Gemeente Amsterdam

Notitie mogelijkheden voorrangsregeling lokaal ondernemen in Holendrecht

Van: Steven Van Weyenberg
Aan: leden van de gemeenteraad
9 september 2025

Inleiding

Bij de behandeling van de investeringsnota Holendrecht Centrum in december 2024 heeft de raad verzocht om te onderzoeken of een voorrangsregeling kan worden ontwikkeld voor lokale ondernemers uit Zuidoost bij de gebiedsontwikkeling in Holendrecht Centrum. Deze regeling zou in lijn moeten zijn met de voorrangsregeling voor bewoners bij nieuwbouw. De volgende aspecten moeten in het onderzoek meegenomen worden:

- Wat de (wettelijke) mogelijkheden zijn (in relatie tot staatssteun);
- Voor welke groep de regeling van toepassing zou zijn en wat hun wensen zijn;
- Wat eventueel financiële gevolgen zijn;
- En welke aanvullende regelingen wellicht genomen moeten worden.

Voorgesteld wordt om Community Wealth Building en Masterplan Zuidoost te betrekken in het onderzoek en aan de raad terug te rapporten en mee te nemen hoe we de geleerde lessen kunnen gebruiken bij toekomstige projecten.

In deze notitie wordt eerst ingegaan op de casus Holendrecht. Vervolgens wordt ingegaan op de lokale ondernemers in Zuidoost. Wie zijn dat, en welke behoeften hebben zij? Er wordt ingegaan op de wettelijke mogelijkheden om ondernemers voorrang te geven op huisvesting, en aangegeven wordt welke mogelijkheden de afgelopen jaren zijn onderzocht. Tenslotte wordt aangegeven of de motie gesteund wordt.

Achtergrond Holendrecht

Op dit moment is Holendrecht een wijk waar vooral gewoond wordt. In het hart van de wijk bevindt zich een klein winkelcentrum, aangevuld met voorzieningen als een gezondheidscentrum, het Huis van de Wijk en twee basisscholen.
Een belangrijke opgave voor de vernieuwing van Holendrecht is zorgen voor meer levendigheid en daarmee een veiliger gevoel op straat. Een andere opgave is het verbeteren van de sociaaleconomische positie van de wijkbewoners. Ook is het gebied rond het station van Holendrecht in de Omgevingsvisie aangewezen als stationskwartier. Dit houdt in dat de woonfunctie wordt gemengd met voorzieningen met een lokaal en stedelijk karakter. Dit sluit aan op de opgaves van de vernieuwing van het centrum. Het toevoegen van werkfuncties in Holendrecht heeft verschillende voordelen: het biedt ruimte aan mensen die graag een werkplek willen hebben in de wijk en versterkt daarmee de wijkeconomie. Daarnaast kan het zorgen voor extra draagvlak voor de (bestaande) voorzieningen en wordt werken een zichtbaar onderdeel van de wijk, in plaats van iets dat alleen op afstand plaatsvindt.

Voor ondernemers is er in de investeringsnota Holendrecht op twee plekken rekening gehouden.
Detailhandel en horeca: De 'horecastrip' van 900m2 bvo wordt gesloopt. Het gesloopte volume komt terug in de nieuwbouw. Daarnaast is er ruimte om 1.900m2 bvo detailhandel toe te voegen.

Dit is uitgesplitst in (maximaal) 1.100m2 bvo supermarkt, 400m2 bvo overig dagelijks aanbod en 400m2 bvo commerciële diensten en horeca[1].
Om de detailhandel en horeca een plek te geven wordt met name ingezet op functies aan het nieuwe Holendrechtplein; een supermarkt en (kleinschalige) voorzieningen in de plint zoals detailhandel of consumentverzorgende dienstverlening en horeca.

Daarnaast is ruimte gereserveerd voor werkfuncties. Er is 4.200m2 bvo werkruimte gereserveerd in de plint of op de eerste verdieping. In de uitwerking van de plannen kan er meer werken komen (tot maximaal 13.000m2 bvo). Gedacht wordt aan kantoorachtige functies met een baliefunctie. Ook is een klein bedrijfsverzamelgebouw mogelijk. Dit zit in plandeel dat als laatst wordt gebouwd, is afhankelijk van de marktomstandigheden en gaat dan ten koste van woningbouw.

Wat kan en mag er geregeld worden voor ondernemers?
Omdat huisvesting voor bewoners een wettelijke taak voor de gemeente is, kan en mag voorrang voor bepaalde doelgroepen (zoals lokale voorrang) worden vastgelegd in de gemeentelijke huisvestingsverordening.
Huisvesting voor ondernemers is geen wettelijke taak van de gemeente. Regelingen voor ondernemers vallen al snel onder staatssteun. Er is sprake van staatssteun als overheidsgeld naar een onderneming gaat. Dat hoeft geen bijdrage van de gemeente aan een ondernemer te zijn, onder staatssteun valt ook gederfd inkomen als een onderneming bijvoorbeeld belastingvoordeel krijgt. Het begrip ondernemen wordt ruim gezien; onder ondernemingen vallen alle eenheden die goederen en/of diensten op een bepaalde markt aanbieden. Daarmee kunnen in bepaalde gevallen ook stichtingen, gezondheidsorganisaties en vrijetijd verenigingen worden aangemerkt als onderneming in de zin van de staatssteunregels.
Selectieve maatregelen als subsidies mogen niet leiden tot marktverstoring; alleen maatregelen die van toepassing zijn op alle ondernemingen en die aan objectieve en niet discriminerende voorwaarden voldoen, vallen niet onder staatssteun. Er zijn vormen van gerechtvaardigde steun mogelijk, maar dit dient dan per regeling met de directie Juridische Zaken afgestemd te worden.

Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het Didam-arrest. Indien de gemeente de partij is die voorrang verleent dan dient zij aan te tonen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria blijkt dat een partij de enige serieuze gegadigde is die in aanmerking komt om een locatie te huren of te kopen. De gemeente moet dit tijdig en gemotiveerd kenbaar maken door middel van een publicatie.

Wie zijn de lokale ondernemers in Zuidoost
In dit stuk worden met lokale ondernemers bedoeld: ondernemers die gevestigd zijn in Zuidoost en een lokale, stadsverzorgende functie hebben. Met stadsverzorgende functies worden bedrijven bedoeld als verzorging, kledingreparatie, stomerij, fietsreparatie, elektroreparatie, repro, meubelmakers, apotheken, garages, bezorging/halen, huisartsen, kinderdagverblijven[2].

[1] BSP Amsterdam Holendrecht Visie dagelijkse voorzieningen 4 september 2020.
De detailhandel krijgt een plek in de blokken die pas na 2030 gebouwd worden. Voordat de bouwenvelop wordt opgesteld, zal het detailhandelsonderzoek opnieuw uitgevoerd worden om de marktruimte voor detailhandel te bepalen.
[2] De focus ligt op functies waarvoor de planologische bestemming 'bedrijfsruimte' ***niet*** nodig is omdat echte bedrijvigheid niet passend is in een woonwijk als Holendrecht.

Ondernemers van stadsverzorgende functies zorgen voor banen en opleidingsplekken, ook voor praktisch geschoolden, en ze dragen bij aan de sociale cohesie in het stadsdeel. Daarnaast creëert lokaal ondernemerschap waarde in de wijk. Die waarde blijft door het lokale ondernemen behouden voor de wijk.

In opdracht van de gebiedsontwikkeling in Zuidoost heeft Zuidoost City onderzocht welke ondernemers in het stadsdeel zijn gevestigd en wat hun behoeften zijn. Hieruit kwamen de volgende kenmerken:

- Met name werkzaam in gezondheidzorg, welzijn en horeca, in een mix van starters, maatschappelijk geïnspireerde ondernemers en gevestigde ondernemers;
- De ruimte die nodig is, is over het algemeen kleiner dan 500m². De grootste behoefte is er aan ruimtes van 30 tot 150 m² (middel-kleine ruimten);
- Gewenste locatie: ergens in Zuidoost;
- Er is ook behoefte aan doorgroei voor gevestigde ondernemers.

Uit dit onderzoek kwam verder naar voren dat de meeste ondernemers tegen hoge huurprijzen aanlopen. Wat ondernemers als huur kunnen betalen loopt sterk uiteen, maar het zwaartepunt ligt op een bedrag tussen €80-120/m2. Vooral de ontwikkelkosten van aanbieders vormen een aandachtspunt. (bron: Data Zuidoost City 2022)

In 2020 is in het kader van de Buurtstudie Holendrecht onderzocht wat voor bedrijven in deze wijk gevestigd zijn. In Holendrecht waren toen 533 bedrijven ingeschreven bij de Kamer van Koophandel waarvan 350 in Holendrecht West. Van deze bedrijven bestaat ongeveer 74% uit zelfstandigen zonder personeel. De meeste ingeschreven bedrijven (53) zijn actief in de Zorg en Vrije Tijd sector waar de thuiszorg, waar ook de creatieve en sportieve bedrijven onder vallen. Van de bedrijven is ongeveer 23% startend. (GIB 2020 en uitdraai KvK 2020).

Kenmerkend voor Holendrecht is verder dat het een relatief sterk netwerk van ondernemende vrijwilligers en initiatiefnemers kent. Soms zijn het wijkprofessionals die in een maatschappelijke rol hun inkomen ontvangen, zoals initiatiefnemers van buurtprojecten, stichtingen of ZZP'ers die cursussen of trainingen aanbieden. Soms zijn het wijkvrijwilligers die zich inzetten voor de buurt in een van de vele collectieven. Het netwerk bestaat ook uit buren die elkaar helpen bij het vertalen van een brief of het doen van een boodschap[3].

Uit een stadsbreed onderzoek naar stadsverzorgende functies[4] blijkt dat het aantal stadsverzorgende functies de afgelopen toen jaar is toegenomen, maar dat stadsdeel Zuidoost (en Noord) de minst aantal stadsverzorgende functies hebben en dat deze in de afgelopen 10 jaar ook het minst zijn toegenomen. In 2023 kende een stadsverzorgende functie een gemiddeld verzorgingsgebied van 472 inwoners. In Zuidoost bediende een stadsverzorgende functie gemiddeld 1.015 inwoners; deze functies zijn hier dus veel minder aanwezig. De aanwezigheid is de afgelopen 10 jaar overal, en dus ook in Noord en Zuidoost, toegenomen.

[3] Buurtstudie Holendrecht, Bureau de Hamvraag en Sabo (2020)
[4] Cushman & Wakefield, Druk op Stadsverzorgende functies, 2024

Conclusies over de lokale ondernemers in Zuidoost:

- Lokale ondernemers zijn nodig voor een leefbare stad en prettige wijken.
- Dit geldt ook voor Zuidoost; behalve voor prettige en leefbare wijken zijn lokale ondernemers nodig om de kenmerken die Zuidoost speciaal maken, te behouden.
- Om lokale ondernemers te behouden, is steun nodig vanuit de gemeente.
- Lokale ondernemers vormen een heterogene groep met wisselende eisen en wensen, door in gesprek te gaan kun je achter deze wensen en eisen komen.
- Betaalbaarheid is voor een aantal ondernemingen een probleem

Welke mogelijkheden worden al benut om ondernemers beter te faciliteren?
Door de vele nieuwbouw in de stad vervallen veel bestaande werklocaties. Geschikte nieuwe locaties zijn schaars en moeilijk vindbaar, onder andere vanwege omgevingsfactoren, zoals geluid en geur of onvoldoende mogelijkheden in het Omgevingsplan. Ook speelt mee dat ondernemers lagere huurprijzen gewend zijn dan prijzen die op nieuwe locaties worden gevraagd. En het komt voor dat er grote investeringen nodig zijn voor de ondernemer om ruimtes geschikt te maken. Daarnaast kunnen ondernemers vaak vanwege hun businessmodel, personeel of lokale klantenkring moeilijk verplaatsen naar andere delen van (of buiten) de stad.

De afgelopen jaren is de inzet vergroot om lokale ondernemers (meer) te behouden voor de stad. Een deel van de oplossing zit in betere communicatie vooraf zodat de ondernemers op tijd weten waar ze aan toe zijn. Andere oplossingen zij gericht op het beter kenbaar maken van vraag en aanbod. Dat kan met een online platform maar ook door iemand aan te stellen (stadsloods, plintenregisseur) die overzicht heeft over vraag en aanbod, het proces van ondernemerschap en transformatie overziet, en kan adviseren en faciliteren. Tot slot wordt gewerkt aan de oprichting van Werkcorporatie (eind '25). Deze werkcorporatie gaat bestaande panden, nieuwbouw plinten en kavels exploiteren en doorverhuren tegen betaalbare (kostendekkende) huren aan de kleinschalige maakindustrie.

In Zuidoost, Noord en Nieuw-West zijn er initiatieven om lokale ondernemers te ondersteunen vanuit Community Wealth Building (CBW). Uitgangspunt bij CWB is dat de wijk beter en sterker wordt van de initiatieven die ontwikkeld worden. Het richt zich dan ook vooral op de lokaal verankerde ondernemers, ondernemers die meer met de wijk hebben dan toevallig hun zaak. Per geval wordt bekeken hoe ondernemers gesteund kunnen worden en hoe ze elkaar onderling kunnen steunen. Dat kan in sterke samenhang in een coöperatie of in kleiner verband door onderlinge kredietverlening. Hoe ondernemers ondersteund worden wordt in overleg met de ondernemers zelf en bewoners bepaald. Een voorbeeld in Zuidoost is de Ondernemerswinkel in winkelcentrum Amsterdamse Poort (De Ondernemerswinkel). De Ondernemerswinkel is en voor en door de ondernemers. Het doel is om ondernemers verder te helpen, in welke fase van het bedrijf een ondernemer ook zit.

Met bemiddeling en betere begeleiding kunnen dus al stappen gezet worden om meer lokale ondernemers aan een plek te helpen. Betrokkenen geven aan dat het noodzakelijk is dat de gemeente dan wel vanaf de start van een project aangeeft dat behoud van lokale ondernemers een belangrijk uitgangspunt is. Een goed voorbeeld is het World of Food (WoF) waar de gemeente, Masterplan Zuidoost, de projectontwikkelaar en de ondernemers samenwerken om lokale

(culinaire) ondernemers een plek te geven in het nieuwe World of Food. Hierbij wordt met de WOF-Academy tegelijkertijd ingezet op een groeitraject voor startende ondernemers zodat zij zich professioneel kunnen ontwikkelen tot een kwalitatief goed horecabedrijf. World of Food is een unieke plek waar door inzet van velen locatie, ondersteuning en doorgroei samenkomen. Uit deze casus komt naar voren dat met goede wil grote stappen gezet kunnen worden, maar dat dit wel veel inzet vergt, en dat vanaf het begin van het traject ingezet moet worden op behoud van lokale ondernemers.

Andere aanvullende maatregelen
Het valt aan te bevelen om een voorrangsregeling te koppelen aan ander maatregelen zoals een plintenregisseur of de Community Wealth Building zodat de maatregelen elkaar versterken. Bijvoorbeeld om ondernemers die geholpen zijn aan een plek ook een groeitraject aan te bieden om ze te leiden naar de volgende stap met meer kwaliteit en inkomen en waarin meer huur betaald kan worden. De Ondernemerswinkel Zuidoost maar ook andere instanties kunnen dit aanbieden. Vanuit CWB is er veel kennis over de ondernemers die werkzaam zijn in de wijk. Dat kan voor ontwikkelaars gunstig zijn omdat via CWB bijvoorbeeld snel een vervangende ondernemers gezocht kan worden als één van de ondernemers onverhoopt toch uitvalt. Leegstand wordt daarmee voorkomen.

Financiële gevolgen
Financiële gevolgen van het invoeren van lokale voorrang zijn beperkt. Er zal inzet nodig zijn om een regeling op te stellen en om de regeling uit te voeren.
Het effect van een voorrangsregeling op de huurprijzen is lastig aan te geven. Zoals blijkt uit de analyse over de ondernemers kan een deel van hen een marktconforme huur betalen. Een deel kan dit niet. Omdat een voorrangsregeling recht geeft op voorrang, maar niet op een lagere huur, hoeft een voorrangsregeling financieel geen gevolgen te hebben. Een ontwikkelaar die zich door de regeling toch meer bewust wordt van de voordelen van lokale ondernemers in zijn pand, kan kiezen om huurkorting te geven maar zal waarschijnlijk altijd zorgen dat de totale business case klopt.
Tenslotte wordt aanbevolen om lokale ondernemers ook verder te ondersteunen. Hier lopen al trajecten voor zoals plintenregisseurs en ondernemersondersteuning. De vraag naar dit soort ondersteuning breidt wellicht iets uit waardoor meer gemeentelijke inzet nodig is.

Conclusies voorrang lokale ondernemers
Zoals blijkt uit het bovenstaande, zijn er allerlei initiatieven om ondernemers te steunen en te faciliteren in een zoektocht naar een nieuwe plek. Ook ontwikkelaars staan hier in het algemeen niet onwelwillend tegenover. Extra inspanningen helpen zeker. Voorrang voor lokale ondernemers zal daar ook aan bijdragen en biedt daarnaast een antwoord op het groeiende onbehagen over gentrificatie in de stad, zeker in Zuidoost.

De Raad heeft gevraagd om een voorrangsregeling in lijn met de regeling voor bewoners (25% van het aantal woningen). De vraag is of het bij ondernemingen dan zou moeten gaan om 25% van het aantal ondernemers of om de omvang van al het ondernemen. Bij dit laatste gaat het in Holendrecht om 1.050 m2 werken (25% van 4.200m2) en 472m2 detailhandel/horeca (25% van 1.900m2). Het aantal toekomstige ondernemers is nu nog niet aan te geven. Een eventuele

regeling zou dus specifieker moeten aangeven waarover het aandeel voorrang berekend moet worden.

Daarnaast is het goed om specifieker te zijn over wie bedoeld worden met lokale ondernemers. Een deel van de ondernemers redt zichzelf prima, en vindt zijn eigen weg. Voorrang of andere matchingsinitiatieven helpen daarbij zeker. Een ander deel van de ondernemers zal meer steun nodig hebben dan voorrang alleen; dit zijn de startende ondernemers en de ondernemers die een hoge huurprijs niet in één keer kunnen opbrengen.

Ook moet nog goed bekeken wordt hoe een voorrangsregeling uitgevoerd kan worden. Bewoners die aanspraak willen maken op stadsdeelvoorrang moeten aantonen dat zij de afgelopen tien jaar minimaal zes jaar woonachtig zijn geweest in het stadsdeel waar ze voorrang willen krijgen. Dit kan aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie. Voor ondernemingen biedt het LISA vestigingenregister[5] handvatten om ook een dergelijke controle op vestigingsduur mogelijk te maken. Maar hoe wordt dan omgegaan met startende ondernemers? Hoe dat verder ingevuld kan worden, moet nog uitgezocht worden.

Hetzelfde geldt voor de wettelijke mogelijkheden. Zoals aangegeven zijn vormen van gerechtvaardigde steun mogelijk. Hoe steun aan ondernemers precies ingevuld wordt zonder dat het als staatssteun wordt gezien luistert nauw. Ook dient rekening te worden gehouden met het Didam-arrest indien de gemeente de partij is die voorrang verleent.

[5] LISA is een databestand met gegevens over alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht. De kerngegevens per vestiging hebben een ruimtelijke component (adresgegevens) en een sociaal-economische component (werkgelegenheid en economische activiteit).
Door de beschikbaarheid van dit type beschrijvende gegevens voor heel Nederland kan het LISA vestigingenregister beschouwd worden als het basisbestand voor sociaal-economisch en ruimtelijk onderzoek. (bron: www.lisa.nl)