huurder na bedrijfsoverdracht) afdwingen indien daadwerkelijk de onderneming wordt verkocht en niet slechts de locatie. Aanpassing van de overeengekomen bestemming kan alleen na akkoord van de NV Zeedijk.

Wet- en regelgeving

Over de mate waarin dit instrument is toegestaan ontstaat jurisprudentie. In twee gevallen waar de huurder het niet eens was met de geëiste correctie door de NV Zeedijk, is de NV door de rechter in haar gelijk gesteld.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Dit instrument is eenvoudig in te voeren en kost nagenoeg geen geld. Wel kost het veel capaciteit van de verhuurder om te controleren of de huurder zich houdt aan de afspraken.

Succes- en faalfactoren

Dit instrument werkt alleen als één eigenaar, of een aantal samenwerkende eigenaren, een groot deel van het winkelvastgoed in een gebied bezit. Bij versnipperd eigendom en wisselende medewerking van eigenaren, zal dit instrument weinig effectief zijn.

Resultaten/effecten tot nu toe

Op de Zeedijk worden goede resultaten geboekt. Echter, op diezelfde Zeedijk ontstaan ook minder gewenste ontwikkelingen, namelijk in panden waar de NV Zeedijk geen invloed op heeft. Dit komt omdat de NV Zeedijk niet meer dan een derde van de panden in de straat bezit.

Sterke en zwakke punten

Dit instrument kan goed werken, vooral in combinatie met andere instrumenten, zoals het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden tussen ondernemers, bewoners en eigenaren en het opstellen van gebiedsvisies en brancheringsplannen. Om enig effect te hebben op de gehele winkelstraat, zullen veel vastgoedeigenaren in de straat moeten werken met dit instrument.

Eindoordeel: rendement van een gedetailleerde functiebeschrijving in het huurcontract

Dit is één van de meest effectieve instrumenten. De beslissing welke gebruiker een bedrijfspand gaat gebruiken is vrijwel geheel een zaak van de eigenaar van het pand. Wanneer monofunctionaliteit en verstoring van de functiebalans aan de orde zijn heeft hij verreweg de sterkste troeven in handen om sturend op te treden. Hij bepaalt welke huurder het pand gaat gebruiken en heeft, door de mogelijkheden die het privaatrecht biedt, bij de opstelling van het huurcontract een instrument in handen om ontwikkelingen te faciliteren of tegen te gaan.

De kans van slagen is in gebieden met versnipperd eigendom, zoals in het centrum van Amsterdam, echter gering.



Foto: Inna Felker

Toepassen huurincentives om gewenste huurder te faciliteren

Doel en werking

De vastgoedeigenaar heeft grote invloed op de manier waarop zijn pand wordt gebruikt. Hij kiest de bestemming (binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan) en de huurder en daarmee de invulling van het pand. Ook bepaalt de eigenaar de hoogte van de huur op het moment dat het pand (opnieuw) op de markt komt. De marktconforme huurprijzen van vergelijkbare panden in de buurt zullen hierbij het uitgangspunt zijn. Om de meest gewenste huurder te trekken, kan de vastgoedeigenaar echter ook ws toepassen. Voorbeelden van huurincentives zijn ingroeihuren, huurvrije periodes, verhuiskosten- en inrichtingsvergoedingen of afspraken over de staat waarin het gehuurde op het einde moet worden achtergelaten.

Eigenaren zijn voorzichtig met huurverlagingen bij zittende huurders van winkel- of horecaruimte, mede omdat op grond van dwingend recht de huurprijs doorgaans pas vijf jaar nadien kan worden verhoogd. Ook kan huurverlaging leiden tot afwaardering van een pand en creëert het onzekerheid over het rendement op gebiedsniveau, omdat ook door andere huurders in het winkelgebied huurverlaging kan worden afgedwongen via de huurprijsherzieningsprocedure. Op A-locaties, zeker in grotere steden, is dit vanwege de blijvende gewildheid van deze locaties echter niet snel het geval.

Wet- en regelgeving

Bij huurcontracten van winkel- en horecaruimte hebben huurders dwingendrechtelijke termijnbescherming van doorgaans vijf plus vijf jaar. Als niet anders wordt overeengekomen, wordt de huurovereenkomst na tien jaar verlengd voor onbepaalde tijd. De verhuurder kan de huurovereenkomst tegen het einde van de eerste vijf jaar-termijn opzeggen op beperkte, in de wet geregelde, gronden. Tegen het einde van de tien jaar-termijn en daarna komt daar nog een aantal opzeggingsgronden bij; de belangenafweging. Opzegging door de verhuurder tegen het einde van een huurtermijn of gedurende de onbepaalde tijd doet de huurovereenkomst niet eindigen. Als de huurder niet instemt met huurbeëindiging, moet de verhuurder de rechter vragen om de huurovereenkomst te beëindigen. Alleen huurovereenkomsten voor maximaal twee jaar eindigen in beginsel zonder tussenkomst van de rechter. Voor huurders geldt overigens geen verplichte opzeggingsgronden.

Veel eigenaren vinden de huidige huurwetgeving star en niet meer van deze tijd. Zij willen aanpassing van de huurwetgeving omdat de huurovereenkomst met een ondernemer die geen toegevoegde waarde meer heeft voor de winkelstraat niet gemakkelijk beëindigd kan worden. Ook kan tijdens de looptijd van de huur niet (opnieuw) een door de verhuurder gewenste (aanpassing van de) huurprijs worden afgedwongen waardoor maatwerk/variatie in huurprijs onmogelijk is, zoals naar bijvoorbeeld draagkracht, type activiteit en bijdrage aan het functioneren van het winkelgebied. Ook is invoering van de ‘omzethuur’ niet zonder meer mogelijk . Ook hiervoor is de instemming van de huurder nodig.

De huurprijs kan periodiek worden aangepast volgens een wettelijk systeem waarbij de huur wordt getoetst aan gemiddelde huurprijzen van vergelijkbare bedrijfsruimte ter plaatse over vijf voorgaande jaren. Zie p. 53 huurprijsbescherming.

Administratieve en bestuurlijke lasten

De overheid kan het inzetten van huurincentives of huurverlagingen niet afdwingen.
Het instrument kost de gemeente geld als zij zelf eigenaar is van panden en het maximaal mogelijke rendement niet wordt gehaald. Bovendien mag de Gemeente niet verhuren voor minder dan de kostprijs dekkende huur (o.g.v. Wet Markt en Overheid, algemene beginselen behoorlijk bestuur etc.).

Succes- en faalfactoren

Cruciaal is het handelen van de individuele vastgoedeigenaar naar de overtuiging dat inzet van huurincentives en huurverlagingen kan bijdragen aan het aantrekkelijk houden of maken van het winkelgebied op de lange termijn.

Resultaten/effecten tot nu toe

Bij de NV Zeedijk zijn ingroeihuren onderdeel van het beleid om het gewenste brancheprofiel te bereiken. Dit beleid heeft effect gesorteerd.

Er zijn geen voorbeelden bekend van prijsafspraken tussen vastgoedeigenaren onderling of met de gemeente.

Sterke en zwakke punten

Beginnende ondernemers, die passen binnen het gewenste brancheprofiel, krijgen via de huurincentive de kans om een zaak op te bouwen.

Dit instrument zal alleen kunnen werken bij vastgoedeigenaren die een langetermijn-doel voor ogen hebben en bereid zijn hiervoor een prijs te betalen in de vorm van huurincentives..
In gebieden waar veel wisselende eigenaren zijn, of waar speculatie met panden optreedt, zullen naar verwachting weinig tot geen resultaten worden geboekt.

Eindoordeel: rendement van het toepassen van huurincentives

Het rendement staat of valt bij de bereidheid van de individuele vastgoedeigenaar om niet alleen voor de hoogste bieder te gaan.

Voorbeeld uit de praktijk: de NV Zeedijk, sociaal beheer van vastgoed

De Zeedijk was tot de jaren tachtig een probleembuurt waar prostitutie, drank, drugs en criminaliteit hoogtij vierden. De panden in de straat waren veelal slecht onderhouden en niet veel waard. Om grip te krijgen op de straat richtte de gemeente, samen met een aantal grote bedrijven, de NV Economisch Herstel Zeedijk op. Sinds 1995 de NV Zeedijk. Het plan: zo veel mogelijk panden kopen, opknappen, verhuren en daarna beheren.

Anno 2016 bezit en beheert NV Zeedijk circa 30% van de panden in de Zeedijk. De NV Zeedijk heeft een kleine uitvoerende organisatie die via intensief beheer de Zeedijk aantrekkelijk wil maken en houden voor ondernemers, bewoners en bezoekers. Centraal staat de balans tussen leefbaarheid en levendigheid. De aanpak kenmerkt zich door: weten wat je wil met de straat (waaronder branchering), het maken van duidelijke afspraken hierover (via het huurcontract) en vervolgens toezicht houden op de gemaakte afspraken (o.a. via sociaal beheer).

Branchering: er is veel aandacht voor de bedrijven op de begane grond omdat deze beeldbepalend zijn voor de straat én de buurt. De NV Zeedijk is van mening dat een goede winkel- en uitgaansstraat veel variatie heeft aan winkels en horeca. Ondernemers uit bepaalde branches worden geweerd, anderen juist gestimuleerd om zich op de Zeedijk te vestigen.

- Selectiebeleid: per vrijkomende bedrijfsruimte bepaalt de NV wat wenselijk is voor die plek. Komt het ondernemingsplan van een geïnteresseerde ondernemer door de toets, dan volgt een kennismakingsgesprek.
- Ingroeihuren: gelooft de NV Zeedijk in een bepaalde ondernemer, maar is deze om wat voor reden dan ook nog niet in staat om de volledige huur te betalen, dan kan hij of zij gebruikmaken van ingroeihuren. Bij de start betaalt de ondernemer een lage huur, om na circa vijf jaar op de uiteindelijke huurprijs uit te komen.

Duidelijke afspraken met heldere normstelling

- Ondernemingsplan: het geaccordeerde ondernemingsplan maakt onderdeel uit van de bestemming in het huurcontract, waardoor de huurder bij het ondernemen van andersoortige activiteiten hierop aangesproken kan worden. In twee gevallen waar de huurder het niet eens was met de geëiste correctie door de NV, is de NV door de rechter in haar gelijk gesteld.
- Indeplaatstelling: door de duidelijke afspraken met de huurder met het geaccordeerde ondernemingsplan, kan de huurder alleen een indeplaatsstelling (overdracht van de huurovereenkomst aan de koper van de onderneming) afdwingen indien daadwerkelijk de onderneming wordt verkocht en niet slechts de locatie. Aanpassing van de overeengekomen bestemming (waaronder het oorspronkelijke ondernemingsplan) kan alleen na akkoord van de NV.
- Spelregels van de NV Zeedijk: ondernemers en bewoners worden aangesproken op onder andere het schoon en veilig houden van de straat (geen rolluiken, beperkte regels omtrent vakantieverhuur, geen happy hour).

Sociaal beheer

- Korte lijnen: er is nauw contact met politie, gemeente en zorginstellingen voor onderhoud van de straat, adequate actie bij gezondheids- of sociale problemen van huurders en het activeren van de sociale controle (samen letten op de veiligheid).

- Stimuleren van vereniging: de NV stimuleert ondernemers en bewoners om zich te verenigen, zodat zij voor hun eigen belangen kunnen opkomen.

- Bevorderen sociale cohesie: via een website, buurtkrant en een jaarlijks buurtfeest wordt het onderlinge contact tussen bewoners, de ondernemers en bezoekers versterkt.

- De NV Zeedijk ziet bewoners als de motor achter sociale controle en binding van de buurt. Bij het selecteren van een nieuwe onderneming neemt daarom ook een bewoner zitting in de selectiecommissie.

- In contact staan met de buurt: het kantoor van de NV Zeedijk zit in de straat zelf, om zo voeling te houden met de buurt. Iedereen kan hier terecht met vragen of opmerkingen. Medewerkers houden ogen en oren open voor signalen vanuit het gebied.

De Zeedijk heeft zich sinds de jaren negentig volgens velen getransformeerd tot een van de aardigste en veiligste winkel- en uitgaansstraten in het centrum van Amsterdam.



Foto: Charlie van der Veer

Handhaving als randvoorwaarde

De NV tracht verloedering, die op de Zeedijk continu op de loer ligt, in de kiem te smoren om olievlekwerking te voorkomen. De NV acht haar 30% van het pandbezit in de straat een adequaat percentage om de 'kikkers in de kruiwagen te houden'. Door onderlinge sociale controle ('het netwerk'), worden ook ondernemers in de panden van derden aangesproken op ongewenst gedrag. Volgens de NV Zeedijk is handhaving door de gemeente echter een cruciale randvoorwaarde.

Sinds maart 2015 heeft de Zeedijk een Bedrijveninvesteringszone (BIZ), waarbij alle ondernemers op de Zeedijk samenwerken. Met overleg tussen zeer diverse ondernemers, diverse overheidsinstanties en bewoners zet de BIZ zich in om wederzijds begrip en daarmee de juiste verstandhouding te krijgen over mogelijk verschillende belangen.

7.2 Eigenaren handelen georganiseerd in belang van de winkelstraat

Verenigde vastgoedeigenaren BIZ

Doel en werking

De BIZ is voor vastgoedeigenaren een uniek instrument om de commerciële kosten voor het verbeteren van de kwaliteit van een winkelgebied te verdelen over alle eigenaren van het vastgoed. Hoewel een BIZ zich richt op activiteiten in de openbare ruimte is het mogelijk om onderling afspraken te maken over de verhuur van winkelruimtes. Indien sprake is van een goede visie met een realistisch brancheprofiel kan dat immers meer (gewenste) bezoekers en betere ondernemers naar het winkelgebied trekken, waardoor investeringen toenemen en de waarde van het vastgoed stijgt. Zie ook p. 77 Brancheringsvisie stakeholders in de winkelstraat.

Wet- en regelgeving en administratieve en bestuurlijke wlasten: Zie p. 89 Verenigde ondernemers BIZ.

Succes- en faalfactoren

Cruciaal is een breed gedragen visie op het gebied, sterk leiderschap en vastgoedeigenaren die een belang op lange termijn hebben. Er zijn geen mogelijkheden eigenaren aan gemaakte afspraken te houden, als ze toch overwegen om te verhuren aan een branche die niet in het gewenste patroon past.

Resultaten/effecten tot nu toe

Er zijn in Amsterdam weinig vastgoedeigenaren die zich hebben verenigd in een BIZ. De drie die er zijn, hebben geen afspraken gemaakt over een brancheprofiel.

In de Nieuwe Hoogstraat is met een aantal vastgoedeigenaren een convenant opgesteld met afspraken gemaakt over de gewenste invulling van panden. Enkele eigenaren die de visie onderschreven, hebben uiteindelijk toch gekozen voor het hoogste rendement, ook al betekende dat een invulling die volgens de visie niet gewenst was.

Sterke en zwakke punten

Samen sta je sterk. Om veranderingen teweeg te brengen in de straat, is het nodig hierover samen afspraken te maken. Het helpt als daarbij een structuur voorhanden is. Een BIZ is bovendien een waardevolle gesprekspartner voor de gemeente en de ondernemers in de straat.

De afspraken die gemaakt worden zijn niet afdwingbaar. Lang niet alle vastgoedeigenaren laten zich verleiden door een aantrekkelijk langetermijnperspectief. Een aanzienlijk deel van de eigenaren is hoofdzakelijk geïnteresseerd in het rendement op korte termijn.

Eindoordeel: rendement van verenigde vastgoedeigenaren

Ondernemers en de gemeente zien georganiseerde samenwerking tussen eigenaren in de BIZ als een belangrijke motor achter een vitale en aantrekkelijke stad. Om enige impact te behalen, is meer volume en inzet op branchering van de eigenaren BIZ noodzakelijk.

117



117. Koopgedrag aanpassen: meer lokaal en ook bij meerdere winkels

118. Bewoners kopen en beheren vastgoed

119. Voorbeeld uit de praktijk: Jan Eef



Sturingsinstrumenten bewoners

8 Sturingsinstrumenten bewoners

8.1 Bewoners oefenen individueel of georganiseerd invloed uit op het winkelaanbod in de straat

Koopgedrag aanpassen: meer lokaal en ook bij meerdere winkels

Doel en werking

Een ontwikkeling in de detailhandel die al een tijd aan de gang is, is dat bewoners steeds vaker hun dagelijkse boodschappen in 'one stop shopping' doen bij de supermarkt en de duurzame goederen meer bij ketenbedrijven aanschaffen. Ook winkelt de consument in toenemende mate online. Lokale winkeliers merken dit in de omzet en verdwijnen steeds meer. Als (buurt)bewoners hun aankopen meer doen bij lokale winkels bevordert dit de differentiatie van het winkelgebied

Succes- en faalfactoren

De effectiviteit van dit instrument wordt bepaald door het koopgedrag van buurtbewoners.
Risico is dat de aandacht na verloop van tijd verslapt.

Resultaten/effecten tot nu toe

Consumenten bepalen zelf waar zij hun inkopen doen. Ondernemers kunnen dit koopgedrag wel proberen te beïnvloeden door klantbinding. Zie ook p. 117 Klantbinding.
De trend is dat buurtwinkels en sommige (vers)speciaalzaken verdwijnen omdat de consument steeds meer gemak wil in de vorm van one-stop-shopping (supermarkt),
meer online koopt e.d.

De bewoners werken met hun koopgedrag dus feitelijk tegen dat hun behoefte aan een divers winkelaanbod in de winkelgebieden gerealiseerd kan worden.

Sterke en zwakke punten

Bij een sterk gemeenschapsgevoel in een buurt is dit instrument eenvoudig toepasbaar.

Eindoordeel: rendement van aanpassen koopgedrag

Als één van meerdere instrumenten, die in samenhang met elkaar worden ingezet, kan dit middel effectiviteit sorteren.

Bewoners kopen en beheren vastgoed

Doel en werking

Bewoners kopen winkelvastgoed op met het doel invloed uit te oefenen op de invulling van de winkelpanden.

In de Jan Evertsenstraat bestaat sinds 2015 de Jan Evertsen Buurt Coöperatie (JEBC). Doel van deze coöperatie, bestaande uit bewoners, gebruikers, ondernemers en buurtgenoten, is een diverser winkelaanbod in de Jan Evertsenstraat te realiseren dat aansluit bij de behoeftes uit de buurt. Daartoe worden winkelpanden gehuurd en weer doorverhuurd. Op deze wijze oefent de JEBC invloed uit op het winkelbestand. Als de middelen van de JEBC dit toelaten bestaat ook de mogelijkheid dat er panden worden aangekocht met hetzelfde doel. Op deze manier is het mogelijk om als JEBC het eigen pand te verhuren aan een onderneming die een meerwaarde heeft voor de winkelstraat als totaal.

Wet- en regelgeving

Er zijn verschillende juridische rechtsvormen mogelijk voor het gezamenlijk kopen en beheren van vastgoed: de coöperatie, een NV of BV. Welke keuze wordt gemaakt ligt aan de voorkeur van de oprichters met betrekking tot de juridische en fiscale aangelegenheden.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Dit middel vereist kapitaalkrachtige deelnemers, die bereid zijn hun financiële middelen voor dit doel in te zetten. Het opbouwen van een vastgoedportefeuille die voldoende van omvang is om effectief te kunnen sturen op de invulling van het winkelbestand vergt een lange periode.

Succes- en faalfactoren

Cruciaal om een optimaal effect te bereiken is voldoende inzet van kapitaal, dat afkomstig is uit diverse bronnen. Om voldoende kapitaal te vergaren, is de JEBC enige tijd geleden gestart met crowdfunding.
Risico's zijn gelegen in het onvoldoende renderen van het vastgoed.

Resultaten/effecten tot nu toe

Gezien de recente startdatum van de JEBC is nog niets te zeggen over de mate van succes.

Sterke en zwakke punten

Sterk punt van de aanpak in de Jan Evertsenstraat is de betrokkenheid van buurtbewoners bij de kwaliteit van het winkelbestand. Een probleem vormen de hoge investeringen om tot een effectieve inzet te kunnen komen. De formule van het huren en vervolgens doorverhuren is laagdrempeliger en daarmee sneller te realiseren dan aankoop, onder voorwaarde dat de vastgoedeigenaar hieraan meewerkt.

Eindoordeel: rendement van bewoners die vastgoed kopen.

In gebieden waar verval op de loer ligt, maar nog een redelijk functionerend winkelapparaat bestaat kan dit middel succesvol worden ingezet.



[58] Bron: www.geefomdejaneef.nl.

Voorbeeld uit de praktijk: Jan Eef



Met 'Ik Geef om de Jan Eef' riep het oorspronkelijke bewonersinitiatief buurtgenoten op om vaker boodschappen te doen in hun straat, de Jan Eef. Inmiddels is het initiatief uitgegroeid tot een grote groep betrokken en actieve burgers. Zij zetten hun talent, energie en kennis in om de eigen buurt sterker en mooier te maken[58].

Uit: Geef om Jan Eef, publicatie ministerie van Binnenlandse Zaken, Programma Ondernemend Maatschappelijk Initiatief, oktober 2013

Winkelstraatvereniging

De Jan Evertsenstraat is de oudste overdekte winkelstraat van Nederland (1925). Voor het gevoel van bezoekers en bewoners bestond deze winkelstraat een aantal jaren geleden voornamelijk nog uit belwinkels en snackbars. Winkeliers trokken weg, bewoners voelden zich onveilig en panden stonden leeg. De overval in 2010 waarbij juwelier Fred Hund werd doodgeschoten, was een tragisch dieptepunt. Een aantal bewoners besloot vanwege deze afschuwelijke gebeurtenis dat het zo niet verder mocht gaan met hun buurt. Door hen werd bewonersinitiatief Ik Geef om de Jan Eef gestart met als doel het imago van de buurt te verbeteren en de sfeer en leefbaarheid te vergroten.

In september 2011 werd Winkelstraatvereniging Jan Eef opgericht om het volledig vrijwillige bewonersinitiatief te verduurzamen. Bij deze multi-stakeholdervereniging worden niet alleen ondernemers, maar ook burgers/consumenten en de overheid betrokken. Doordat de bewoners uit de wijk weer in gesprek raken met de ondernemers van de winkelstraat kunnen deze ondernemers beter inspelen op de wensen van de omwonenden. De organisatie van verschillende evenementen en acties in en om de winkelstraat bevordert ook burgerlijke betrokkenheid en levert sociale cohesie op. Het idee erachter is dat een levendige winkelstraat leidt tot een levendige buurt.

Financiering

De winkelstraatvereniging wordt gefinancierd uit subsidie, ledenbijdragen en opbrengsten van evenementen. Mensen die meewerken aan de winkelstraatvereniging doen dat vrijwillig of op basis van een opdracht, waarbij zij een maatschappelijke vergoeding ontvangen.

Om organisatorisch te verduurzamen is het nodig te professionaliseren, wat extra geld kost omdat de organisatiekosten stijgen doordat de verhouding tussen vrijwillig en betaald werk wijzigt. Een mogelijkheid om de grip op het gebied te verhogen en tegelijk inkomsten voor de winkelstraatvereniging te vergroten is invloed krijgen op het vastgoed in de straat. Door strategische panden in de winkelstraat op te kopen en deze vervolgens te verhuren aan beginnende ondernemers kan de vereniging meeprofiteren van de waardestijging die ze zelf veroorzaakt in de winkelstraat.

Bedrijven Investering Zone

Winkeliers participeren naast bewoners, gemeente en andere betrokkenen in de winkelstraatvereniging Jan Eef, en zijn daarnaast (sinds 2012) verenigd in de Bedrijven Investering Zone (BIZ) Jan Evertsenstraat. Activiteiten van de BIZ richtten zich met name op verbetering van de veiligheid en aanpak van de leegstand in de winkelstraat.

Freezone

In samenspraak met de winkelstraatvereniging is op initiatief van de gemeente de Jan Evertsenstraat uitgeroepen tot een pilotgebied: de Freezone. Dit houdt in dat voor een periode van twee jaar gemeentelijke regels voor ondernemers voor een deel worden afgeschaft of versoepeld. Hiermee wordt de weg voor ondernemers en buurtbewoners vrijgebaand om meer creatieve nieuwe ideeën te ontplooien, waar anders eerst een vergunning voor nodig was geweest.

Makelpunt

De winkelstraatvereniging heeft sinds 2013 een eigen makelpunt dat actief bemiddelt tussen enerzijds pandeigenaren en hun makelaars, en anderzijds ondernemers die een goede toevoeging vormen op het bestaande aanbod en die kans van slagen hebben in de buurt[59]. Het makelpunt kan zich beperken tot het met elkaar in contact brengen van ondernemer en eigenaar, óf er kan verdergaand bemiddelt worden – tot aan het namens de ondernemer overeenkomen van een huurcontract. Voor startende ondernemers zal het makelpunt de pandeigenaar proberen te overtuigen van een tijdelijk huurcontract van maximaal 6 maanden, waarin de ondernemer de mogelijkheid heeft om te starten en door te groeien naar een vast huurcontract.

Jan Evertsen BuurtCoöperatie

In 2016 is op initiatief van de winkelstraatvereniging de Jan Evertsen BuurtCoöperatie (JEBC) opgericht. De JEBC wil invloed uitoefenen op het winkelaanbod in de Jan Evertsenstraat door het beheren van winkelpanden. Dit vanuit het idee dat bezoekers en gebruikers van de winkelstraat als geen ander weten wat er gemist wordt in de straat om het hun winkelstraat te laten zijn.
In de eerste plaats wil de JEBC panden die beschikbaar komen in de straat gaan huren en deze vervolgens door te verhuren aan de door de JEBC gevonden ondernemer. Als de middelen van de JEBC dit toelaten bestaat ook de mogelijkheid dat er panden worden aangekocht met hetzelfde doel. De JEBC heeft anno 2017 de focus verschoven van huren en doorverhuren van panden die beschikbaar komen in de straat (vanwege weinig marge, hoog risico) naar het daadwerkelijk aankopen van een eerste pand. Op deze manier is het mogelijk om als JEBC het eigen pand te verhuren aan een onderneming die een meerwaarde is voor de winkelstraat als totaal.

Om panden te kunnen huren of kopen is er kapitaal nodig. De JEBC vraagt belanghebbenden – bezoekers, klanten, ondernemers en buurtgenoten – in te stappen. Met die reden is er ook gekozen voor een laagdrempelige coöperatievorm met een minimale inleg van € 50. Bij de JEBC heeft ieder lid – ongeacht de inleg – één stem.

[59] De winkelstraatvereniging heeft vanaf 2017 te weinig geld om het makelpunt voort te zetten. De JEBC kan dit op termijn (over circa twee jaar) overpakken.



Het succes van Jan Eef zijn de professionals die zich voor maatschappelijke tarieven (25% van het normale tarief) of geheel vrijwillig inzetten voor hun eigen buurt. Dit is de basis voor het netwerk en de intensieve samenwerking op straatniveau: van bewoners die de behoeften van de lokale consument en bezoekers het beste kennen, met winkeliers die zich verenigd inzetten voor de hele winkelstraat. Deze 'community' zoekt actief verbinding met de eigenaren van de winkelpanden in de straat. Omdat het eigendom versnipperd is (onder circa 70 eigenaren), willen de bewoners, winkeliers en andere belanghebbenden zelf vastgoed in de straat opkopen en beheren om zo meer invloed te hebben op de winkelstraat.



Foto's: www.geefomdejaneef.nl

125



128

9 Samenvatting en aanbevelingen

9.1 Samenvatting

Het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied' bevat een opsomming van de manieren waarop de gemeente en andere stakeholders uit het winkelgebied –ondernemers, pandeigenaren en bewoners – invloed kunnen uitoefenen op het winkelaanbod zodat dit aantrekkelijk en divers blijft.

Aanleiding: een toenemende focus op de toeristische bezoeker

Het koopgedrag van de consument verandert (meer online, one-stop-shopping, meer beleving). Daarnaast zien we een toename van het aantal bezoekers aan Amsterdam, zowel de Nederlandse dagjesmens als de toerist uit het buitenland. Ondernemers passen hun aanbod aan op deze veranderende vraag. Dit leidt op sommige drukke plekken in de binnenstad tot een oververtegenwoordiging van winkels en voorzieningen die zich hoofdzakelijk richten op de 'massatoerist', met laagwaardige producten en snelle consumptie.

Is het een probleem?

Een gemengde binnenstad (goede mix van bewoners, werkenden en bezoekers) is goed voor de aantrekkelijkheid van Amsterdam. Het doorslaan van de balans naar dominantie van de toerist kan bewoners afstoten door vervreemding en op de lange termijn de aantrekkelijkheid van de binnenstad aantasten.

Hoe kun je een afname in diversiteit van het winkelaanbod beperken en voorkomen?

Het realiseren van een bepaalde branchering is niet eenvoudig. Niet één enkel instrument biedt dé oplossing. Het is een samenspel van maatregelen, waarbij niet alleen de gemeente maar ook de andere stakeholders in de straat een rol en verantwoordelijkheid hebben.

- Dit rapport beoogt handvatten te bieden voor de gebiedsteams en straatmanagers die aan de slag gaan met diversiteitsbevordering in drukke winkelstraten met veel toeristische bezoekers.
- Hoofdstukken 3 tot en met 7 bevatten de instrumenten die de stakeholders in een winkelstraat kunnen inzetten om de diversiteit van het winkelaanbod in de straat te bevorderen of te behouden.
- Per instrument is aangegeven wat de voor- en nadelen zijn. Ook is getracht een effectiviteitsoordeel te geven, mede op basis van eerdere ervaringen.
- In de matrix in bijlage p. 132 worden de sturingsinstrumenten toegepast op de fictieve casus 'De Oude Mokumstraat' om zo meer inzicht te bieden in inzetbaarheid en effectiviteit.

Hierna staan de in het rapport benoemde instrumenten beknopt samengevat.

Sturingsinstrumenten die de gemeente op dit moment kan inzetten

- Tegengaan van ongewenste functies via aanpassing van het bestemmingsplan. Dit is alleen mogelijk bij ruimtelijke argumenten of ter bevordering van de leefbaarheid. De gemeente kan niet ingrijpen op grond van willekeur of economische argumenten die ingrijpen op onderlinge concurrentieverhoudingen. Tot nu toe is terughoudend omgegaan met sturen via het bestemmingsplan, behalve in enkele gebieden in het centrum waar in een paar straten de groei van head-, seed- en growshops, souvenirwinkels en minisupermarkten is beperkt door deze functies te bevriezen in aantal en locatie. Het verbieden van functies die eerder waren toegestaan door middel van een wijzigingsplan levert mogelijk een planschadetitel op, ook kan er het zogenoemde waterbedeffect optreden (verplaatsing naar omliggend gebied).

- Opkopen en beheren van vastgoed al dan niet via een deelneming. Dit instrument vereist veel kapitaal en de effectiviteit beperkt zich tot pandniveau. Door goed beheer van eigen vastgoed in het belang van de winkelstraat, kan de gemeente echter wel als vliegwiel fungeren bij de straatgerichte aanpak en het opstellen van een brancheringsplan.
  Het college kan besluiten om gemeentelijk vastgoed (tijdelijk) aan te houden of aan te kopen om de diversiteit in kwetsbare winkelstraten te versterken, waarmee deze panden buiten de werking vallen van de bestuursopdracht Verkoop Vastgoed dat als doel heeft gemeentelijk vastgoed te verkopen voor schuldreductie. Onder verkoop wordt in dit geval een ‘uitgifte in erfpacht’ verstaan. Het college heeft eind 2016 aangekondigd bij verkoop van gemeentelijk vastgoed altijd een BIBOB toets uit te voeren en in specifieke gebieden en sectoren de Van Traa-bepalingen op te leggen. Nadere beperkingen voor het gebruik opnemen in de erfpachtvoorwaarden. Het is overigens niet duidelijk welk effect dit heeft op de verkoopwaarde van het te verkopen pand.

- Gebiedsgericht werken en daarbij aanjagen en stimuleren dat stakeholders in een gebied/winkelstraat (ondernemers, eigenaren en bewoners) gezamenlijk een straatvisie opstellen met brancheringsplan (gewenste en ongewenste functies). Hierbij is het belangrijk te borgen dat concrete afspraken gemaakt worden over ieders rol bij het bereiken van het wensbeeld. Denk aan de inzet van een straatmanager en het actief verbinden van vraag en aanbod (makelpunt) dat past in de straatvisie. Dit instrument is overigens niet door de gemeente afdwingbaar, maar staat of valt met de betrokkenheid en inzet van derden.

- Stimuleren van gewenste ontwikkelingen via subsidieregelingen. Denk aan de subsidie voor inzet van een straatmanager, streetbranding of stimulering van transformatie van een ongewenste naar gewenste functie (stimuleringsregeling 1012).

- Inzet op randvoorwaarden voor een aantrekkelijke winkelstraat: schoon, heel, veilig en adequaat toezicht en handhaving.

Sturingsinstrumenten die de gemeente mogelijk in de toekomst kan inzetten

- Uit twee expertisebijeenkomsten over brancheringsmogelijkheden binnen de Wet ruimtelijke ordening en de nieuwe Omgevingswet blijkt dat er juridische mogelijkheden zijn om winkels en voorzieningen binnen de 'toeristenbranche' verdergaand te reguleren. Nadere inhoudelijke uitwerking en ruimtelijke onderbouwing is hiervoor vereist. Zie de eerste aanbeveling hieronder voor nadere toelichting.

Sturingsinstrumenten die ondernemers, eigenaren en bewoners kunnen inzetten

- Ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners kunnen samenwerken – zoals hierboven geschetst – op basis van een gezamenlijke straatvisie met brancheringsplan. De effectiviteit van dit instrument staat of valt met de inzet en betrokkenheid van betrokkenen.

- De ondernemersvereniging of BIZ is voornamelijk aan zet voor het aanstellen van een straatmanager, waarbij deze als makelpunt kan fungeren om nieuwe ondernemers die passen binnen het brancheringsplan, aan te dragen bij vrijgekomen winkel- of horecapanden. Een ondernemer die zijn zaak verkoopt, kiest op zijn beurt voor een opvolger die past in het brancheringsplan.
- Ook kan de ondernemer het koopgedrag van de consument proberen te beïnvloeden door klantbinding, streetbranding en het aanpassen van het aanbod op de veranderde doelgroep.

- Vastgoedeigenaren kunnen nieuwe huurders selecteren op basis van het brancheringsplan. Daarbij kunnen zij desgewenst huurincentives (zoals ingroeihuren) inzetten.

- Ook kunnen vastgoedeigenaren zorgen voor een gedetailleerde beschrijving van de bestemming zodat de huurder aangesproken kan worden bij ongewenste aanpassing hiervan. Bovendien waarborgen de strikte afspraken over de bestemming dat alleen een passende huurder het huurcontract kan overnemen bij de zogenoemde indeplaatsstelling.

- Bewoners kunnen meer lokaal kopen bij meerdere (kleine) winkels.

- Ondernemers en bewoners kunnen ten slotte kiezen voor het aankopen en beheren van vastgoed in de winkelstraat om zo invloed uit te oefenen op het winkel- en horeca aanbod in de straat.

Uit bovenstaande inventarisatie van sturingsmogelijkheden, volgen drie aanbevelingen en acties.

9.2 Aanbevelingen

1. Werk scenario's voor nieuwe ruimtelijke sturingsinstrumenten uit inclusief scenario's

Het bestemmingsplan kan regels bevatten waarmee bepaalde branches van detailhandel niet verder uit mogen breiden. Dit brancheren kan niet op basis van willekeur, maar alleen als daar een ruimtelijk relevante aanleiding voor is. Om te onderbouwen dat een bepaalde branche een negatief ruimtelijk effect heeft moet een goed onderbouwde probleemanalyse worden opgesteld. Direct daaraan gekoppeld moet een visie worden ontwikkeld die, eveneens op basis van ruimtelijke argumenten, duidelijk aangeeft wat de gewenste toekomstsituatie van een bepaalde straat of bepaald gebied is.

Aan de hand van de probleemanalyse en de gebiedsgerichte visie kan bepaald worden welke instrumenten bruikbaar zijn om de beschreven, danwel soortgelijke branches te weren.

→ In het kader van de vroegtijdige actualisatie van bestemmingsplan Postcodegebied 1012 zal een keuzenotitie worden opgesteld waarin verschillende instrumenten en verschillende reikwijdtes bestuurlijk worden voorgelegd.

→ De keuzenotitie sluit zo mogelijk aan op de nog op te stellen straatvisies met brancheringsplan (aanbeveling 2)[60]. In dat geval zullen de varianten van nieuwe instrumenten worden gepresenteerd aan de hand van de gebiedsanalyse en het in de straatvisie geuite wensbeeld voor de winkelstraat, waardoor positieve en negatieve effecten in relatie tot de omgeving, alsmede alle risico's duidelijk in beeld komen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan het bevriezen van toerisme/recreatiegerichte ondernemingen en het starten van een nieuwe zaak te onderwerpen aan een vergunningplicht, waarbij de visie op de straat of het gebied als toetsingskader geldt. Combinaties van instrumenten kunnen daarbij worden toegespitst op straten of gebieden. Daarnaast wordt gedacht aan een experiment dat vooruit loopt op de nieuwe Omgevingswet, waarbij de reikwijdte van de onderbouwing van ruimtelijke ordening wordt verruimd naar de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

→ In de keuzenotitie krijgt ook de toekomst van de 'richtlijn ijsverkoop' een plek.

2. Zorg voor maatwerk door een diversiteitsaanpak op straatniveau

De ene winkelstraat is de andere niet; uiteraard door een verschil in winkel-, horeca en voorzieningenaanbod, maar bijvoorbeeld ook door ruimtelijke aspecten (nauwe of brede straat, auto/tramverkeer, bereikbaarheid etc) en het aantal en type bezoekers, eigenaren en bewoners in de straat. Ook verschillen de onderlinge relaties en de organisatiegraad van de stakeholders.

→ Elke winkelstraat of -gebied heeft zijn eigen DNA en vraagstukken. Dit vraagt om maatwerk: een omgevingsgerichte diversiteitsaanpak en koers om van daaruit de inzet en mix van instrumenten te bepalen. Hierbij kan worden voortgeborduurd op de ervaringen en straatvisies die rond 2010 zijn gemaakt in het kader van project 1012.

- Begin met het maken van een analyse van de winkelstraat: hoe zijn de panden ingevuld, welke stakeholders zitten er en wat is de

[60] Hiervoor is nodig dat de doorlooptijden van beide vervolgactiviteiten niet teveel van elkaar gaan afwijken

organisatiegraad, wat zijn huurprijzen, wat is bekend over de bezoekers aan de straat, hoe staat het met de openbare ruimte en is er sprake van overlast of criminaliteit?

- Initieer vervolgens (voor)overleg met belangrijke stakeholders in de winkelstraat. De ondernemersvereniging of BIZ, grote en kleine vastgoedeigenaren, actieve en minder actieve bewoners. Inventariseer wensen, klachten en suggesties. Dit kan zo mogelijk leiden tot een eerste conceptvisie voor de winkelstraat.
- Laat stakeholders elkaar beter leren kennen. Bekendheid met elkaars rol en belang helpt voor het nodige begrip bij tegenstellingen, de noodzakelijke samenwerking en het zoeken naar het gemeenschappelijke belang.
- Laat ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners vervolgens gezamenlijk de kernwaarden van de straat bepalen. Waar staat de straat voor, wat zijn gewenste en ongewenste functies (brancheringsplan)? Welk type bezoekers horen hier bij en hoe wordt dit wensbeeld bereikt?
- Maak concrete afspraken met de partijen vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid om de overeengekomen straatvisie (het wensbeeld) in de praktijk te kunnen realiseren. Put hierbij uit de instrumenten die beschreven staan in dit rapport .

De route naar een gezamenlijke aanpak kent overigens wel zijn uitdagingen. Marktmechanismen (zoals speculatie en winstmaximalisatie) kunnen goede bedoelingen doorkruizen, belanghebbenden liggen niet altijd op één lijn, keuzes voor meer of minder regels leveren nieuwe 'problemen' op.

→ Het mogelijk moeizame proces naar het opstellen van straatvisies en maken van afspraken vereist een sterke coördinator, aanjager en verbinder. Idealiter gebeurt dit vanuit een onafhankelijke rol die vertrouwen geniet en mandaat ontleent van de lokale stakeholders.
Ten behoeve van slagkracht en kennisdeling, kan de coördinatie worden gedaan door een overkoepelend samenwerkingsverband. In Amsterdam komt Centrum XL[61] daarvoor in aanmerking.

→ Bij versnipperd eigendom in een winkelstraat is een hoog ambitieniveau niet realistisch. Daarom worden 2 à 3 winkelstraten geselecteerd waar de omstandigheden kansrijk(er) zijn en waar tegelijk een diversiteitsaanpak gewenst is – gezien de ontwikkelingen in de straat.

Centrum XL is namens de verschillende stakeholders de aanjager. De gemeente faciliteert. Zij denkt bij het opstellen van het brancheringsplan mee en oefent invloed uit waar nodig, bijvoorbeeld door noodzakelijke ingrepen door te voeren in het bestemmingsplan of regels aan te passen voor een strikter onderscheid tussen winkels en horeca indien de lokale situatie daar om vraagt (maatwerk).

Vervolgbijeenkomst(en) met stakeholders

Op 21 november 2016 organiseerde de gemeente Amsterdam samen met vereniging Amsterdam City en MKB Amsterdam een bijeenkomst voor diverse stakeholders in de binnenstad. Doel was de start van een aanpak om sámen te werken aan een divers en aantrekkelijk horeca- en winkelaanbod in de binnenstad. Aanwezigen gaven in een enquête aan inzicht te hebben gekregen in elkaars belangen, visies en perspectieven en dit zeer nuttig te vinden.
Het belang van een voldoende divers winkel- en voorzieningenaanbod is tijdens de bijeenkomst breed

[61] In Amsterdam werken overheid en bedrijfsleven in samenwerkingsverband Centrum XL aan een aantrekkelijke, economisch sterke en leefbare binnenstad van Amsterdam. De projecten van Centrum XL richten zich op een integrale ontwikkeling, beheer en marketing van het centrum van Amsterdam.

erkend, evenals het feit dat zowel de gemeente als de overige stakeholders (ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners) zich hiervoor dienen in te zetten. Aanwezigen benadrukten tegelijkertijd dat het ambitieniveau realistisch moet zijn; belangen liggen bij versnipperd eigenaarschap in een winkelstraat vaak niet altijd op één lijn. Elk 'gewonnen' pand dat tegen de marktwerking ingaat, is daarom een cadeau.

Om door te pakken op de door aanwezigen geuite ambitie, dient de gemeente verhoogd in te zetten op het gezamenlijk ontwikkelen van straatvisies conform de tweede aanbeveling. Hierbij is extra inzet op overleg en samenwerking met vastgoedeigenaren nodig, omdat uit ervaring is gebleken dat deze groep over het algemeen het lastigst over de streep te trekken is.

→ De eerste resultaten van de diversiteitsaanpak op straatniveau zullen voor de zomer van 2017 tijdens een vervolgbijeenkomst gepresenteerd worden.

In Amsterdam zijn vastgoedeigenaren niet verenigd, afgezien van drie Bedrijveninvesteringszones (BIZ) die door vastgoedeigenaren zijn opgericht. Ook zijn zij niet verbonden aan Centrum XL.

→ Voer verkennende gesprekken over een geschikte vorm van vertegenwoordiging of vereniging, dan wel stimuleer uitbreiding van het aantal BIZ-eigenaren, om zo de kans op het slagen van afspraken rond branchering te verhogen.

3. Intensiveer lopend beleid dat een divers winkelaanbod versterkt dan wel heroverweeg beleid dat de diversiteit mogelijk verzwakt

De thema's toerisme en drukte, ondernemersklimaat, woonbeleid, openbare ruimte, veiligheid en toezicht & handhaving zijn randvoorwaardelijk aan het bereiken en behoud van een aantrekkelijke en vitale stad met een divers winkel- en voorzieningenaanbod. Om doelen op elk van deze thema's te behalen, is een integrale aanpak nodig op zowel centraal als lokaal niveau.

→ Zorg voor behoud of realisatie van een aantrekkelijk winkelgebied voor een integrale aanpak op meerdere beleidsterreinen en vertaal dit door naar een integrale aanpak via het gebiedsgericht werken.

De vastgoedeigenaar heeft een cruciale rol bij het bepalen van een branchepatroon in de winkelstraat. Voor de gemeente is het beheren van vastgoed daarom (in theorie) het meest effectieve instrument om invloed uit te oefenen op de diversiteit van het winkelaanbod. Met dat doel heeft de gemeente in 2016, samen met woningcorporatie Stadgenoot en vermogens-beheerder Syntrus Achmea, 1012Inc opgericht. Een andere deelneming van de gemeente in een vastgoedbeheerorganisatie is NV Zeedijk.

→ Continueer deelname aan de NV Zeedijk en 1012Inc voor strategische aankoop en sociaal beheer van vastgoed.
→ Heroverweeg geplande verkoop van gemeentelijk vastgoed in drukke toeristische gebieden (dit betreft slechts enkele panden), óf zorg voor voldoende waarborgen die voorkomen dat het winkelpand na verkoop gebruikt wordt voor een functie die de leefbaarheid in de winkelstraat niet ten goede komt.

Handhaving is het sluitstuk van alle inspanningen voor een prettig woon- en leefklimaat. Om naleving van het bestemmingsplan en lokale regelgeving af te dwingen, is continue toezicht en handhaving nodig. Deze inzet en betrokkenheid vanuit de gemeente levert ook betrokkenheid op vanuit de stakeholders uit de winkelgebieden.

→ Handhaaf regels uit het bestemmingsplan en de lokale regelgeving.

Bijlage Matrix: vergelijking van effectiviteit sturingsinstrumenten

Casus: winkelstraat met oververtegenwoordiging van cheeseshops

In de 'Oude Mokumstraat' zijn de afgelopen jaren enkele kleine winkels verdwenen en vervangen door kaaswinkels die zich hoofdzakelijk richten op de toerist, de zogenoemde 'cheeseshop'. Het gerucht gaat dat binnenkort de 13e cheeseshop haar deuren opent in de straat. Bewoners en ondernemers in de straat komen in opstand en vragen de gemeente om in te grijpen.

Wat kunnen de gemeente en de andere stakeholders in de straat doen om vestiging van deze 13e cheeseshop te voorkomen én om de overige 12 bestaande cheeseshops te verminderen zodat er meer sprake is van een divers winkelaanbod?

Disclaimer: bij het invullen van de matrix is er van uitgegaan dat de maatregelen noodzakelijk zijn voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Voor de cheeseshop zullen de oranje gearceerde instrumenten dus pas ingezet kunnen worden nadat aangetoond is welk probleem de cheeseshop veroorzaakt (effect op woon- en leefklimaat) en nadat aangetoond is dat dit effect er niet of minder zou zijn zonder deze winkels (causaal verband). Ook zal de functie 'cheeseshop' toetsbaar (en handhaafbaar) moeten zijn aan de hand van een heldere definitie met objectieve criteria.

Instrument Gemeente	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Wegbestemmen zonder maatregelen	+	+++	Onbekend	+++	Risico op waterbedeffect[61]
Wegbestemmen met aankooprecht	+	+++	Onbekend	+++	Risico op waterbedeffect
Wegbestemmen met onteigenen	+++	+++	€€€	+++	Langdurig proces en Risico op waterbedeffect
Keerklep	0	+++	Onbekend	+++	Risico op waterbedeffect
Uitsterfregeling	++	+++	Onbekend	+++	Risico op waterbedeffect
Vergunningstelsel nieuw	0	+++	Ambtelijke inzet, leges		

Instrument gemeente	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Verordening	0	0	nvt	nvt	
Subsidieregeling	+		€	+	betreft subsidie straatmanager en stimuleringsregeling 1012
Wet Bibob	0	0	€	+	Wel zeer effectief bij criminele activiteiten
Rotterdams model	0	0	€	+	Wel zeer effectief bij strafbare feiten

Kettingbeding	0	+	0	+++	
Erfpacht	0	++	Inzet voor handhaving	+++	Alleen als gemeente grondeigenaar is (veelal niet het geval in het centrum)
Aankoop vastgoed	Bij uitkopen +++	+++	€€€	+++	Effect is groot op pandniveau en minder op straatniveau

Gezamenlijk instrument	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Brancheringsvisie	0	+/++	€	+++	

[61] Waterbedeffect: de situatie dat een maatregel die tot doel heeft de leefbaarheid in een gebied te verbeteren, leidt tot de onbedoelde verslechtering van de leefbaarheid in een ander gebied(en).

Instrument ondernemers	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Via BIZ brancheren	0	+/++	€	+++	Effectiviteit hangt af van eigenaren
Makelpunt	0	++	€	++	
Overdracht huurcontract	0/nvt	++	Lagere overnamesom	0/+	Mits detailafspraken bestemming in huurcontract
Aankoop vastgoed	Bij Uitkopen +++	+++	€€€	+++	Mits brancheringsplan

Streetbranding	+	0/+	€	++	Tbv behoud bestaande gewenste functies
Klantbinding	nvt	nvt	€	+	Tbv behoud bestaande gewenste functies
Aanpassen aanbod	nvt	nvt	€	++	Tbv behoud bestaande gewenste functies

Instrument vastgoedeigenaren	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Functie in huurcontract	0	+++	0	+++	
Huurincentives	0	++	€	++	
Via BIZ brancheren	0	+/++	€	+++	

Instrument bewoners	Bestaande Cheeseshop	Nieuwe Cheeseshop	Kosten	Duurzaam	Opmerking
Koopgedrag lokaal	0	0	€	+	Tbv behoud bestaande gewenste functies
Aankoop vastgoed	+++	+++	€ € €	+++	

Legenda

+++	zeer effectief	€€€	zeer kostbaar
++	effectief	€€	kostbaar
+	weinig effect	€	weinig kosten
0	neutraal/geen effect	0	geen kosten