

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	W. van Vooren	Datum	3 juni 2025
E-mail	w.van.vooren@utrecht.nl	Kenmerk	30374988
Type brief	Voortgangsbrief	Onderwerp	Stand van zaken aanpak binnenstad winkelgebied
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Economische Zaken

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren wij u over de ontwikkelingen die spelen in het historisch winkelhart van Utrecht. Eerder bent u [op 14 juni 2023](#) geïnformeerd over de deelname van Utrecht aan de City Deal Dynamische Binnensteden - die loopt van 2023 tot en met 2027 - en tevens over de [evaluatie met aanbevelingen van Morgen Mooier Maken](#). In [oktober 2023](#) hebben wij u geïnformeerd over het doorzetten van Morgen Mooier Maken in 2024. Vanwege de samenhang bundelen wij de informatie over beide trajecten in deze brief. Zowel de City Deal als Morgen Mooier Maken zijn gericht op een wendbare, aantrekkelijke en toekomstbestendige binnenstad.

Morgen Mooier Maken is eind 2024 gestopt als separaat programma. Zoals uit de evaluatie blijkt heeft het programma goede resultaten opgeleverd. Vanaf 2025 zijn we doorgestart met een aantal van de ambities binnen een bredere aanpak voor de binnenstad vanuit o.a. Economie, vergunningverlening en openbare ruimte. Een aangepaste doorstart was noodzakelijk door enerzijds nieuwe ontwikkelingen en ideeën, anderzijds door bezuinigingen die vragen om meer focus en duidelijke keuzes.

Voor de leesbaarheid spreken we in deze brief weliswaar over de binnenstad. Hiermee bedoelen we (vooral) het noordelijke gedeelte van het historische centrum waarvan oudsher gewinkeld wordt en horeca is gevestigd. Waar relevant zijn ook de andere gebieden en aanloopstraten meegenomen.

Wat hebben we het afgelopen jaar bereikt met Morgen Mooier Maken en City Deal?

Het afgelopen jaar hebben we zowel binnen de gemeenteorganisatie als buiten stappen kunnen zetten ten behoeve van een vitale binnenstad. Dit hebben we gedaan in nauwe samenwerking met CmU (Centrummanagement Utrecht) en VCOC (Vereniging van Commercieel Onroerend goed eigenaren Utrecht Centrum). We hebben de aanbevelingen van adviesbureau BRO opgepakt en hebben ingespeeld op de actualiteit.

Dit zijn de belangrijkste resultaten:

- Instellen van quickscan als versneller van transformatieproces;
- Verkenning transformatiemogelijkheden boven winkels;
- Inzetten van vastgoedoperator;
- Eerste resultaten uit de City Deal Dynamische Binnensteden

Quickscan als versneller transformatieproces

Meerdere vastgoedeigenaren gaven in gesprekken aan dat zij moeite hadden om in te schatten hoe zij konden komen tot een haalbaar en kansrijk plan voor complexe transformaties. Dit komt onder meer door de hoeveelheid beleid en regels (in de binnenstad). Dit signaal sloot tevens aan bij een punt uit de evaluatie van BRO. De stap naar de omgevingstafels vonden zij te groot en te risicovol vanwege de tijd en de kosten. Dat was voor de gemeente een reden om te starten met een pilot voor een "quickscan transformatie".

Voor complexe transformatieopgaven - meerdere panden, historisch winkelhart, verandering van functie boven de winkelplint - zijn in 2024 een aantal overleggen geweest waarbij de vastgoedeigenaar met zijn architect het voorgenomen plan presenteerde. Vanuit de gemeente is daarop geadviseerd op beleid en regels door adviseurs op het gebied van wonen, erfgoed/monumenten, omgevingsvergunning, economie, stedenbouw en de gebiedscoördinator binnenstad. Het doel was dat de vastgoedeigenaar en de architect vervolgens in staat waren in de volgende fase te komen tot betere en meer passende plannen in het traject van de omgevingsvergunningen. We hebben dit proces intern en extern geëvalueerd. Het levert over het algemeen een positief beeld op. Vastgoedeigenaren gaven aan meer inzicht te hebben gekregen in de afwegingen die spelen bij de gemeente. In 2025 blijft deze mogelijkheid beschikbaar voor complexe casuïstiek in het kernwinkelgebied die zich nog in de initiatieffase bevinden (dus voorafgaand aan een aanvraag voor een omgevingstafel en/of omgevingsvergunning). Voor alle andere initiatieven en vragen zijn en blijven de gebruikelijke kanalen beschikbaar, zoals de [Omgevingsoverleg](#), het [Omgevingsloket](#) en/of informatie op www.utrecht.nl.

Verkenning transformatiemogelijkheden boven winkels

Eén van de ambities in de omgevingsvisie binnenstad 2040 en de aanpak van Morgen Mooier Maken is het stimuleren van transformatie van leegstaande verdiepingen naar andere functies zoals wonen. In de laatste decennia is veel ruimte boven winkels in gebruik genomen als opslag. Meer winkels in de binnenstad benutten alleen nog de winkel op de begane grond en niet meer op de verdieping. Dit betekent dat er veel ruimte onbenut is boven de winkelplint. Er zijn meerdere redenen dat wonen boven winkels op dit moment moeilijk realiseerbaar is. Dit gaat bijvoorbeeld om de landelijke ontwikkelingen als gestegen bouwkosten, krapte aan personeel en (nieuwe) regelgeving. Daarnaast geldt dat in de Utrechtse binnenstad verbouwen complex en kostbaar is. Dit komt bijvoorbeeld omdat panden veelal monumentaal zijn en de fysieke (openbare) ruimte beperkt is.

Van vastgoedeigenaren horen we dat een aantal initiatieven voor transformatie naar wonen voorlopig stilgelegd zijn, omdat de businesscase niet rondkomt. Vastgoedeigenaren geven aan andere opties te willen verkennen en duidelijkheid nodig te hebben van de gemeente welke functies opportuun zijn en welke niet. Op basis van het geldende omgevingsplan zijn weinig functies op voorhand toegestaan. Dat was aanleiding om te verkennen welke functies op de verdieping (boven winkels) kansrijk kunnen zijn en welke kansarm zijn. Omdat dit een nieuwe ontwikkeling is willen we gedoseerd en zorgvuldig ruimte bieden voor andere functies boven de winkelplint zoals werken en creatieve bedrijvigheid. We richten ons op het gebied wat van oudsher het historische winkelhart betreft: het gebied globaal begrensd door Hoog Catharijne, de buslijn vanaf het Vredenburg tot Janskerkhof, Domstraat, Servetstraat, Lijnmarkt, Zadelstraat, Mariastraat, Steenweg en Achter Clarenburg.

In onderstaande opsomming gaan we in op de kansrijkheid van een aantal functies in de binnenstad:

- Wonen is en blijft een wenselijke functie om toe te voegen aan de binnenstad. Andere functies mogen niet in de plek van wonen komen;
- Werkfuncties, maatschappelijke invulling, creatieve broedplaatsen/ateliers, lichte leisureconcepten (met weinig hinder voor omgeving) kunnen haalbaar zijn bij goede plannen en zorgvuldige participatie door de vastgoedeigenaar. Bij leisurefuncties zou het in eerste instantie gaan om een tijdelijke vergunning (voor 5 jaar), zodat de effecten geëvalueerd kunnen worden.
- Een aantal functies is niet opportuun boven de winkelplint in een winkelstraat: het gaat dan om zelfstandige horeca, short stay, zelfstandige retail en zwaardere vormen van leisure (die vergelijkbaar qua impact zijn met zelfstandige horeca).
- We vinden een concentratie van andersoortige functies als wonen op de verdieping niet wenselijk. Het kan dus onderdeel uitmaken van een bloksgewijze aanpak, maar bijvoorbeeld

een werkfunctie op de verdieping mag niet dominant worden in een winkelstraat. Met een bloksgewijze aanpak wordt bedoeld dat de verdieping van meerdere panden tegelijk worden aangepakt. In veel situaties is het ontbreken van een goede entree naar de verdieping een belemmerende factor en kan alleen via een bloksgewijze aanpak transformatie van verdiepingen plaats vinden.

Vanzelfsprekend moet voor elke transformatie het reguliere vergunningtraject worden doorlopen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de doelstellingen van de City Deal Dynamische Binnensteden: het zoeken naar kansen en mogelijkheden om mee te bewegen en tegelijkertijd regie te houden op de ontwikkelingen en kwaliteiten van de binnenstad.

Inzetten van vastgoedoperator

In 2024 hebben de gemeente, CmU en VCOC gezamenlijk een vastgoedoperator aangesteld om marktpartijen te helpen te komen tot realistische plannen voor transformatie van leegstaande verdiepingen van commercieel vastgoed. De vastgoedoperator heeft contacten gehad met de grootste vastgoedpartijen en ook met kleinere eigenaren. Bij verschillende kleinere eigenaren ontbreekt het regelmatig aan ervaring en voldoende financiële slagkracht om te kunnen transformeren.

Via de vastgoedoperator is een aantal verzoeken voor de quickscan bij de gemeente gekomen. Daarnaast heeft deze, samen met de centrummanager van CmU, ondernemers ondersteund en geadviseerd die zich willen vestigen in Utrecht. Hierbij is vooral gericht op ondernemers die passen bij het veranderend gebruik van het centrum en daarmee een aanvulling zijn op het gevarieerde voorzieningenniveau in de binnenstad. In 2025 blijft de vastgoedoperator werkzaam voor het centrum, op kosten van CmU, omdat ondernemers en vastgoedeigenaren erin geloven dat het faciliteren van transformatie van de verdiepingen een belangrijk middel is om te komen tot de invulling van aantrekkelijke ondernemersconcepten en een gevarieerde binnenstad. In 2025 zal daarom de nadruk nog meer liggen op (de bloksgewijze) transformatie van verdiepingen boven de winkelplint.

Projecten uit City Deal Dynamische Binnensteden en gezamenlijk beeld ontwikkeling binnenstad

De City Deal Dynamische Binnensteden is nu bijna twee jaar geleden gestart en op stoom gekomen. Utrecht is één van de 10 gemeenten die hierin participeert samen met het Rijk en kennisinstellingen. De City Deal kent vier pijlers: vastgoed, branchering, financiering en ondernijning. De insteek is gericht op kennisverwerving en –deling, het in kaart brengen van obstakels en oplossingen hiervoor aandragen. Veel informatie en opgeleverde deelprojecten zijn te vinden op de website van de [City Deal Dynamische Binnensteden](#). Eén van de terugkerende thema's en dilemma's is gemeentelijke rollen en regievoering op (on)gewenste ontwikkelingen. Dit thema krijgt de komende tijd meer nadruk in de Utrechtse aanpak.

In het kader van de City Deal hebben CmU en de gemeente Utrecht – net als de gemeenten Amsterdam en Groningen - met ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners onderzocht wat de identiteit van het winkelhart is en welke kansrijke ontwikkelingen en ambities er gezamenlijk zijn. Het gezamenlijk beeld dat hieruit komt voor de binnenstad is: meer groen, uitnodigend, verrassend. We gaan met partners onderzoeken hoe we dit met een aantal voorbeelden, bijvoorbeeld met vergroening, kunnen realiseren. De uitkomsten van dit traject zijn in het [magazine](#) "Stathe" opgenomen en te vinden op de website van Centrummanagement Utrecht.

Ontwikkeling Economie binnenstad en huidige stand van zaken

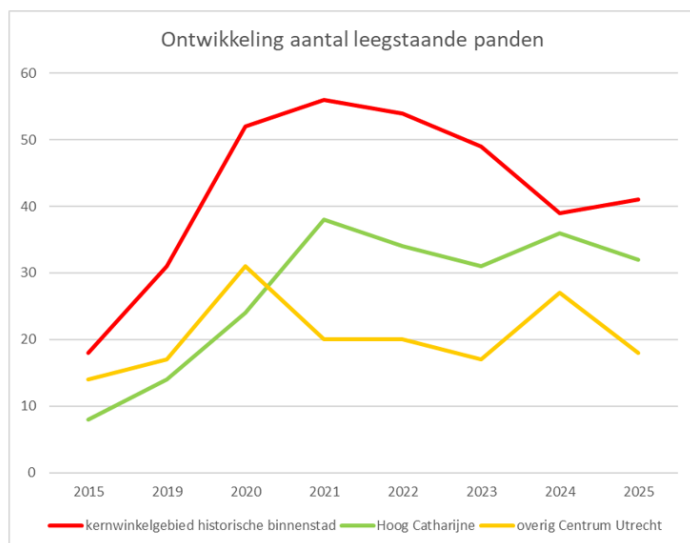
In de afgelopen jaren is het winkelen blijvend veranderd; meer online, meer ondernemers die inspelen op goede service en bijzondere producten, meer op trends of juist op tijdelijk of goedkoop aanbod. Op een drukke dag in de vakantie of in het weekend ziet de binnenstad van Utrecht er goedbezocht uit. De binnenstad is en blijft populair bij bewoners en bezoekers aan de stad. Het aantal passanten per week heeft zich (bijna) hersteld van de grote dip tijdens de corona epidemie en heeft weer het niveau bereikt van vóór corona. Voor corona (2019) waren er volgens de passantentelling van Locatus 629.200 passanten in de binnenstad. Door corona daalde dit scherp naar 372.100 passanten in 2022. Inmiddels is dit in 2024 weer gestegen naar 617.000 passanten per week.

De vernieuwing en vergroting van Hoog Catharijne (HC) heeft een blijvende invloed op het historisch winkelcentrum. Het historische winkelhart heeft een ander profiel en kent een andere functiemix – meer horeca, meer bijzondere concepten en meer andere functies als musea, bibliotheek en bijvoorbeeld TivoliVredenburg. De bezoekers komen vaak voor meerdere doelen en kiezen vaak bewust ook voor de beleving – de charme en sfeer - van onze binnenstad. In het overige deel van de binnenstad zijn er relatief weinig winkels in het mode & luxesegment, maar juist relatief veel horeca en diensten.

We zien dat de dynamiek is toegenomen en op plekken waar eerder leegstand bijna niet voorkwam, zoals de Oudegracht, enige tijd panden leegstaan. Meerdere winkels in Utrecht hebben gekozen voor één vestiging in het centrum van Utrecht in plaats van meerdere. De coronapandemie is voorbij, maar heeft een blijvende impact. Het winkelgedrag is veranderd en sommige ondernemers en winkelformules zijn er niet meer. Uit de cijfers blijkt dat er sinds 2015 minder winkels in het kernwinkelgebied zijn. Deze zijn de afgelopen jaren ingevuld met horeca, cultuur en diensten.

Een aantal panden en straten lijken kwetsbaarder voor leegstand dan andere plekken in de binnenstad. We zien dat vastgoedeigenaren daar veelal hun huurprijs op aanpassen (verlagen), maar we merken ook dat verschillende (type) vastgoedeigenaren daar op een eigen wijze mee omgaan. Onderstaande figuur geeft de leegstand aan voor het kernwinkelgebied in de historische binnenstad, Hoog Catharijne en het overige Centrum. Opvallend hierbij is dat de leegstand in de historische binnenstad na daling sinds 2021 weer licht stijgt.

Leegstand



- Het kernwinkelgebied historische binnenstad heeft de meeste leegstaande panden.
- Na 2021 is het aantal leegstaande panden in kernwinkelgebied historische binnenstad steeds gedaald. Tot dit jaar, we zien een lichte toename, terwijl er in de andere gebieden in de Binnenstad juist sprake is van een daling van het aantal leegstaande panden.
- De verbouwingen in Hoog Catharijne leidden tot een relatief hogere leegstand. De verwachting is dat de leegstand in Hoog Catharijne zal dalen nu de verbouwingen in de laatste fase zijn.
- De huidige leegstand is hoger dan de gewenste frictieleegstand 2-4% (zie de volgende sheet). Utrecht heeft t.o.v. veel steden een lager leegstandspercentage.

Vooruitblik 2025 en verder

Sinds 2021 hebben we met partners goede resultaten bereikt in het kader van Morgen Mooier Maken. Tegelijkertijd komen we in een nieuwe fase met veranderende omstandigheden. Vanwege bezuinigingen moeten we scherper kiezen en nog meer de samenwerking intern en extern zoeken om resultaten te kunnen blijven boeken en verantwoord mee te bewegen en sturen op de hoge dynamiek in en druk op de binnenstad. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van BRO om de ambities van het programma structureel te verankeren binnen de gemeente Utrecht.

We zijn inmiddels overgestapt over naar een integrale en programmatische aanpak met als titel “Vitaal en Wendbaar Winkelhart” met de volgende ambitie: *“Met vastgoedeigenaren, ondernemers en bewoners zorgen voor een passende invulling van panden, een aantrekkelijke openbare ruimte voor Utrechters en bezoekers. Naast winkelen ruimte voor andere publieksfuncties en plekken voor ontmoeting, verwondering en ontspanning.”*

Een integrale programmatische aanpak stelt ons in staat om te sturen op ambities en daarbinnen te werken aan (inhoudelijke) doelen. We richten ons – in nauwe samenwerking met CmU en VCOC - daarbij op de volgende inhoudelijke doelen:

1. *Het benutten van de potentiële ruimte (op de verdiepingen).*
Hieronder vallen onder meer de quickscan en de transformatieproces verdiepingen. De vastgoedoperator werkt in 2025 door in opdracht van CmU aan deze opgave.
2. *Utrechts ondernemerschap versterken.*
We willen dat ondernemers bekend zijn met de relevante subsidies, beleid en regels met als doel dat ondernemers toekomstbestendig en weerbaar zijn, ook bij veranderende (financiële) omstandigheden. We zetten in op het faciliteren van ondernemerschap in de historische binnenstad, op de samenwerking met netwerken en duurzaam en weerbaar ondernemen. De informatievoorziening voor en richting startende en gevestigde ondernemers wordt hier ook in meegenomen.
3. *Diversiteit en kwaliteit in branchering en functies in de straat.*
We monitoren ontwikkelingen in de verschillende winkelstraten, ondersteunen ondernemers in afstemming met CmU, onderzoeken landelijke en plaatselijke ontwikkelingen en bijbehorende sturingsmogelijkheden. Het doel is hierbij een binnenstad met een prettige mix voor winkelen, ontspanning en ontmoeting en waar verloedering en onveilige situaties geen kans krijgen.
4. *Utrechtse ontwikkelstrategie:*
Inzicht in en gesprekken met de belangrijke stakeholders in de binnenstad. Daarnaast een onderzoek of en hoe we als gemeente op bepaalde plekken en op bepaalde momenten zelf proactief moeten handelen om doelstellingen en ambities in te kunnen vullen. Hiervoor werkt de gemeente aan een nog vorm te geven ontwikkelstrategie.
5. *Meer groen en kwaliteit in de openbare ruimte:*
We bundelen (intern en extern) ideeën, plannen en budgetten om kwaliteitsslagen te kunnen blijven maken in de openbare ruimte.

Met deze doelstellingen gaan we de komende tijd aan de slag. We gaan daarbij vaker en structureler meten en monitoren. Dynamiek is van alle tijden, maar de hoge dynamiek maakt dat we nadrukkelijker willen monitoren waar (en waarom) plaatsvinden. Hiermee is inmiddels een start gemaakt en dit gaan we verder uitbreiden, mede in het kader van de City Deal. Zo kunnen we bepalen of we op koers zijn voor de ambities en of bijsturing nodig is. Vooralsnog koppelen we de ambities en doelen aan de periode waarin de City Deal loopt: dat betekent tot en met (medio) 2027. We zijn voornemens de gemeenteraad elk jaar te informeren over het beeld van de binnenstad, de voortgang en eventuele aanpassingen in doelen en ambities.

Met CmU en VCOC hebben we afgesproken dat we bestuurlijk en ambtelijk doorgaan met de manier van samenwerken van de afgelopen periode en dat hiervoor geen nieuw convenant of addendum nodig is. We zijn en blijven aan de slag om te werken aan een aantrekkelijke binnenstad voor bewoners, ondernemers en bezoekers.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,