Stedelijke herverkaveling als instrument om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken: kans of geen kans?

Esther Hoopman
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2013

Radboud Universiteit Nijmegen

gemeente Winterswijk

Auteur:	Esther Hoopman
Studentnummer:	3045048
Onderwijsinstelling:	Radboud Universiteit Nijmegen
Opleiding:	Master Planologie
Verdieping:	Vastgoed en Grondmanagement
Begeleider:	Mw. Dr. T. Stav
Tweede beoordelaar:	Dhr. Dr. E. van der Krabben
Stage biedende organisatie:	Gemeente Winterswijk
Stagebegeleider:	Dhr. MSc. A. Vedder

Voorwoord

Voor u ligt mijn Masterthesis Planologie. Het idee voor het onderwerp van mijn masterthesis ontstond op een zondagmiddag toen ik door het centrum van een dorp in de Achterhoek reed. Ik zag daar erg veel leegstaande winkelpanden. Verschillende panden werden niet onderhouden en er traden verloederingseffecten op. Dit kwam de sfeer van dat centrum niet ten goede. Op dat moment bedacht ik dat ik een onderzoek wilde doen dat kan bijdragen aan het tegengaan van winkelleegstand in centra. Daarbij vind ik het vooral interessant om me te richten op krimp- en anticipeerregio's. Over het algemeen zijn de problemen in gemeenten in deze regio's namelijk groter dan in de rest van Nederland. De winkels in deze regio's komen extra onder druk te staan door de (sterke) afname van het aantal inwoners. Nadat ik dit onderwerp had bedacht ben ik met mijn stagebegeleider van de gemeente Winterswijk om tafel gaan zitten om het onderwerp te concretiseren. Zo zijn we gezamenlijk op het idee gekomen om te onderzoeken of stedelijke herverkaveling een bijdrage kan leveren aan het compacter maken van (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's. Veel gemeenten hebben namelijk de wens om vanwege de leegstand hun centrum compacter te maken, maar weten niet hoe ze dit moeten realiseren. Daarnaast is stedelijke herverkaveling een heel actueel onderwerp, waarover de laatste tijd erg veel artikelen gepubliceerd worden. Stedelijke herverkaveling is erg nieuw en nog nauwelijks toegepast in Nederland. Momenteel worden er in Nederland verschillende projecten uitgevoerd waarbij stedelijke herverkaveling wordt toegepast. Stedelijke herverkaveling wordt bij deze experimenten echter nog nauwelijks in verband gebracht met compactere centra in krimp- en anticipeerregio's. Door in dit onderzoek dit verband wel te leggen hoop ik een bijdrage aan de praktijk te kunnen leveren. Het is immers leuk als er in de praktijk ook daadwerkelijk iets met de uitkomsten van mijn onderzoek wordt gedaan.

Ik ben ruim een half jaar bezig geweest met dit onderzoek. In deze tijd heb ik erg veel geleerd. Zo ging het interviewen mij steeds beter af. In het begin vond ik het nog erg lastig om alle informatie in een relatief korte tijd te verzamelen. Gaandeweg werd ik hier steeds handiger in. Na alle informatie te hebben verzameld kwam de volgende lastige opgave: de enorme hoeveelheid informatie verwerken tot duidelijke stukken tekst. Vooral met de structuur had ik af en toe moeite. Gelukkig hebben mijn twee begeleiders me hierbij geholpen. Ten slotte heb ik ook veel geleerd over het onderwerp. Tijdens mijn onderzoek werden steeds weer nieuwe artikelen gepubliceerd over stedelijke herverkaveling, met steeds weer nieuwe inzichten.

Tot slot wil ik nog graag een aantal mensen bedanken. Ten eerste wil ik alle respondenten bedanken. Zij hebben mij van veel informatie voorzien, zowel via interviews als door het toesturen van extra informatie, documenten en kaarten. Zonder die informatie was deze scriptie niet tot stand gekomen. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Arjen Vedder van de gemeente Winterswijk bedanken. Hij was steeds weer bereid om mijn stukken tekst kritisch door te lezen en hij heeft mij veel bruikbare tips te geven. Zijn feedback heeft me heel erg geholpen. Mijn stageperiode bij de gemeente Winterswijk was daarnaast een erg leuke en leerzame tijd. Ook wil ik mijn vriend Vincent bedanken, omdat hij bereid was als 'buitenstaander' mijn scriptie kritisch door te lezen en extra feedback te geven. Ten slotte wil ik mijn Masterthesis-begeleidster Tamy Stav bedanken. Van haar tips en feedback heb ik veel geleerd. Al met al is dit onderzoek is een goede afsluiting geweest van mijn studie Planologie.

Ik wens u veel leesplezier.

Esther Hoopman

Samenvatting

Probleembeschrijving
Een centrum van een dorp of stad is het visitekaartje van een gemeente. Een stad of dorp met een goed lopend (winkel)centrum levert een positief visitekaartje af. Het centrum heeft ook een economische betekenis, aangezien daar veel geld wordt uitgegeven en verdiend. De laatste jaren is er echter sprake van steeds meer winkelleegstand, wat de uitstraling van een centrum niet ten goede komt. Winkelleegstand wordt veroorzaakt door de economische crisis en de toename van het aantal internetaankopen. Daarnaast ervaren winkels in gemeenten in krimp- en anticipeerregio's extra druk. Minder inwoners betekent immers minder draagvlak voor winkels. Hierdoor kunnen veel winkels niet langer blijven bestaan en ontstaat er leegstand. Om het centrum attractief te houden wensen veel gemeenten in krimp- en anticipeerregio's een compacter centrum die beter aansluit op de toekomstige behoefte aan winkels. Het is de bedoeling dat winkels die nu nog buiten het kernwinkelgebied zijn gevestigd verhuizen naar het kernwinkelgebied en dat de leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied een nieuwe invulling krijgen. Dit is echter geen gemakkelijke opgave. Gemeenten moeten namelijk bezuinigen en ook private partijen hebben last van de economische crisis. Tevens is in krimp- en anticipeerregio's de invulling van leegstaande panden ook een complicerende factor, aangezien aan veel functies geen behoefte meer is.

Stedelijke herverkaveling is een instrument dat in het buitenland al veelvuldig wordt toegepast. In Nederland staat stedelijke herverkaveling nog in de kinderschoenen. Het wordt echter steeds vaker aangeraden om stedelijke herverkaveling toe te passen om leegstand tegen te gaan. Stedelijke herverkaveling zorgt voor kostenbesparing, wat erg gunstig is in een tijd van economische recessie. Mogelijk kan dit instrument ook worden ingezet om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt:
Hoe kan stedelijke herverkaveling een bijdrage leveren aan het compacter maken van (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's in Nederland?

Theoretisch kader
De theorie die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is stedelijke herverkaveling. *"Stedelijke herverkaveling is een instrument om de beschikkingsmacht over vastgoed - tijdelijk of permanent - zodanig over te dragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan; dit geldt voor situaties waarbij meer eigenaren betrokken zijn"* (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004). Hierbij kunnen gronden (met opstallen) worden samengevoegd, gesplitst of geruild. Stedelijke herverkaveling gaat als volgt in zijn werk. Een publieke of een private partij komt met het initiatief om een gebied te herstructureren en stedelijke herverkaveling toe te gaan passen. Deze initiatiefnemer stelt een plan op. In dat plan moet staan op welke manier de stedelijke herverkaveling uitgevoerd gaat worden. Daarna vinden er onderhandelingen plaats tussen de initiatiefnemer en de grondeigenaren. Wanneer er overeenkomsten zijn gesloten kan de herverkaveling van start gaan. Aan het eind van dit proces krijgen de eigenaren elders een (aangepaste) kavel (met opstal) terug. Een andere mogelijkheid is dat een eigenaar zijn grond heeft verkocht en dus geen nieuwe kavel terugkrijgt. De kosten van stedelijke herverkaveling worden in principe betaald door private partijen, maar ook overheden zijn vaak wel bereid een bijdrage te doen om zo het project te stimuleren ten behoeve van het maatschappelijk belang. Doordat er voorafgaand aan het project geen grond hoeft te worden verworven leidt stedelijke herverkaveling tot kostenbesparing en een sneller proces.

Bij stedelijke herverkaveling is sprake van een open proces. Dit houdt in dat er niet langer sprake is van een volledig maakbare samenleving die van bovenaf wordt gestuurd. Private partijen worden zo vroeg mogelijk in het proces betrokken en groeien zo organisch mee in het proces. Eigenaren en gebruikers krijgen dus een centrale rol in het proces. Dit leidt tot meer transparantie en draagvlak.

Door de belangrijkste uitgangspunten van stedelijke herverkaveling te selecteren en toe te spitsen op het compacter maken van een centrum zijn acht randvoorwaarden gevormd. Aan deze randvoorwaarden moet worden voldaan om stedelijke herverkaveling in te kunnen zetten om het centrum compacter te maken. Deze randvoorwaarden zijn in onderstaand schema uiteengezet.

	Randvoorwaarden
1	Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven
2	Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied
3	Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen
4	Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen
5	Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen
6	Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen
7	Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied
8	Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Methode

Aangezien dit een diepte-onderzoek betreft, is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag gaat het immers niet om cijfers en grafieken maar om meningen en motivaties. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is daarom een meervoudige casestudy gedaan. De casussen zijn Heerlen, Delfzijl en Hengelo en liggen allemaal in een krimp- of anticipeerregio. Daarbij heeft Heerlen beleid voor een compacter centrum, in Hengelo wordt stedelijke herverkaveling toegepast en de Delfzijl bevat beide elementen. De informatie is verkregen middels interviews, literatuurstudie en observatie. Daarnaast is er voor een klein deel ook kwantitatief onderzoek gedaan, aangezien er kaartmateriaal is vergeleken om zo te kunnen concluderen of het centrum van iedere casus reeds compacter is geworden.

Analyseresultaten per casus

De eerste casus is Heerlen, een stad in de krimpregio Parkstad Limburg. Het centrum van Heerlen is aangewezen tot het hoofdwinkelcentrum van Parkstad Limburg. De uitstraling van het centrum van Heerlen is momenteel niet erg goed. Het aantal leegstaande panden loopt steeds meer op. Daarom heeft de gemeente in beleid aangegeven dat een compacter centrum gewenst is. Hiermee hoopt de gemeente de uitstraling van het centrum te kunnen verbeteren. Bij het compacter maken van het centrum wordt momenteel geen gebruik gemaakt van stedelijke herverkaveling, aangezien dit instrument in Heerlen een vrij onbekend instrument is. De gemeente voert tevens geen actief beleid om het centrum compacter te maken, maar probeert dit planologisch en beleidsmatig te regelen. Dit houdt in dat ze nieuwe winkels en uitbreidingen buiten het kernwinkelgebied zoveel mogelijk tegenhoudt. Ze kan vestiging van nieuwe winkels echter niet weigeren wanneer er nog een detailhandelsbestemming op het pand zit. De reden dat er geen actief beleid wordt gevoerd is dat de gemeente de financiële middelen hier niet voor heeft. Op deze manier kan het echter heel lang duren voordat het centrum compacter wordt en mogelijk wordt die zelfs helemaal niet compacter. Ondernemers moeten immers geheel op eigen initiatief verplaatsen naar het kernwinkelgebied. Het centrum van Heerlen is dan ook nog niet compacter geworden.

De tweede casus betreft Delfzijl. Delfzijl is een havenplaats in de krimpregio Noordoost Groningen. Ook Delfzijl heeft veel te maken met winkelleegstand, wat de uitstraling niet ten goede komt. Daarom is besloten dat het centrum compacter moet door middel van ruilverkaveling op kleine schaal. Er is een detailhandelsregisseur aangesteld die één-op-één-gesprekken voert met de eigenaren en ondernemers uit het centrum. Hij probeert de wensen van deze partijen aan elkaar te knopen en goede deals te maken. Het centrum van Delfzijl is al iets compacter geworden, aangezien er al een aantal verhuizingen hebben plaatsgevonden. Het project zit momenteel nog in de onderhandelingsfase, maar gezien de huidige

onderhandelingen ziet het er naar uit dat het centrum binnen niet al te lange tijd veel compacter gaat worden en de winkelleegstand verminderd wordt.

De laatste casus ligt in de anticipeerregio Twente en is de wederopbouwstad Hengelo. Ook deze stad heeft te maken met veel winkelleegstand in het centrum en denkt er daarom over na om stedelijke herverkaveling toe te passen om de winkelleegstand te verminderen. Ook in Hengelo is een compacter centrum gewenst, maar hier wordt nog geen (actief) beleid opgevoerd. Het centrum is dan ook nog niet compacter geworden vergeleken met een aantal jaren geleden. Eerst moet een instrument worden gekozen waarmee dit kan worden gerealiseerd. Wanneer voor stedelijke herverkaveling wordt gekozen, moeten verschillende partijen echter eerst nog wel worden overtuigd om deel te nemen. Het besef dat er iets moet worden ondernomen om het centrum attractief te houden is er namelijk nog niet bij alle partijen.

Uit de casestudy komt Delfzijl naar voren als meest succesvolle casus. Dit is namelijk de enige casus waarbij het centrum daadwerkelijk compacter wordt.

Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat stedelijke herverkaveling kansen biedt om centra in krimp- in anticipeerregio's compacter te maken. Door middel van ruilverkaveling kunnen eigendommen geruild worden en de winkels zo meer worden geconcentreerd. De situatie is echter momenteel nog niet in alle gemeenten geschikt om stedelijke herverkaveling in te voeren. Zo ontbreekt het bij gemeenten vaak aan geld en is de invulling van leegstaande panden in de straten buiten het kernwinkelgebied vaak een probleem. Ook zien vrij veel private partijen de ernst van de situatie in hun centrum nog niet in. Zij kijken alleen naar hun eigen korte termijnbelang. Dit geldt met name voor winkelvastgoedeigenaren. Uit casus Delfzijl is echter gebleken dat het toch mogelijk is om een ruilverkaveling op gang te brengen. Hier is een detailhandelsregisseur ingeschakeld die deals probeert uit te denken die voor iedere partij voordeel opleveren. Eigenaren en ondernemers zijn namelijk alleen bereid deel te nemen en te investeren wanneer dit (op den duur) voordeel voor hen zal opleveren. Ook is in de verschillende casussen gebleken dat vaak toch nog wel enkele nieuwe invullingen voor panden te bedenken zijn. Wat betreft de financiering hebben krimp- en anticipeerregio's het 'geluk' dat ze aanspraak kunnen maken op krimpgelden van het rijk en de provincie. Deze gelden kunnen mogelijk worden ingezet voor stedelijke herverkaveling. Wanneer aan alle acht randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling wordt voldaan, biedt stedelijke herverkaveling zeker kansen. Hierbij is het vooral belangrijk dat er geen ambivalent beleid wordt gevoerd, dat er met triggermoney wordt gewerkt, dat er maatwerk wordt geleverd, dat er serieus wordt nagedacht over nieuwe invullingen van panden en dat er voldoende kennis van stedelijke herverkaveling aanwezig is.

Aanbevelingen

Om aan de acht randvoorwaarden te kunnen voldoen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Geen ambivalent beleid voeren*

Op dit moment wordt in verschillende gemeenten nog ambivalent beleid gevoerd, waardoor het centrum niet compacter wordt en de leegstand niet wordt verminderd. Een duidelijk, vaststaand kernwinkelgebied die voldoet aan de toekomstige behoefte is daarom belangrijk.

- *Stel gezamenlijk een plan op*

Dit kan leiden tot een bewustwordingsproces voor zowel publieke als private partijen.

- *Kijk naar de lange termijn*

Een investering kan op lange termijn winst opleveren, terwijl niets doen in deze situatie vaak leidt tot een verslechtering van de situatie.

- *Stimuleer de oprichting van verenigingen voor ondernemers en eigenaren*

Ondernemers en eigenaren vormen zo een gemakkelijk aanspreekpunt.

- *Pas de huurprijzen aan*

Huurprijzen van winkelpanden binnen het kernwinkelgebied zijn nu vaak nog erg hoog, waardoor winkeliers niet willen verhuizen naar het kernwinkelgebied. Wanneer de huurprijzen niet worden aangepast is de kans groot dat deze panden niet meer gevuld worden. Als de prijzen naar beneden worden bijgesteld of als er wordt gewerkt met bijvoorbeeld instaphuren is de kans veel groter dat er weer een winkel in het pand trekt.

- *Stimuleer gewenste ontwikkelingen door middel van financiële bijdragen*

Uit verschillende casussen is gebleken dat kleine financiële bijdragen van de overheid veel gewenste ontwikkelingen op gang kunnen brengen.

- *Probeer met een goede uitwerking van het project aanspraak te maken op het krimpgelden van het rijk en de provincie*

Wanneer een gemeente in een krimpregio het project voor stedelijke herverkaveling goed uitwerkt, maakt deze kans op krimpgelden van het rijk of de provincie.

- *Doe onderzoek naar de behoefte aan functies, zodat leegstaande panden hiermee kunnen worden opgevuld*

Vaak zijn er ook in krimp- en anticipeerregio's nog wel functies te bedenken waarmee leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied kunnen worden opgevuld. Gezien de vergrijzing kunnen zorgwoningen een optie zijn. Ook kan vraag worden gecreëerd door sloop van verouderde gebouwen.

- *Faciliteer nieuwe initiatieven voor leegstaande panden zo goed mogelijk*

Wanneer particuliere partijen met initiatieven voor leegstaande panden komen, is het belangrijk om deze zo goed mogelijk te faciliteren. Ieder opnieuw ingevuld pand is er namelijk weer één. Alle permanente invullingen helpen immers verloedering tegen te gaan.

- *Stel een detailhandelsregisseur aan om het proces te leiden*

Aangezien de kennis omtrent stedelijke herverkaveling vaak ontbreekt bij veel partijen, is het verstandig iemand in te huren deze kennis wel bezit. Deze persoon of partij moet tevens goed kunnen communiceren met private partijen en goede deals uitdenken die voor alle partijen voordeel opleveren.

- *Een faciliterende rol voor de gemeente*

Een actieve rol voor de gemeente is niet gewenst, aangezien dit niet bevorderend is voor het draagvlak en ze hier vaak ook niet genoeg financiële middelen voor heeft. Het is wel belangrijk dat ze de herverkaveling zo goed mogelijk faciliteert door onder andere het verlenen van vergunningen en het aanpassen van het bestemmingsplan.

Inhoudsopgave

1. Inleiding ... 1
1.1 Context van het onderzoek ... 1
1.2 Doelstelling ... 3
1.3 Onderzoeksmodel ... 3
1.4 Vraagstellingen ... 4
1.5 Begripsdefinities ... 5
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie ... 6
1.7 Leeswijzer ... 7
2. De ontwikkeling van (winkel)centra in Nederland ... 8
2.1 Inleiding ... 8
2.2 Ontwikkeling van winkelcentra in het verleden ... 8
2.3 Veranderingen in de detailhandel sector ... 10
2.4 Voorkeur voor een compacter centrum ... 12
2.5 Compacter centrum in krimp- en anticipeerregio's ... 14
2.6 Conclusie ... 14
3. Theoretisch kader: stedelijke herverkaveling ... 16
3.1 Inleiding ... 16
3.2 Theoriekeuze ... 16
3.3 Stedelijke herverkaveling ... 17
3.4 De toepassing van stedelijke herverkaveling om een centrum compacter te maken ... 27
3.5 Conceptueel model ... 28
3.6 Operationalisatie belangrijkste begrippen ... 29
4. Methode ... 31
4.1 Inleiding ... 31
4.2 Onderzoeksstrategie ... 31
4.3 Onderzoeksmateriaal ... 31
4.4 Casussen en respondenten ... 33
4.5 Kwaliteit van de gegevens ... 37
5. Casus I: Heerlen ... 38
5.1 Inleiding ... 38
5.2 Casusbeschrijving ... 38
5.3 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Heerlen ... 42
5.4 Samenvatting / conclusie ... 50
6. Casus II: Delfzijl ... 52
6.1 Inleiding ... 52

6.2 Casusbeschrijving 52
6.3 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Delfzijl 56
6.4 Samenvatting / conclusie 63
7. Casus III: Hengelo.. 66
7.1 Inleiding 66
7.2 Casusbeschrijving 66
7.3 Vrijwillige kavelruil bij project 'de Lange Wemen' 70
7.4 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Hengelo 72
7.5 Samenvatting / conclusie 79
8. Conclusies en aanbevelingen 81
8.1 Inleiding 81
8.2 Conclusies 81
8.3 Aanbevelingen 86
8.4 Kritische reflectie en aanbevelingen voor verder onderzoek 89

Referentielijst 91

Bijlagen 95
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen 97
Bijlage 2: Interviewvragen 99
Bijlage 3: Verslag werksessie project 'Snelle verkaveling in Winterswijk Oost' 110
Bijlage 4: Observatieverslagen 111

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het onderzoek. Ten eerste wordt ingegaan op de context van het onderzoek. Daarna worden de doel- en vraagstellingen besproken en wordt aandacht besteed aan de relevantie van het onderzoek. Ten slotte volgt aan het eind van dit hoofdstuk nog de leeswijzer.

1.1 Context van het onderzoek

De winkelfunctie bepaalt een groot deel van het landoppervlak en is daarmee een belangrijke functie in Nederland. Nederland kent in totaal ongeveer 27,5 miljoen m^2 winkeloppervlak (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Veel winkels bevinden zich in stads- en dorpscentra. Daarnaast zijn er ook winkels in wijk- en buurtwinkelcentra, woonboulevards en dergelijke gevestigd. Het centrum is vaak het hoofdwinkelgebied en bepaalt voor een belangrijk deel de uitstraling van een dorp of stad. Een goed lopend (winkel)centrum is een goed visitekaartje voor een dorp of stad. Steden en dorpen met een goed lopend (winkel)centrum worden gezien als vitaal, gezond en succesvol. Tevens hebben centra ook een economische betekenis. Het is een plek waar veel geld wordt uitgegeven/verdiend en de werkplek van veel mensen.

1.1.1 Winkelleegstand

In veel stads- en dorpscentra in Nederland is echter sprake van steeds meer winkelleegstand. Tot nu toe werd er vaak van uitgegaan dat in Nederland nog geen 7% van de winkels leegstaat. Dit percentage is echter opgelopen tot bijna 8% (PBL, 2013). In het hele land staan op dit moment ruim 13.000 winkelpanden leeg (Locatus, 2011). Leegstand komt vooral voor aan de randen van de kernwinkelgebieden, in de zogenoemde randstraten (Van der Laan, 2011). Deze straten bevinden zich net buiten het kernwinkelgebied. Maar ook op A-locaties komt winkelleegstand steeds meer voor. De leegstand van winkelpanden kan voor verloedering van het winkelgebied zorgen (Evers, Kooijman & van der Krabben, 2011). Leegstand heeft tevens geen positieve invloed op de economische ontwikkeling van een dorp of stad.

1.1.2 Oorzaken winkelleegstand

De winkelleegstand in centra heeft drie verschillende oorzaken. Deze oorzaken zijn de groei van het aantal internetaankopen, de economische crisis en de bevolkingskrimp.

Ten eerste is het aantal internetaankopen de laatste jaren fors toegenomen (Jones Lang Lasalle, 2009). Internetwinkelen wordt steeds populairder en heeft een grote invloed op ons dagelijks leven. Ook de komende jaren zal naar verwachting het aantal internetaankopen blijven groeien. Het unieke aan internetwinkelen is de grote keuzevrijheid die de consument heeft. Internetwinkelen heeft als gevolg dat er minder aankopen worden gedaan in de winkels in centra, waardoor sommige winkels niet langer kunnen blijven bestaan. Vooral de winkels in de randstraten ondervinden hierdoor problemen, omdat deze vaak toch al minder goed draaien dan winkels in de kern en daardoor meer last hebben van het stijgende aantal internetaankopen. Volgens vastgoedadviseur Jones Lang Lasalle (2009) blijven consumenten bepaalde producten toch altijd in de fysieke winkels kopen, zoals versproducten, grote artikelen en persoonlijke artikelen. Internet blijft vooral een ondersteunende rol vervullen in deze branches. Daarnaast blijft 'fysiek' winkelen een vorm van amusement voor veel mensen. Hierdoor kunnen veel winkels in de kernwinkelgebieden wel blijven bestaan. Het internetwinkelen heeft voornamelijk negatieve invloed op winkels die boeken, cd's, reizen en elektronica verkopen.

Ook de economische crisis heeft grote invloed op de winkels in stads- en dorpscentra. Sinds het begin van de economische crisis in 2008 houden de consumenten de hand op de knip, waardoor winkels

opbrengsten verliezen (Locatus, 2011). Hierdoor kunnen sommige winkels niet langer blijven bestaan en ontstaat er leegstand.

Ten slotte is in sommige regio's ook de bevolkingskrimp een belangrijke oorzaak van de winkelleegstand. Veel Nederlandse gemeenten krijgen de komende jaren te maken met demografische krimp (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008). Bevolkingskrimp is echter geen nieuw verschijnsel, maar vond tot nu toe vooral plaats op gemeenteniveau. Momenteel is er in Nederland sprake van krimp van gehele regio's, voornamelijk landelijke regio's. De krimp wordt daar vooral veroorzaakt doordat er veel jongeren wegtrekken naar stedelijke gebieden. In Nederland zijn de regio's Noordoost Groningen, Zeeuws Vlaanderen en Zuid-Limburg krimpregio's (Bontje, 2009). Daarnaast is onder andere de Achterhoek een anticipeerregio. De krimp in anticipeerregio's is nog niet begonnen. De bevolkingskrimp heeft verschillende gevolgen. Ten eerste kent krimp gevolgen op sociaal gebied. Steeds meer jongeren trekken weg naar de steden. Daarnaast neemt het aantal ouderen toe en is er dus sprake van vergrijzing. De beroepsbevolking neemt daarbij af. Dat veroorzaakt het probleem dat er te weinig werknemers zijn, met name in de zorg. Tevens komt krimp de leefbaarheid niet ten goede, omdat er vaak leegstand ontstaat en daardoor soms ook verloedering (Murk, Nienhuis & Tromp, 2012). Minder mensen betekent immers minder draagvlak. Ook heeft krimp economische gevolgen voor de betreffende regio. Doordat de regio minder inwoners kent, worden er minder aankopen gedaan en komt er minder geld binnen in de gemeenten. De kans is dus groot dat de regio zal er financieel op achteruit zal gaan. Ten slotte heeft krimp ook bestuurlijke gevolgen. Bestuurders zullen een andere rol moeten aannemen. Er moet niet langer alleen maar meer gebouwd worden, maar getransformeerd en geherstructureerd. Bestuurders moeten afstappen van het groeidenken (Hospers, 2010). Daarbij is (inter)gemeentelijke afstemming nodig. Anticipeerregio's willen inspelen op het kleinere bevolkingsaantal in de toekomst en daarmee ook op afname van het aantal aankopen in winkels. In krimpregio's is de krimp al gaande en is er reeds sprake van bovengemiddelde winkelleegstand en verloedering.

1.1.3 Compactere centra

Verschillende gemeenten hebben het doel om de leegstand en verloedering tegen te gaan om hun centrum attractief te houden. Uit de detailhandelsvisies van verschillende gemeenten in krimp- en anticipeerregio's komt het idee naar voren om compacte centra te creëren. Dit houdt in dat de overgebleven winkels in de randstraten worden verplaatst naar het kernwinkelgebied. Hiermee wordt geprobeerd de kernen aantrekkelijk te houden als bestemming voor toerisme, recreatie en winkelend publiek (Gemeente Winterswijk, 2012). Voor de leegstand die overblijft aan de randen van de centra moet een andere bestemming worden gevonden. Hier zitten wel wat haken en ogen aan. Want hoe wordt dit financieel opgelost? Gemeenten moeten in deze tijd van economische crisis namelijk bezuinigen en ook private partijen hebben het moeilijk. En wat moet er gebeuren met de leegstaande panden die aan de randen worden achtergelaten? In regio's met demografische krimp is namelijk aan veel functies geen behoefte meer. Zowel gemeenten in krimpregio's als gemeenten in anticipeerregio's wensen een compacter centrum. Bij sommige gemeenten is het alleen nog maar bij plannen gebleven en andere gemeenten zijn er al actief mee aan de slag gegaan. Dit doen zij op verschillende manieren. De uitwerking is echter niet altijd even goed.

1.1.4 Stedelijke herverkaveling

De laatste jaren wordt veel gesproken over het concept 'stedelijke herverkaveling'. Bij stedelijke herverkaveling kan samenwerking tussen de verschillende partijen in de binnenstad worden gestimuleerd. Verschillende partijen gaan hierbij met elkaar om de tafel zitten en bespreken wat mogelijk is. Ze zijn daarbij bereid hun eigendom in te leveren en er een andere kavel of pand voor terug te krijgen. In het buitenland wordt dit concept al veelvuldig toegepast, maar in Nederland staat dit nog in de kinderschoenen. In veel artikelen en documenten wordt stedelijke herverkaveling echter aangeraden als instrument om in Nederland toe te passen, met name voor de leegstand op de kantorenmarkt. Ook in

winkelgebieden zou dit instrument kunnen worden toegepast. Omdat bij stedelijke herverkaveling veel wordt samengewerkt en ook de financiën worden geregeld, is dit mogelijk een geschikt instrument om toe te passen bij het realiseren van compacte centra.

1.2 Doelstelling

Omdat gemeenten veelal niet weten hoe ze het centrum compacter kunnen maken in deze tijd van economische crisis is dit een interessant onderwerp om onderzoek naar te doen.

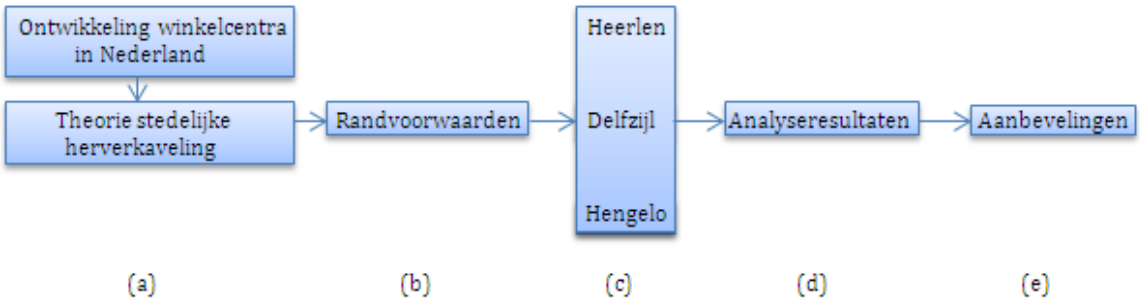
De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid voor compacte centra door inzichtelijk te maken of een vorm van stedelijke herverkaveling een bijdrage kan leveren voor het realiseren van compactere (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's.

Met dit onderzoek wordt geprobeerd om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van het plan om compacte centra te creëren in gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. Er wordt gekeken hoe dit in verschillende Nederlandse gemeenten wordt gerealiseerd. Daarbij wordt onderzocht of een vorm van stedelijke herverkaveling hulp kan bieden. De resultaten van dit onderzoek kunnen door de gemeenten in krimp- en anticipeerregio's worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van beleid over het aanpakken van de winkelleegstand in de centra. Met dit onderzoek kan dus een bijdrage worden geleverd aan de praktijk. Daarom is er sprake van een praktijkgericht onderzoek.

1.3 Onderzoeksmodel

Om een brug te kunnen slaan tussen de doelstelling en de vraagstelling, wordt het volgende onderzoeksmodel gehanteerd (figuur 1).



Figuur 1. Onderzoeksmodel (Bron: eigen bewerking).

Het onderzoeksmodel kan als volgt worden verwoord:

Door bestudering van literatuur over de ontwikkeling van winkelcentra in Nederland en stedelijke herverkaveling (a), zijn randvoorwaarden gevormd (b) die zijn onderzocht in de genoemde gemeenten (c). Een vergelijking en koppeling van de deze analyseresultaten (d) resulteert in aanbevelingen (e) voor de manier waarop in krimp- en anticipeerregio's compacte centra kunnen worden gerealiseerd om winkelleegstand tegen te gaan.

Hieronder worden de verschillende stappen uit het onderzoeksmodel nog eens uitgebreider uitgelegd:

(a). De eerste stap in het onderzoek was het bestuderen van literatuur over de ontwikkeling van winkelcentra in Nederland om te begrijpen waarom gemeenten een compacter centrum wensen. Vervolgens werd het concept stedelijke herverkaveling bestudeerd. Zoals uit hoofdstuk 3 zal blijken, kan dit instrument mogelijk worden toegepast bij het compacter maken van centra. Stedelijke herverkaveling kan namelijk een oplossing bieden voor verschillende lastige opgaven die hierbij komen kijken, zoals de financiering van het project.

(b). Nadat de theorie is beschreven zijn hier elementen uitgehaald die van toepassing kunnen zijn bij het realiseren van compacte centra. Deze elementen worden de 'randvoorwaarden' genoemd. Aan deze randvoorwaarden moet worden voldaan om stedelijke herverkaveling in te kunnen zetten om zo een compacter centrum te creëren.

(c). Deze randvoorwaarden zijn onderzocht in de gemeenten Heerlen, Delfzijl en Hengelo. Er is onderzocht op welke manier Heerlen en Delfzijl het centrum compacter willen maken en in hoeverre zij hierbij een vorm van stedelijke herverkaveling toepassen. Daarnaast wordt in Hengelo momenteel nagedacht over de toepassing van stedelijke herverkaveling om winkelleegstand tegen te gaan in het centrum. Tevens is in Hengelo onderzocht op welke manier er een vrijwillige kavelruil heeft plaatsgevonden bij een project in de binnenstad, omdat dit ook een soort van stedelijke herverkaveling is. Dit kan extra inzichten opleveren.

(d). Na afloop van de casusonderzoeken zijn de analyseresultaten beschreven en vergeleken. De analyseresultaten hebben betrekking op elkaar en zijn daarom goed te vergelijken. In iedere casus zijn immers naar dezelfde randvoorwaarden onderzoek gedaan.

(e). Uit de analyseresultaten van de casussen zijn conclusies getrokken. Deze conclusies resulteren vervolgens in aanbevelingen voor gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. Er worden aanbevelingen gedaan voor gemeenten in krimp- en anticipeerregio's die stedelijke herverkaveling willen toepassen om het centrum compacter te maken.

1.4 Vraagstellingen

1.4.1 Hoofdvraag

Verschuren en Doorewaard (2007) benadrukken dat het belangrijk is dat de hoofdvraag aansluit bij de doelstelling, anders kan het doel immers niet worden behaald. De hoofdvraag moet echter niet te specifiek zijn. Bij de beschreven doelstelling wordt daarom de volgende hoofdvraag gehanteerd:

Hoe kan stedelijke herverkaveling een bijdrage leveren aan het compacter maken van (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's in Nederland?

1.4.2 Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn er drie deelvragen geformuleerd met een groter sturend vermogen. Deze deelvragen geven gezamenlijk antwoord op de hoofdvraag.

De eerste deelvraag luidt als volgt:

1. *Hoe kan een compact centrum bijdragen aan het tegengaan van winkelleegstand?*

Allereerst is het belangrijk om uiteen te zetten op welke manier compacte centra winkelleegstand tegen kunnen gaan. Hierbij wordt ingegaan op de historische ontwikkeling van (winkel)centra in Nederland.

Vervolgens wordt in de tweede deelvraag op stedelijke herverkaveling ingegaan:

2. *Wat is stedelijke herverkaveling en op welke wijze is dit concept toepasbaar op compacte centra?*

Omdat in dit onderzoek het concept 'stedelijke herverkaveling' wordt toegepast, is het belangrijk om eerst uiteen te zetten wat dit concept inhoudt. De theorie achter stedelijke herverkaveling wordt daarom uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop dit concept toepasbaar is bij het realiseren van compacte centra. Hieruit volgen de randvoorwaarden om stedelijke herverkaveling toe te passen om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken. Hierbij wordt ingegaan op de analyseresultaten uit de verschillende casussen.

En ten slotte de laatste deelvraag:

3. *Kan stedelijke herverkaveling ook worden toegepast bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's en zo ja, op welke manier?*

Ten slotte is het belangrijk om te kijken of stedelijke herverkaveling ook kan worden toegepast bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's. In krimp- en anticipeerregio's is namelijk sprake van een andere context dan in andere regio's in Nederland. Daarom is het belangrijk om te beschrijven hoe stedelijke herverkaveling in kan spelen op de specifieke problemen die spelen in krimp- en anticipeerregio's. Alle casussen betreffen daarom gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. Daarbij heeft één casus beleid voor een compacter centrum, in de andere casus wordt stedelijke herverkaveling toegepast en de derde casus bevat beide elementen. Zo kan een goede vergelijking worden gemaakt van de casussen.

1.5 Begripsdefinities

Om de belangrijkste begrippen van dit onderzoek te verduidelijken, zijn begripsdefinities opgesteld. Sommige definities betreffen een nominale definitie (algemeen woordgebruik) en andere betreffen een stipulatieve definitie (gelegenheidsdefinitie).

- **Detailhandel:** "*De detailhandel is het onderdeel van de distributieketen dat producenten en consumenten aan elkaar koppelt. Het is ook een sector van de economie*" (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Detailhandel wordt ook wel 'retail' genoemd.
- **Winkel:** "*Een winkel is de fysieke omhulling van de detailhandel; hij kan reëel zijn (een winkelgebouw in een winkelgebied) of virtueel (een internetwinkel)*" (Evers, Kooiman & Van der Krabben, 2011).
- **Compact centrum**: Een compact centrum is een centrum waarin winkels en andere voorzieningen zo dicht mogelijk bij elkaar zijn geplaatst. Het recreatieve winkelaanbod moet geconcentreerd zijn in het kernwinkelgebied (Gemeente Winterswijk, 2012).
- **Het realiseren van een compact (winkel)centrum**: De winkels concentreren in een kleiner gebied.
- **Kernwinkelgebied:** Een aaneengesloten gebied in de binnenstad met een hoge concentratie detailhandel, horeca en commerciële dienstverlening (Encyclo, 2012).
- **Randstraten:** Straten die zich aan de rand van het kernwinkelgebied bevinden, dus net buiten het kernwinkelgebied (van der Laan, 2011).
- **Stedelijke herverkaveling:** *"Stedelijke herverkaveling is een instrument om de beschikkingsmacht over vastgoed - tijdelijk of permanent - zodanig over te dragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan; dit geldt voor situaties waarbij meer eigenaren betrokken zijn"* (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004).
- **Demografische krimp**: Daling van het aantal inwoners (NVM, 2010).
- **Krimpregio:** Regio's waar sprake is van demografische krimp.
- **Anticipeerregio:** Regio's die in de toekomst te maken krijgen met demografische krimp (Rijksoverheid, 2012).

1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Het is belangrijk dat een onderzoek zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant is (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). Daarom wordt hieronder eerst de wetenschappelijke relevantie en vervolgens de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven.

1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat er nog relatief weinig onderzoek is gedaan naar het realiseren van compacte centra. Verschillende gemeenten in Nederland hebben plannen gemaakt om compacte centra te creëren, maar er is nog maar weinig over gepubliceerd hoe dit het best kan worden aangepakt. Onder andere de (problemen met de) financiering blijft onderbelicht. Er wordt wel geschreven over de winkelleegstand in centra in het algemeen. Ook in het buitenland is er niet veel geschreven over het compacter maken van centra. Wel wordt er veel geschreven over het realiseren van een compacte stad en de voordelen daarvan (PBB, n.d.). Deze informatie kan wel worden gebruikt voor de toepassing op compacte centra. In het buitenland wordt wel veel aandacht besteed aan de manier waarop compacte steden worden gerealiseerd en welke governance strategieën hierbij moeten worden toegepast (Easthope & Randolph, 2008). Maar ook in buitenlandse literatuur wordt maar weinig aandacht besteed aan de wijze waarop dit juridisch en financieel geregeld kan worden. Dit onderzoek kan hieraan een bijdrage leveren. Bovendien is, zowel in binnen- als buitenland, met betrekking tot dit onderwerp niet beschreven of een vorm van stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om toe te passen bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's. In landen als Spanje en Duitsland wordt stedelijke herverkaveling veel vaker toegepast dan in Nederland. Het Valenciaanse model wordt bijvoorbeeld erg veel toegepast en ook de Duitse *Umlegung* is populair (Muñoz Gielen, 2010). Er kan echter geen buitenlandse vorm van stedelijke herverkaveling letterlijk worden overgenomen, omdat ieder land te maken heeft met andere omstandigheden (Projectadviseur Kadaster, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Ook in Nederland wordt stedelijke herverkaveling steeds populairder, maar het wordt tot nu toe nauwelijks in verband gebracht met krimp. In dit onderzoek is daarom onderzocht of stedelijke herverkaveling in krimp- en anticipeerregio's kan worden toegepast om centra compacter te maken. Dit is gedaan door verschillende gemeenten in krimp- en anticipeerregio's te toetsen aan acht randvoorwaarden, die in hoofdstuk 3 uiteen worden gezet. In dit opzicht kan dit onderzoek dus nieuwe inzichten opleveren. Dit onderzoek levert dus een bijdrage aan bestaand onderzoek, door het genereren van nieuwe inzichten.

1.6.2 Maatschappelijke relevantie

Momenteel zijn het Kadaster, adviesbureau Seinpost, de Radboud Universiteit en TU Delft al bezig met het nationaal proefprogramma om stedelijke herverkaveling in Nederland toe te passen. Dit nationaal proefprogramma is opgestart door de ministeries van I&M en BZK. Stedelijke herverkaveling is momenteel dan ook een heel actueel onderwerp waar veel artikelen over worden gepubliceerd (zie figuur 2). Enkele van deze experimenten worden in (winkel)centra uitgevoerd, maar over het algemeen niet in krimp- of anticipeerregio's. De kennis die voortkomt uit dit onderzoek relevant is voor zowel gemeenten, winkeleigenaren en ondernemers als bewoners. Ten eerste geven de resultaten van het onderzoek meer duidelijkheid voor de gemeenten in krimp- en anticipeerregio's die van plan zijn compacte centra te realiseren. Voor hen levert dit onderzoek een soort 'actieplan' op, omdat zij met dit onderzoek voor ogen krijgen of stedelijke herverkaveling een oplossing kan bieden bij het compacter maken van centra en op welke manier. Tevens is dit onderzoek ook relevant voor winkeleigenaren en ondernemers, omdat zij hierdoor weten wat hen te wachten staat als de plannen om compacte centra te creëren worden doorgezet en hierbij stedelijke herverkaveling wordt toegepast. Zo kunnen zij bijvoorbeeld ook gaan inzien dat zij ook zelf met het initiatief kunnen komen. Ten slotte levert het onderzoek ook relevante inzichten op voor inwoners van de gemeenten waar dit concept wordt toegepast. De resultaten van dit onderzoek kunnen nieuwe inzichten opleveren voor de bewoners, doordat duidelijk wordt wat er gaat gebeuren met het centrum in hun dorp of stad wanneer de plannen voor compacte centra worden doorgezet. Doordat de

leegstand wordt tegengegaan kan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van de centra worden verbeterd. Dit kan het (winkel)centrum een positief impuls geven. De inwoners van gemeenten in krimpregio's hebben momenteel immers vaak te maken met een (winkel)centrum wat niet erg attractief is, waardoor ze mogelijk minder graag naar het centrum gaan. Kortom, het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het meer inzicht en duidelijkheid geeft voor gemeenten, winkeleigenaren, ondernemers en bewoners in de manier waarop gemeenten in krimp- en anticipeerregio's de compacte centra kunnen gaan realiseren.

Figuur 2. Collage titels actuele artikelen over stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt eerst de historische ontwikkeling van (winkel)centra in Nederland besproken. Hierin komt naar voren waarom veel gemeenten in krimp- en anticipeerregio's een compacter centrum wensen en op welke manier dit de winkelleegstand kan reduceren. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methode beschreven. Er wordt aangegeven op welke manier de informatie is verzameld en daarnaast wordt de keuze van de casussen beargumenteerd. In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden vervolgens de analyseresultaten van de verschillende casussen besproken. Daarna worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken en worden er aanbevelingen gedaan. Ten slotte wordt er nog een kritische reflectie van het onderzoek gegeven.

2. De historische ontwikkeling van (winkel)centra in Nederland

2.1 Inleiding

Waarom willen gemeenten in Nederland een compacter centrum? In het verleden wilden gemeenten juist alleen maar meer winkels aantrekken om zo een betere concurrentiepositie te bemachtigen. Maar langzamerhand vindt er in veel gemeenten een omslag in het denken plaats. Om de vitaliteit en leefbaarheid van de kernwinkelgebieden te behouden of terug te krijgen, is het belangrijk dat leegstand van detailhandel in het centrum wordt tegengegaan. In dit hoofdstuk wordt de historische ontwikkeling van (winkel)centra in Nederland besproken. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de ontwikkeling van winkelcentra in het verleden. Hierbij komt naar voren waarom gemeenten in het verleden zoveel mogelijk ondernemers wilden aantrekken. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de veranderingen in de detailhandelssector beschreven en wordt in paragraaf 2.4 beschreven waarom gemeenten tegenwoordig steeds vaker de wens hebben dat het centrum compacter wordt. Ten slotte wordt in paragraaf 2.5 het compacte centrum in relatie tot krimp- en anticipeerregio's beschreven.

2.2 Ontwikkeling van winkelcentra in het verleden

De Nederlandse detailhandelsstructuur komt vooral voort uit historische ontwikkelingen, marktverhoudingen aan de aanbodkant en regelgeving van de overheid (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Het winkelbeleid wordt erg beïnvloed door het overheidsbeleid. Dit beleid richt zich op het behoud en de versterking van bestaande winkelcentra. Hierbij gaat het vaak over de omvang, soort en locatie van winkels. De overheid bemoeit zich om verschillende redenen met de detailhandel. Ten eerste heeft een centrum een publieke functie doordat de winkels leverancier zijn van consumptiegoederen. Burgers moeten hiertoe toegang hebben De overheid stelt dus regels op omwille van het maatschappelijk belang. Ook de vitaliteit en leefbaarheid van een centrum is van maatschappelijk belang. Het centrum heeft een belangrijke sociaal-culturele waarde. Ten tweede stellen overheden regels op vanuit het ruimtelijke ordeningsbelang. De overheid wil ruimtelijke processen beïnvloeden en daarmee bijvoorbeeld overaanbod en leegstand tegengaan. Ten derde stelt de overheid regels op om sturing te geven aan de markt. Zo kunnen bijvoorbeeld kleine winkeliers worden beschermd. Kleine winkeliers zijn immers vaak niet in staat om de prijzen van grote winkeliers te beconcurreren. Door overheidsregulering kan deze oneerlijke concurrentie worden tegengegaan. In deze paragraaf wordt de historische ontwikkeling van winkelcentra en de rol van overheidsbeleid besproken.

2.2.1 Nationaal beleid tot de jaren '70

Voor de jaren '70 richtte het nationale winkelbeleid zich nog puur en alleen op het behoud en de versterking van bestaande winkelcentra (Detailhandel Nederland, 2011). Mensen waren nog niet erg mobiel, waardoor er ook geen vraag was naar perifere detailhandel. Weinig mensen waren in het bezit van een auto. Daarom moesten idealiter alle winkels op loopafstand te bereiken zijn. Om deze reden zijn er naast dorps- en stadscentra ook buurt- en wijkwinkelcentra ontstaan (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Goede bereikbaarheid van winkels voor minder mobiele inwoners stond in deze tijd voorop.

2.2.2 Nationaal beleid in de jaren '70

In de jaren '70 van de vorige eeuw werd schaalvergroting een belangrijk begrip (Detailhandel Nederland, 2011). Dit werd onder andere veroorzaakt door de opkomst van de hypermarkten in Frankrijk en Duitsland. Daarnaast konden mensen zich steeds makkelijker en sneller verplaatsen en daardoor ook buiten hun dorps-, stads- of wijkcentrum komen (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Autobezit en autogebruik namen snel toe. Daarnaast ontstond er meer behoefte aan meubelwinkels, aangezien de woningproductie en het eigenwoningbezit ook steeg. In Nederland werd beleid geïntroduceerd waarmee

detailhandel in de periferie werd toegestaan. Dit had als gevolg dat winkels zich ook buiten het kernwinkelgebied vestigden.

Door deze schaalvergroting ontstonden nieuwe categorieën van winkelcentra. Evers, Kooijman en Van der Krabben (2011) hanteren de volgende classificatie van winkelgebieden:

- **Centrale gebieden:** Dit zijn zowel de traditionele binnensteden en hoofdwinkelstraten als de centra van kleine kernen, zoals dorpen.
- **Ondersteunende centra:** Stadsdeelcentra, wijkcentra en buurtcentra.
- **Overige centra:** Concentraties van grootschalige detailhandel (Bijvoorbeeld Schiphol, Alexandrium in Rotterdam of Factory Outlet Centers zoals Bataviastad en Rosada).
- **Verspreide bewinkeling:** Alle verkooppunten die buiten de andere winkelgebieden liggen.

In dit onderzoek wordt gedoeld op de centrale gebieden. Daarbij gaat het in krimp- en anticipeerregio's met name om dorpscentra. In de centrale gebieden is het grootste aantal winkels gevestigd: ruim 75% (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Hier is ook sprake van de grootste variatie in branches. De branches 'mode & luxe' en 'vrije tijd' duiden vooral op recreatief winkelen en bevinden zich vooral in centrale winkelgebieden. Doordat de meeste winkels zich in het centrale winkelgebied bevinden, willen veel winkels zich veelal het liefst daar vestigen. Dit geldt voornamelijk voor winkels die afhankelijk zijn van passanten. Hierdoor zijn de centra van steden en dorpen steeds meer uitgegroeid.

2.2.3 Nationaal beleid in de jaren '80

In de jaren '80 werd dit beleid nog meer verruimd. Ook volumineuze detailhandel werd toegestaan, zoals bouwmarkten, meubelzaken en tuincentra. Dit heeft echter niet veel invloed op de centrale winkelgebieden, omdat de genoemde branches zich vrijwel alleen in de welbekende 'woonboulevards' bevinden en nauwelijks in het kernwinkelgebied (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Er ontstond wel concurrentie tussen de verschillende gelijksoortige winkelgebieden. Dit is in tegenspraak met de centrale plaatsentheorie van Christaller. Walter Christaller publiceerde in 1933 zijn boek '*Die zentralen Orte in Süddeutschland*'. Hierin verklaart hij het ruimtelijke spreidingspatroon van plaatsen. Het draait hierbij om afstanden. Centraliteit is het belangrijkste begrip en heeft te maken met de mate waarin een plaats een verzorgende functie voor het gebied eromheen heeft, dus een afhankelijkheidsrelatie (Van den Hout & Herps, 1999). Centrale plaatsen komt men op zowel nationaal niveau als op regionaal niveau tegen. Potentiële klanten zijn echter niet gelijk over de ruimte verspreid zoals de centrale plaatsentheorie van Christaller stelt. Tevens is de reisbereidheid van potentiële klanten afhankelijk van het koopmotief en die verandert in de loop van de tijd (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Verzorgingsgebieden overlappen elkaar hierdoor. Dit heeft als gevolg dat de winkelgebieden elkaar beconcurreren. Doordat er concurrentie heerst tussen de centra van verschillende gemeenten, maar ook tussen verschillende winkelcentra met eenzelfde soort winkels binnen een gemeente, proberen gemeenten zichzelf zo optimaal mogelijk te positioneren. Dit betekent dat gemeenten zoveel mogelijk (nieuwe) winkels aan willen trekken.

2.2.4 Gemeentelijk beleid vanaf 2004

In 2004 is er een verandering opgetreden in het maken van beleid voor detailhandel. Met de komst van de Nota Ruimte werd het maken van detailhandelsbeleid gedecentraliseerd naar de provincies en gemeenten. Het argument wat hiervoor werd gegeven is dat de vraag hier beter kan worden beoordeeld (Detailhandel Nederland, 2011).

Gemeenten waren zich er van bewust dat zij moesten concurreren met andere gemeenten en wilden daarom het liefst een zo groot mogelijk centrum creëren. Consumenten gaan graag de stad in om te winkelen of om boodschappen te doen. Wanneer een centrum van een dorp of stad meer winkels heeft

trekt deze vaak meer mensen aan (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). De meeste winkels willen zich het liefst vestigen in de kernwinkelgebieden, omdat hier vaak de meeste consumenten komen. Toen deze panden allemaal ingevuld waren, vestigden winkels zich steeds meer aan de randen van de kernwinkelgebieden. Daarnaast zijn er ook winkels die een lagere huur wensen en daarom vrijwillig net buiten het kernwinkelcentrum zijn gevestigd.

Het totale winkeloppervlak in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen met 25% (Droogh & Dicou, 2012). Tevens is er de trend van schaalvergroting, waarbij er steeds meer grote winkels zijn. De kleinere winkels komen hierdoor onder druk te staan en verdwijnen soms zelfs.

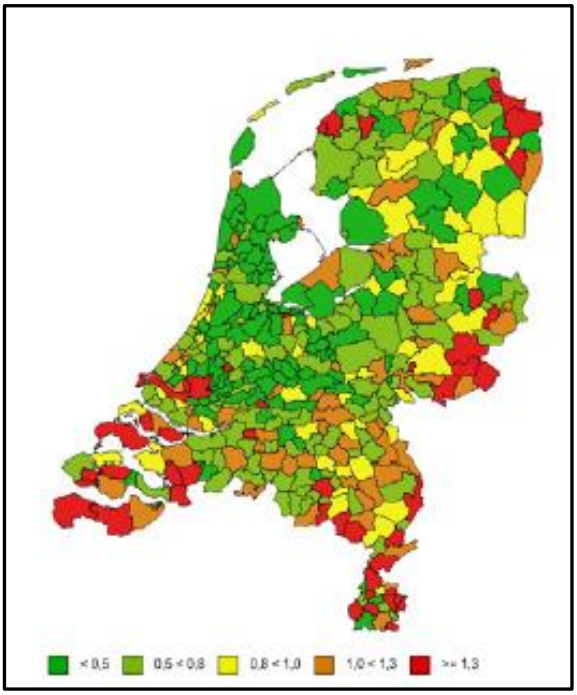
De Nederlandse overheid heeft in het verleden dus veel invloed uitgeoefend op verschillende aspecten van de detailhandelsstructuur. Als gevolg van het overheidsbeleid uit het verleden zijn er in veel centra winkels gevestigd buiten het kernwinkelgebied. Deze winkels bevinden zich bijvoorbeeld in kleine buurtcentra in het buitengebied van een gemeente, maar ook in de randstraten die zich net buiten het kernwinkelgebied bevinden. Tevens bepalen ook consumentenvoorkeuren en vestigingsvoorkeuren de detailhandelsstructuur van dit moment. In verschillende gemeenten is als gevolg van het beleid in het verleden een langgerekt, niet-compact (winkel)centrum ontstaan.

2.3 Veranderingen in de detailhandelssector

De laatste jaren is er sprake van veranderingen in de detailhandelssector. Er ontstaat steeds meer winkelleegstand die wordt veroorzaakt de economische crisis, de toename van het aantal internetaankopen en in sommige regio's ook de demografische krimp. Door deze drie ontwikkelingen worden minder aankopen gedaan in de 'fysieke centra'. Mensen geven minder geld uit in tijden van economische recessie, er wordt steeds meer gekocht via internet en ten slotte zorgt een kleiner inwonersaantal simpelweg voor minder aankopen.

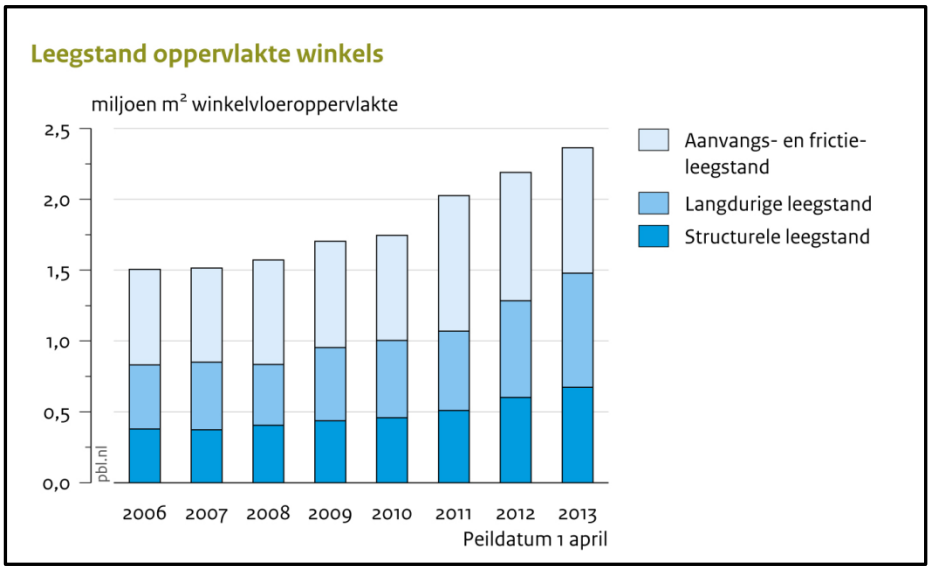
2.3.1 Winkelleegstand

De winkelleegstand verschilt per provincie. Limburg is al jaren de provincie met het grootste aantal leegstaande winkelpanden (ABF Research & Locatus, 2012). Hier stond in 2012 9,6% van de winkelpanden leeg. De grensgebieden in Nederland hebben te maken met de grootste leegstandscijfers. Zo is in figuur 3 te zien dat ook de Achterhoek, Zeeland, Noordoost Groningen en een deel van Twente te maken heeft met veel winkelleegstand. Bevolkingskrimp is één van de belangrijkste oorzaken van de hogere winkelleegstand in de perifere regio's (PBL, 2013).



Figuur 3. Leegstandspercentages winkels in 2012 (Bron: ABF Research & Locatus, 2012).

Het percentage leegstaande winkels in een gemeente is nooit geheel structureel van aard. Er zijn drie soorten leegstand: structurele leegstand (meer dan 3 jaar), langdurige leegstand (tussen 1 en 3 jaar) en frictieleegstand (maximaal 1 jaar). Zoals te zien in figuur 4 neemt de structurele leegstand harder toe dan de langdurige leegstand en de frictieleegstand. Dit zorgt in sommige gemeenten voor grote problemen. Structureel leegstaande panden leiden immers tot de meeste verloedering in centra.



Figuur 4. Toename leegstaande winkels (Bron: PBL, 2013).

2.3.2 Leegstand in de binnenstad

Binnensteden krijgen veel aandacht. Dit komt door het belang van de binnensteden voor de lokale economie, de omvang van het winkelaanbod dat hier is gevestigd en het belang van het behoud van het cultureel erfgoed in historische binnensteden (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Ondanks het restrictieve beleid staan toch delen van de Nederlandse binnensteden onder druk, zoals de aanloopstraten

en de ringstraten (de straten rondom het kernwinkelgebied). Hier is veelal sprake van bovengemiddelde leegstand en soms ook verloedering. Verloedering heeft een negatief effect op het aantrekken van consumenten en nieuwe ondernemers. Een verloederd winkelgebied is niet aantrekkelijk voor het winkelend publiek en daarmee is het ook niet aantrekkelijk als vestigingsplaats voor nieuwe winkels.

Door de toenemende winkelleegstand is een andere aanpak noodzakelijk geworden, zodat verloedering kan worden voorkomen of tegengegaan. Het is immers belangrijk dat een gemeente een positief visitekaartje afgeeft met haar centrum. Het oude beleid om steeds meer winkels aan te trekken die zich bijna overal mogen vestigen is daarom niet langer meer toereikend (Marketing Online, 2005). Gemeenten moeten inspelen op lokale veranderingen en maken daarom nieuwe plannen om hun centrum (weer) zo aantrekkelijk mogelijk te maken.

2.4 Voorkeur voor een compacter centrum

Verschillende gemeenten maken plannen om het centrum compacter te maken. Door de leegstaande panden krijgt een centrum veel 'gaten', waardoor een centrum (nog) minder compact is geworden dan voorheen.

2.4.1 Het compacte stadbeleid

In het verleden was in Nederland al sprake van het compacte stadbeleid. Dit was een reactie op het groeikernenbeleid, dat om correctie vroeg. Een groeikern is een stad of plaats die fungeert als overloop voor een grotere stad waar sprake was van ruimte tekort. Het groeikernenbeleid is afkomstig uit de Derde Nota Ruimtelijke Ordening (Boeijenga, 2011). Dit beleid leidde echter tot slaapsteden, achteruitgang van de steden, groeiend forensisme en toenemend autogebruik met milieuvervuiling als gevolg (Ostendorf & Musterd, 1999). Bij het compacte stadbeleid werd daarom gestreefd naar ruimtelijke configuraties waar alle functies (wonen, werken en voorzieningen) dicht bij elkaar liggen en waar de mobiliteit dus laag is. Het doel van de compacte stad is revitalisering van de steden. Vooral overheidspartijen hebben de wens om compacte steden te realiseren. Om compacte steden te creëren is echter een grote participatie nodig vanuit de vrije marktsector. De overheid heeft namelijk vaak niet de mogelijkheid om grote financiële bijdragen te doen. Marktpartijen moeten worden overgehaald om de compacte stad te kunnen realiseren. Doordat grote participatie nodig is van private partijen, is de uitvoering van dit beleid tot nu toe nog vaak (deels) niet gelukt (Boeijenga, 2011). Wellicht als het concept aantrekkelijker wordt gemaakt voor private partijen en de participatie hoger wordt heeft de compacte stad een betere kans van slagen (Ostendorf & Musterd, 1999).

2.4.2 Compacter centrum

Nationaal beleid met betrekking tot compacte centra bestaat nog niet, maar het gaat wel om hetzelfde idee als de compacte stad. Net als bij de het compacte stadbeleid is ook bij compacte centra het doel dat de voorzieningen (in dit geval met name winkels) zo dicht mogelijk bij elkaar komen te liggen.

Een compact centrum creëren is echter geen gemakkelijke opgave. Allereerst moet een duidelijk kernwinkelgebied worden aangegeven, waarin winkels zich nog mogen vestigen. Daarbuiten worden nieuwe winkels dan niet meer toegestaan. Het kernwinkelgebied wordt vaak aangewezen in structuurvisies, detailhandelsvisies en/of bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan zouden winkels buiten het kernwinkelgebied kunnen worden herbestemd. Zo kan het perceel een heel andere bestemming krijgen of een ruimere bestemming (Juridisch beleidsmedewerker gemeente Winterswijk, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). In het eerste geval krijg je echter te maken met het overgangsrecht. Dit houdt in dat de winkelier niet kan worden gedwongen om te gaan verplaatsen. Deze winkelier heeft het recht om daar te blijven zitten. Hij mag alleen niet het bestaande gebruik vergroten,

dus bijvoorbeeld uitbreiden. Maar zolang de winkelier niet vrijwillig wil verplaatsen gebeurt er niets. Een andere mogelijkheid is dat de bestemming van het perceel van een winkel buiten het kernwinkelgebied ruimer wordt gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld bij de bestemming 'detailhandel' ook bedrijvigheid worden toegestaan. Een gemeente kan zo andere ontwikkelingen stimuleren. Winkeliers kunnen dus niet worden 'gedwongen' om te verplaatsen naar het kernwinkelgebied. Dit kan alleen indien de gemeente gebruik maakt van het onteigeningsinstrument, maar dit mag alleen als laatste redmiddel en als sprake is van groot maatschappelijk belang. Eerst moet geprobeerd worden om er op basis van vrijwilligheid uit te komen. Als dat niet lukt moeten eerst goede argumenten worden gegeven waarom sprake is van een groot maatschappelijk belang. Bovendien duurt een onteigeningsprocedure vaak jarenlang en kost de gemeente erg veel geld. Winkeliers 'dwingen' om te verplaatsen is dus eigenlijk geen optie. Daar komt nog bij dat de gemeente ook altijd rekening moet houden met planschade. Dit houdt in dat de rechten van een persoon op basis van een nieuw bestemmingsplan zijn gewijzigd ten opzichte van het oude bestemmingsplan (Juridisch beleidsmedewerker gemeente Winterswijk, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Dat kan zowel voor je eigen perceel als voor een naburig perceel. Wanneer iemand naast een woning woont waarvan de gemeente opeens zegt dat dat een winkel mag worden, dan kan die persoon bijvoorbeeld geconfronteerd worden met extra verkeer door een winkel. Daarnaast kan het ook zo zijn dat iemand een perceel bezit waarop een winkel mag worden gebouwd volgens het oude bestemmingsplan, maar volgens het nieuwe bestemmingsplan is dit niet meer mogelijk. De gemeente moet dan vaak planschade betalen. Planschade kan wel worden verminderd door een persoon nog een aantal maanden de tijd te geven om te bouwen, voordat het nieuwe bestemmingsplan wordt ingevoerd.

2.4.3 Invulling van leegstaande panden

Al met al is het dus geen gemakkelijke opgave om een centrum compacter te maken, zeker niet in tijden van economische en demografische krimp. Naast de financiering is namelijk ook de invulling van leegstaande panden vaak een probleem. Toch blijft bij veel gemeenten de wens bestaan om het centrum compacter te maken. Een compacter centrum kan namelijk de leegstand van winkels tegengaan, doordat winkels van buiten het kernwinkelgebied worden verplaatst naar leegstaande panden binnen de kern. Zo worden de (meeste) leegstaande panden binnen de kern opgevuld. Hierdoor wordt het centrum weer aantrekkelijker, aangezien gevulde panden een positievere uitstraling hebben dan leegstaande panden waaraan nauwelijks nog onderhoud wordt gepleegd. Als deze winkels zijn verplaatst en eventuele nieuwe winkels zich alleen nog in het kernwinkelgebied vestigen blijven alleen de leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied nog over. Leegstand buiten de kern heeft minder invloed op het imago van een dorp of stad dan leegstand in het centrale winkelgebied. Toch is het beter voor de uitstraling van een dorp of stad om ook deze leegstand tegen te gaan. Bezoekers komen immers vaak via deze straten het centrum binnen. Er moet daarom een andere invulling voor die panden worden gezocht of wellicht moet het pand worden gesloopt. Per gemeente zal moeten worden gekeken aan welke functie nog behoefte is, om die functie vervolgens in dat pand te laten vestigen. Uit een onderzoek van Kamer van Koophandel en adviesbureau Seinpost (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012) komt naar voren dat ook moet worden gekeken naar tijdelijke invullingen. Zo kunnen de etalages tijdelijk worden ingevuld of er kan tijdelijk horeca of ander ondernemerschap worden toegestaan. Ook kunnen *pop-up stores* tijdelijk worden toegestaan. Bekende merken gebruiken deze winkels als tijdelijke outlet of om nieuwe producten te testen. In figuur 5 is hiervan een voorbeeld te zien. Ook het beplakken van ramen van leegstaande panden is een optie. Dit wordt ook wel *windowdressing* genoemd. Hiermee kan de leegstand worden gecamoufleerd (figuur 6). Dit soort tijdelijke invullingen voorkomt verloedering van leegstaande panden. Toch is uiteindelijk permanente invulling het meest gewenst. Voor de uitstraling van een centrum is het immers beter om alle panden permanent in te vullen. Tijdelijke invullingen gaan namelijk niet altijd verloedering tegen.

Figuur 5. Leegstaand winkelpand in gebruik als *Pop-up store* voor de Efteling (Bron: Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012).

Figuur 6. Camouflage van leegstaande panden door beplakking (Bron: Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012).

2.5 Compacter centrum in krimp- en anticipeerregio's

2.5.1 Demografische krimp

Zoals in figuur 2 te zien was, is er vooral in krimp- en anticipeerregio's sprake van winkelleegstand. Met name in krimpregio's heeft men veel te maken met leegstand van detailhandel, omdat de krimp hier al hevig is toegetreden. Daar komt bij dat in deze regio's veelal sprake is van vergrijzing, ook onder huidige zelfstandige ondernemers in het centrum. Deze winkeliers hebben moeite met het overdragen van hun winkel, waardoor de winkel soms niet langer kan blijven bestaan (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012). Het functioneren van winkels komt door de demografische ontwikkelingen extra onder druk te staan. Dit is de oorzaak van de hogere mate van winkelleegstand in deze regio's. Zuid Limburg staat aan kop met het grootste aantal leegstaande winkelpanden. De verwachting is dat de winkelleegstand in krimp- en anticipeerregio's de komende jaren alleen maar verder zal toenemen, doordat naar verwachting de bevolkingskrimp ook verder toeneemt (Droogh & Dicou, 2012).

2.5.2 Compacter centrum

Een compacter winkelcentrum is in krimp- en anticipeerregio's eveneens een moeilijke opgave. Het is mogelijk zelfs nog lastiger, in verband met de invulling van leegstaande panden. In regio's met demografische krimp is immers aan bijna alle functies minder behoefte. Er zijn minder winkels, kantoren, bedrijven, scholen, ziekenhuizen, woningen et cetera nodig aangezien het aantal inwoners (nog meer) afneemt. Dus welke functie moeten de leegstaande panden daar krijgen? Een leegstaand winkelpand in een kernwinkelgebied slopen levert een centrum met allemaal gaten, dus geen attractief centrum. Toch willen steeds meer gemeenten in krimp- en anticipeerregio's ook een compacter centrum creëren om zo de leegstand van winkels tegen te kunnen gaan. Zo kwam er uit een recent detailhandelsonderzoek naar voren dat bijvoorbeeld het winkelgebied van 's Heerenberg in de Achterhoek ook compacter moet worden (De Gelderlander, 2013). De gedachte van een compacter centrum speelt bij veel gemeenten in (toekomstige) krimpgebieden, maar hoe dit precies moet worden gerealiseerd is de grote vraag, mede vanwege de beperkte financiële middelen in de huidige tijd.

2.6 Conclusie

Doordat bij een compacter centrum de leegstaande panden binnen het kernwinkelgebied kunnen worden opgevuld en voor de leegstaande panden daarbuiten een andere invulling wordt gezocht kan zo de leegstand van winkels worden tegengegaan. Hoe dit moet worden gerealiseerd is echter lastig en daarom zou er wellicht een instrument moeten worden ingevoerd waarbij op relatief korte termijn een compacter

centrum kan worden gerealiseerd. Zoals beschreven kan het namelijk tientallen jaren duren om dit via het bestemmingsplan te regelen in verband met overgangsrecht en dergelijke. Daarnaast kost dat de gemeente veel geld, wat er in tijden van crisis nauwelijks is. Gemeenten in krimpregio's hebben het vaak financieel nog slechter. Daarbij is in krimp- en anticipeerregio's de invulling van leegstaande winkelpanden een extra complicerende factor. Er zal dus een goed instrument moeten komen om centra in krimp- en anticipeerregio's toch compacter te kunnen maken. Hierbij is samenwerking van ondernemers en winkelvastgoedeigenaren noodzakelijk, want zoals in paragraaf 2.3 werd beschreven is het niet mogelijk om medewerking op korte termijn van bovenaf 'af te dwingen'. In hoofdstuk 3 wordt een instrument beschreven, waarbij sprake is van een open proces. Hierbij wordt samengewerkt tussen publieke en private partijen. Dit instrument is 'stedelijke herverkaveling' en kan mogelijk worden ingezet om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken.

3. Theoretisch kader: Stedelijke herverkaveling

3.1 Inleiding

Het theoretisch kader vormt het fundament van het onderzoek. Een theorie is een "*verzameling onderling samenhangende uitspraken, die een beschrijving en verklaring geven van een bepaald verschijnsel*" (Vennix, 2006). Het geeft sturing aan het empirisch onderzoek. Het doel van het theoretisch kader is de literatuur instrumenteel te gebruiken om te helpen met inzicht bieden in wat er plaatsvindt in de werkelijkheid. Het theoretisch kader vormt de 'bril' waarmee naar de 'werkelijkheid' (de casussen) gekeken wordt. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de reden waarom het concept 'stedelijke herverkaveling' is gekozen. Daarna wordt in paragraaf 3.3 dit concept beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 beschreven op welke manier stedelijke herverkaveling kan worden toegepast bij compacte centra. Hierbij zijn acht randvoorwaarden gevormd waaraan de situatie in gemeenten in krimp- en anticipeerregio's moet voldoen om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen om het centrum compacter te maken. Deze acht randvoorwaarden vormen de leidraad van dit onderzoek, oftewel de 'bril' waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. Daarna volgt er een conceptueel model dat centraal staat in dit onderzoek en ten slotte worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de belangrijkste begrippen van dit onderzoek geoperationaliseerd.

3.2 Theoriekeuze

In het verleden is bij het voeren van een compacte stadbeleid in Nederland al gebleken dat samenwerking met de vastgoedeigenaren noodzakelijk is. Omdat de participatie van marktpartijen vaak niet van de grond kwam, is het realiseren van compacte steden vaak (deels) niet gelukt (Boeijenga, 2011). Bij compacte centra geldt hetzelfde. Ook hierbij is participatie nodig, anders verplaatsen eigenaren niet vrijwillig naar het kernwinkelgebied. Het is in een tijd van economische crisis en verschuiving van government naar governance onmogelijk dat een compact centrum alleen door de overheid kan worden gerealiseerd. Dat er samenwerking nodig is om een compact centrum te kunnen realiseren staat dus voorop.

Er zijn verschillende concepten met betrekking tot samenwerking tussen overheidsinstanties en marktpartijen. Zo is er ten eerste het welbekende PPS, oftewel Publiek Private Samenwerking. Publiek private samenwerking is toepasbaar op verschillende terreinen. Vooral bij grote infrastructurele projecten wordt vaak geprobeerd om PPS toe te passen, maar het komt vaak maar moeizaam van de grond (Jacobs, 2008). Ook bij vastgoedprojecten wordt PPS als mogelijkheid gezien om projecten goed te kunnen uitvoeren. De overheid is echter meestal degene die met het initiatief moet komen. Bij PPS wordt een contract gesloten tussen een overheidspartij en een marktpartij en het wordt veelal toegepast bij nieuwbouwprojecten.

Een ander concept waarbij sprake is van samenwerking tussen publieke en private partijen is 'centrummanagement'. Centrummanagement heeft als doel om centra op economisch gebied te versterken (Hogg, Medway & Warnaby, 2007). Het gaat om kwaliteitsverbetering van de binnensteden (Segeren, 1998). Het aanpakken van leegstand in de randstraten van centra kan een onderdeel zijn van centrummanagement. Hierbij zetten publieke en private partijen gezamenlijk middelen in om de plannen te kunnen realiseren.

Deze twee concepten zijn beide gericht op samenwerking tussen publieke en private partijen. In het geval van versnipperd eigendom van winkels in de centra zijn er heel veel partijen aanwezig. Bij PPS is echter vaak alleen sprake van samenwerking tussen de overheid en één of enkele partijen die het project willen uitvoeren, dus niet de eigenaren van vastgoed in het gebied. Bovendien wordt PPS meestal toegepast bij nieuwbouwprojecten en daarvan is bij het compacter maken van centra geen sprake. Daarentegen is centrummanagement wel specifiek op het centrum van een stad of dorp gericht en wordt hierbij

samenwerking met alle betrokken ondernemers gestimuleerd. Centrummanagement is vooral bedoeld om een centrum een economisch impuls te geven (BRO, 2010). Het is de bedoeling dat de kwaliteit van een centrum verbetert. Hierbij wordt een centrummanager aangewezen die de samenwerking begeleidt. Centrummanagement wordt echter vooral gebruikt om een centrum te promoten en een bepaalde positie te behouden of te bereiken. Dit is niet van belang bij het creëren van compacte centra in krimpgebieden. In krimpgebieden is het namelijk juist belangrijk dat gemeenten niet langer concurrenten van elkaar zijn, maar elkaar helpen en samenwerken (Hospers, 2010). Ten slotte wordt centrummanagement met name in grote steden toegepast en die zijn er niet veel in krimp- en anticipeerregio's (BRO, 2010).

Een alternatief voor deze twee genoemde concepten, is het concept 'stedelijke herverkaveling'. Bij stedelijke herverkaveling kan samenwerking tussen de verschillende partijen in de binnenstad worden gestimuleerd. Hierbij zitten vastgoedeigenaren, ondernemers en de gemeente bij elkaar om samen tot een oplossing te komen. Dit in tegenstelling tot PPS waarbij veelal slechts met mogelijke uitvoerende partijen wordt samengewerkt. Tevens zijn er verschillende vormen van stedelijke herverkaveling mogelijk. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld een actieve rol aannemen, maar ze kan ook het proces alleen faciliteren. Tevens zorgt stedelijke herverkaveling voor kostenbesparing, wat in een tijd van economische crisis erg wenselijk is. In tabel 1 zijn de eigenschappen van de genoemde concepten nog eens kort weergegeven.

	PPS	Centrummanagement	Stedelijke herverkaveling
Soort projecten	Met name grootschalige (infrastructurele) (nieuwbouw)projecten	Kleinschalige projecten in de binnenstad, zoals het plaatsen van bankjes	Allerlei herstructurerings-projecten in de (binnen)stad
Betrokken partijen	Overheid en uitvoerende private partijen	Overheid en ondernemers	Overheid, ondernemers, vastgoedeigenaren
Initiatief	Overheid	Voornamelijk ondernemers	Iedereen kan het initiatief nemen
Doel	Uitvoeren van een (nieuwbouw)project	Het geven van een economische impuls aan de binnenstad / kwaliteitsverbetering van het centrum	Uitvoeren van een stedelijke herstructureringsopgave

Tabel 1. Verschillen tussen PPS, centrummanagement en stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

Kortom, omdat bij stedelijke herverkaveling met alle betrokken partijen wordt samengewerkt en het voor kostenbesparing zorgt, is in dit onderzoek voor deze theorie gekozen. Er hoeft namelijk niet slechts worden onderhandeld over de uitvoering van een project, maar het gaat erom eigenaren en ondernemers achter het project staan en hun medewerking verlenen om het plan een kans van slagen te geven. Daarbij gaat het niet zozeer om het promoten van een centrum zoals bij centrummanagement, maar om het tegengaan van verloedering door winkelleegstand. Stedelijke herverkaveling kan er mogelijk voor zorgen dat een plan voor een compacter centrum een goede kans van slagen heeft. Bovendien is het compacter maken van het centrum geen nieuwbouwproject, maar een herstructureringsopgave. Stedelijke herverkaveling kan daarom een instrument zijn waarmee het centrum compacter kan worden gemaakt.

3.3 Stedelijke herverkaveling

In deze paragraaf wordt beschreven wat stedelijke herverkaveling inhoudt. Eerst wordt een korte inleiding gegeven met betrekking tot stedelijke herverkaveling. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen, principes, voorwaarden voor succes, relatie met nationale regelgeving/beleid, effecten en de manieren waarop succes van stedelijke herverkaveling is te meten. In deze paragraaf wordt daarmee de theorie achter stedelijke herverkaveling naar voren gebracht.

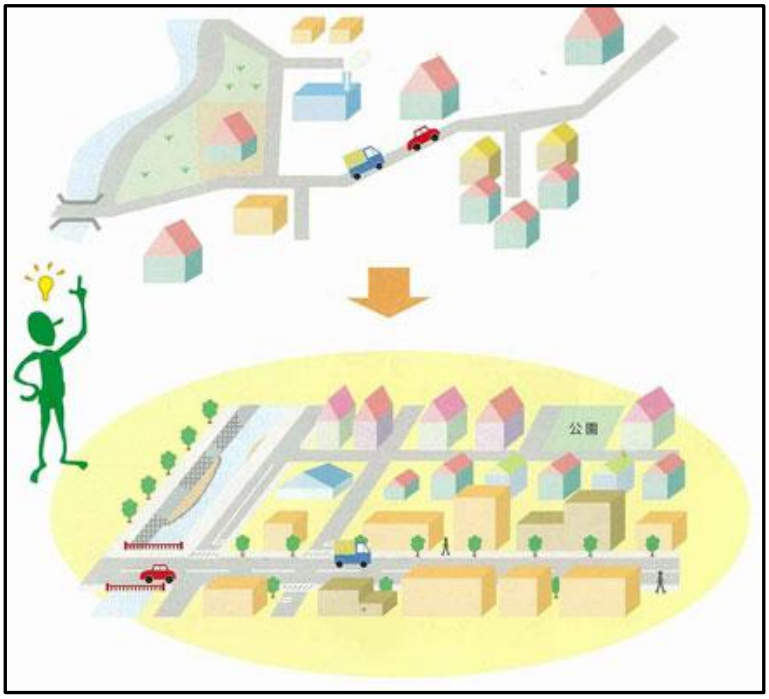
3.3.1 Inleiding

In het verleden werd in Nederland veelal gebouwd op uitleglocaties. Tegenwoordig is dit steeds vaker niet meer mogelijk waardoor de binnenstad moet worden herontwikkeld (Bonke, n.d.). Stedelijk bouwen vergt echter een andere aanpak dan het bouwen op traditionele uitleglocaties. Er duiken daarbij verschillende problemen op. Een eerste probleem is het versnipperde eigendom. Het aantal verschillende eigenaren en gebruikers is erg groot in de binnenstad. Zij komen allemaal op voor hun eigen belangen. Bij een herontwikkeling is het onmogelijk om al deze belangen te behartigen. Daarom zijn er vaak partijen die dwars liggen. Een tweede probleem is dat herontwikkeling erg duur is doordat gronden eerst moeten worden opgekocht en de eigenaren hiervoor een zo hoog mogelijke prijs vragen. Daar komt bij dat binnenstedelijke percelen vaak een veel hogere waarde hebben dan percelen op uitleglocaties (Priemus, Button & Nijkamp, 2007). Ook zorgt de huidige economische crisis ervoor dat herontwikkeling vaak niet van de grond komt.

Voor de herontwikkeling van de binnenstad is samenwerking nodig tussen de verschillende partijen. Deze samenwerking kan plaatsvinden door middel van stedelijke herverkaveling. *"Stedelijke herverkaveling is een instrument om de beschikkingsmacht over vastgoed - tijdelijk of permanent - zodanig over te dragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan; dit geldt voor situaties waarbij meer eigenaren betrokken zijn"* (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004).

In verschillende landen wordt stedelijke herverkaveling reeds toegepast. In Nederland staat stedelijke herverkaveling nog in de kinderschoenen. Wel kent Nederland al lange tijd ruilverkaveling in het landelijk gebied (Bregman, 2012). In 1924 is de eerste Ruilverkavelingswet tot stand gekomen. Bij ruilverkaveling gaat het om de samenvoeging, verkaveling en verdeling van gronden in een bepaald gebied op grond van een meerderheidsbesluit van eigenaren (en eventueel ook van gebruikers). In het landelijk gebied is veel ervaring met ruilverkaveling, maar in het stedelijk gebied niet. In bijlage 3 staat een verslag van een werksessie van ruilverkaveling in het buitengebied van Winterswijk, waarbij eigenaren met elkaar om de tafel gingen om eigendommen te ruilen. Dit was een bottom-up proces, in tegenstelling tot de top-down ruilverkaveling van vroeger. Tegenwoordig wordt stedelijke herverkaveling als instrument aangeraden bij gebiedsontwikkelingen. Hierbij is het uitgangspunt "*dat gebruikers en eigenaren na de herinrichting recht hebben op gelijkwaardig vervangend eigendom of gebruik en dat deze nieuwe inrichting een stimulans is voor het beter functioneren van de buurt als geheel*" (Bregman, 2012, p. 9). Herverkaveling is een instrument waarbij particulieren zich op basis van een overeenkomst vrijwillig verbinden voor de vernieuwing van de buurt.

Stedelijke herverkaveling gaat als volgt in zijn werk. Een publieke of een private partij komt met het initiatief om een gebied te herstructureren en stedelijke herverkaveling toe te gaan passen. Deze initiatiefnemer stelt een plan op (Muñoz Gielen, 2010). In dat plan moet staan op welke manier de stedelijke herverkaveling uitgevoerd gaat worden. Daarna vinden er onderhandelingen plaats tussen de initiatiefnemer en de grondeigenaren. Wanneer overeenkomsten zijn gesloten kan de herverkaveling van start gaan en aan het eind van dit proces krijgen de eigenaren elders een (aangepaste) kavel (met opstal) terug (Müller-Jökel, 2004). Een andere mogelijkheid is dat een eigenaar zijn grond heeft verkocht en dus geen nieuwe kavel terugkrijgt. De kosten worden in principe betaald door private partijen, maar ook overheden zijn vaak wel bereid een bijdrage te doen om zo het project te stimuleren ten behoeve van het maatschappelijk belang. In figuur 7 is een dergelijke herverkaveling schematisch weergegeven. Bovenin de figuur is een 'rommelig' plangebied te zien dat niet goed functioneert. Vervolgens komt iemand met een plan en wordt het plan uitgevoerd en de kavels herverdeeld. Het resultaat is onder in de figuur te zien.



Figuur 7. Schematische weergave van stedelijke herverkaveling (Bron: Verbeet, 2012).

Open proces

Bij stedelijke herverkaveling is sprake van een open proces. Dit houdt in dat er niet langer sprake is van een volledig maakbare samenleving die van bovenaf wordt gestuurd (Netwerk de Peelhorst, 2012). Ook niet-overheidspartijen worden betrokken in het proces. Private partijen worden zo vroeg mogelijk in het proces betrokken en groeien zo organisch mee in het planproces (Pool, 2010). Dit past bij de trend van 'government naar governance' (Kooiman, 1993). Deze trend waarbij de overheid zicht steeds meer terugtrekt komt de laatste jaren steeds meer op (Pool, 2010). Private partijen en burgers moeten volgens deze trend steeds meer worden betrokken. De gemeente is hierbij niet langer de belangrijkste partij, maar slechts één van de vele partijen. Eigenaren en gebruikers krijgen een centrale rol in het proces. De rol van de overheid is vooral faciliterend.

Ook bij stedelijke herverkaveling wordt er niet (alleen) van bovenaf gestuurd, maar is er sprake van het betrekken van private partijen. Dit betekent onder andere dat er meer transparantie ontstaat. Eigenaren en gebruikers staan centraal en kunnen ook zelf met een initiatief komen. Deze betrokkenheid van partijen bij stedelijke herverkaveling duidt op een open proces. Stedelijke herverkaveling kan immers niet worden uitgevoerd zonder medewerking van eigenaren en gebruikers, omdat gemeenten geen geld hebben om alle kavels op te kopen en het project van bovenaf te sturen. Het open proces is daarom een onderdeel van stedelijke herverkaveling.

Enkele van de volgende deelparagrafen worden opgesplitst in 'stedelijke herverkaveling' en 'open proces'. De elementen van stedelijke herverkaveling die duiden op een open proces worden er zo extra uitgelicht.

3.3.2 Doelen

Stedelijke herverkaveling heeft verschillende doelen. Deze zijn in tabel 2 kort samengevat. Vervolgens worden de doelen uitgelegd.

	Doelen
Stedelijke herverkaveling	Versnelling van het herstructureringsproces ten opzichte van andere instrumenten zoals (publieke) grondverwerving en onteigening
	Kostenbesparing voor de overheid: Er hoeft niet of nauwelijks onteigend te worden en er is geen sprake van grondverwerving
	Kostenbesparing voor grondeigenaren: Lagere transactiekosten doordat de beschikking over de grond sneller kan worden geregeld
	Problemen met versnipperd eigendom oplossen
Open proces	Vergroting van de betrokkenheid van eigenaren en gebruikers bij planuitvoering
	Meer transparantie van het plan door betrokkenheid van private partijen
	Meer draagvlak en vertrouwen doordat verschillende partijen met elkaar samenwerken

Tabel 2. Doelen van stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

Stedelijke herverkaveling

- Versnelling van het herstructureringsproces ten opzichte van andere instrumenten zoals (publieke) grondverwerving en onteigening

Een project waarbij stedelijke herverkaveling wordt toegepast kent een sneller proces dan een project waarbij verschillende andere instrumenten worden toegepast. Stedelijke herverkaveling betekent dus versnelling van de uitvoering van het project (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004). Dit komt vooral doordat voorafgaand aan de uitvoering geen grondverwervingen hoeven te worden gedaan. De gronden met opstallen blijven in bezit van de eigenaar totdat er geruild is en de grond wordt overgedragen aan een andere eigenaar. Daarnaast hoeft er niet te worden onteigend. Onteigening gaat namelijk vaak gepaard met lange procedures (Juridisch beleidsmedewerker gemeente Winterswijk, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013).

- Kostenbesparing voor de overheid: Er hoeft niet of nauwelijks onteigend te worden en er is geen sprake van grondverwerving

Ten tweede is ook kostenbesparing een belangrijk doel van stedelijke herverkaveling. Bij stedelijke herverkaveling worden gronden met opstallen geruild en daarom hoeven er geen gronden te worden verworven om een project te kunnen uitvoeren. Er is dus geen behoefte aan dure voorinvesteringen (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007). Daarnaast hoeft er niet of nauwelijks onteigend te worden, omdat eigenaren zoveel mogelijk onderling hun eigendommen ruilen. De gemeente hoeft daarom niet bepaalde eigenaren te onteigenen omdat die anders een obstakel vormen voor het project. Het scheelt erg veel geld voor de gemeente wanneer er niet onteigend hoeft te worden.

- Kostenbesparing voor grondeigenaren: Lagere transactiekosten doordat de beschikking over de grond sneller kan worden geregeld

Stedelijke herverkaveling zorgt voor kostenvermindering voor eigenaren. Het planproces wordt namelijk verkort doordat er vooraf geen grondverwerving plaats hoeft te vinden en de beschikking over de grond (met opstallen) sneller kan worden geregeld. Dit zorgt voor lagere transactiekosten (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007). Daarnaast worden de kosten niet gedragen door één partij, maar worden deze gedeeld door verschillende partijen (Buitelaar, 2012). Bovendien kan er een fonds worden opgericht waarvan (een deel van) de kosten worden betaald. Dit fonds kan worden gevuld met overheidsgelden, maar ook met gelden van private partijen. Tevens maken krimp- en anticipeerregio's mogelijk aanspraak op krimpgelden van het rijk en de provincie. Deze kunnen gemeenten inzetten om een deel van de kosten van een dergelijk project te kunnen financieren (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013).

- *Problemen met versnipperd eigendom oplossen*
Herstructurering van centrumgebieden is vaak een lastige opgave, doordat veelal sprake is van versnipperd particulier eigendom. Zo hebben de meeste winkels allemaal een andere eigenaar. Vaak ontbreekt hier een centrale eigendomsorganisatie (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004). Dit maakt het lastig om een project uit te voeren. Volgens hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling Erwin van der Krabben kan stedelijke herverkaveling in dat geval een goede oplossing bieden (Mudde, 2013). Normaal gesproken zorgt versnipperd eigendom namelijk voor een langdurig en moeilijk proces. Bij stedelijke herverkaveling kan met alle betrokken eigenaren worden onderhandeld en kan samen tot een ruilplan worden gekomen.

Open proces
- *Vergroting van de betrokkenheid van eigenaren en gebruikers bij planuitvoering*
Bij stedelijke herverkaveling is het de bedoeling dat eigenaren en gebruikers worden betrokken bij het proces. Het is geen instrument die top-down wordt toegepast waarbij de overheid alles bepaalt, maar er wordt in onderhandeling gegaan met eigenaren en gebruikers. Hierdoor kunnen private partijen zelf aangeven wat ze willen en wat hun belangen zijn. Dit zorgt voor een meer open proces.

- *Meer transparantie van het plan door betrokkenheid van private partijen*
Doordat private partijen betrokken worden bij het planproces, wordt de transparantie van het project vergroot (Donkers, 2011). Private partijen weten zo wat er gaande is in hun stad of dorp. Dit zorgt eveneens voor een open proces.

- *Meer draagvlak en vertrouwen doordat verschillende partijen met elkaar samenwerken*
Doordat publieke en private partijen met elkaar samenwerken, wordt er meer draagvlak en vertrouwen gecreëerd voor een project (Verbeet, 2012). Als een project top-down wordt uitgevoerd en gebruikers en eigenaren niet worden betrokken, ontstaat er vaak weerstand vanuit deze private partijen. Maar wanneer zij worden betrokken bij het proces en zelf ook hun ideeën hebben kunnen inbrengen, zal dit een positief effect hebben op draagvlak en vertrouwen rondom het betreffende project.

3.3.3 Principes
Aan stedelijke herverkaveling liggen een aantal principes ten grondslag. Als hieraan is voldaan is het ideaalbeeld bereikt. Dit is alleen vaak niet mogelijk. In tabel 3 volgt een kort overzicht van deze principes. Vervolgens worden ze met een kritische blik op de werkelijkheid besproken.

	Principes
Stedelijke herverkaveling	Samenvoeging, verkaveling en verdeling van gronden met opstallen
	Inbreng eigendommen op basis van waarde in huidige gebruik
	De eigenaren en gebruikers dragen bij aan de kosten
	Gebruikers en eigenaren hebben na inrichting recht op gelijkwaardig vervangend eigendom of gebruik
Open proces	Betrokken eigenaren en ondernemers doen mee
	Er is samenwerking tussen de betrokken partijen
	Zowel publieke als private partijen kunnen het initiatief nemen om tot herverkaveling over te gaan

Tabel 3. Principes van stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

Stedelijke herverkaveling
- *Samenvoeging, verkaveling en verdeling van gronden met opstallen*
Stedelijke herverkaveling wordt vaak geassocieerd met de agrarische ruilverkaveling van vroeger. Er wordt dan een parallel getrokken met de herverkaveling bij landinrichtingsprojecten (Van der Putten, De

Lint en De Wolff, 2004). Hierbij wordt de bestaande perceelstructuur aangepast en krijgen de boeren minder en grotere percelen terug die vaak dichterbij de boerderij gelegen zijn. De kern van stedelijke herverkaveling ligt echter niet bij het wijzigen van de fysieke kavelindeling, maar bij het regelen van de beschikkingsmacht over onroerend goed. Om plannen in de binnenstad uit te kunnen voeren moet immers de beschikking over onroerend goed worden geregeld. Dit kan door middel van grondverwerving of onteigening. Maar stedelijke herverkaveling is een goed alternatief om de beschikking over vastgoed sneller te regelen. Hierbij kunnen gronden en/of panden worden samengevoegd, gesplitst of gewoon alleen geruild.

- *Inbreng eigendommen op basis van waarde in huidige gebruik*
Bij gronden met opstallen moet de waarde worden berekend voordat de ruil daadwerkelijk kan plaatsvinden. De waarde van deze eigendommen is gebaseerd op het huidige gebruik (Van der Putten, De Lint en De Wolff, 2004). Dus wanneer een winkelpand een woning wordt, geldt de waarde van het winkelpand.

- *De eigenaren en gebruikers dragen bij aan de kosten*
Bij de uitvoering van een project met stedelijke herverkaveling worden kosten gemaakt. In krimpgebieden is echter vaak geen enkele ontwikkelaar meer bereid om een grote investering te doen (Pijlman, 2013). Het ideaalbeeld zou daarom zijn wanneer iedere partij een bijdrage doet om deze kosten te financieren. Private partijen zijn hier echter vaak niet toe bereid en verwachten dat de overheid het gaat betalen (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Volgens een projectadviseur van het Kadaster (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) moet er eerst heel duidelijk worden gedefinieerd wat de kosten zijn en welke bijdrage er van hen wordt verwacht. Bovendien moet de investering rendement opleveren voor de betreffende partij. Zonder wettelijke regeling is het kostenverhaal niet heel gemakkelijk, zeker niet in krimpregio's waar ondernemers het al extra moeilijk hebben om rond te komen.

- *Gebruikers en eigenaren hebben na inrichting recht op gelijkwaardig vervangend eigendom of gebruik*
Gebruikers en eigenaren hebben na afloop van het proces recht op een vervangend eigendom of gebruik. De eigenaar kan echter wel aangeven de grond met opstal te willen verkopen en er niets voor terug te willen krijgen (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Maar in principe wordt er geruild en krijgt een ieder aan het eind van het proces een vervangend eigendom of gebruik.

Open proces
- *Betrokken eigenaren doen mee*
Zolang er geen wettelijke regeling is en deelname dus niet kan worden verplicht, moeten eigenaren en gebruikers vrijwillig meedoen. Zij zullen echter niet zomaar deelnemen. Als het niets voor ondernemers oplevert, dan willen zij hoogstwaarschijnlijk niet meewerken (Projectadviseur Kadaster, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Het kost hen dan namelijk alleen maar geld en in deze tijden van economische recessie lopen de inkomsten vaak al fors terug. Het is belangrijk dat private partijen rekening houden met het gemeenschappelijk belang en dus niet alleen met het persoonlijk belang zoals bij de agrarische ruilverkaveling vaak wel het geval is (Van Beek, Groot Nibbelink, Kuijer & Koerselman, 2010). In werkelijkheid zijn er altijd partijen die weigeren om mee te doen, bijvoorbeeld omdat hun bedrijf goed draait of omdat ze de ernst van de situatie niet inzien. Zolang er geen wettelijke regeling is kunnen deze partijen niet worden gedwongen. Volgens Van der Krabben (in Mudde, 2013) moeten de eigenaren zelf initiatief nemen. Zij moeten zelf nadenken over de toekomst van hun gebied en daarover met elkaar onderhandelen. Er bestaat dan echter de kans dat er sprake zal zijn van *Tragedy of the commons.* Dit houdt in dat een ieder alleen voor het eigen belang opkomt en niet denkt aan de uitwerking voor het totale gebied. Nobelprijswinnaar Elinor Ostrom stelde echter dat de *Tragedy of the commons* niet klopt en dat eigenaren wel degelijk met elkaar willen overleggen en er samen uit willen komen. Daarbij had zij het vooral over het beheer van gebieden in traditionele gemeenschappen. Van der Krabben probeert dit nu door middel van *games* uit in stedelijke gebieden. Uit de eerste resultaten blijkt dat eigenaren best willen onderhandelen over het gebied en dat ze er samen vaak goed uitkomen. Volgens Van

der Krabben moet de gemeente zich dan wel terughoudend opstellen en niet te snel bepaalde dingen gaan verplichten. Hij neemt daarbij duidelijk het standpunt in dat de gemeente zich faciliterend op moet stellen en alleen aan de voorkant van het proces de voorwaarden moet opstellen. Nu kan het altijd zo zijn dat er sprake is van free riders in een gebied: partijen die niet mee willen betalen maar wel profiteren van de ontwikkelingen. Een wettelijke verplichting om mee te doen aan de herverkaveling zou daarvoor een oplossing kunnen bieden. Zolang er nog geen wettelijke regeling is, is het dus de kunst om zoveel mogelijk partijen over te halen om deel te nemen aan stedelijke herverkaveling. Het project moet zo aantrekkelijk mogelijk worden gemaakt voor de verschillende partijen. Doordat er eigenaren worden betrokken wordt de openheid van het proces vergroot.

- *Er is samenwerking tussen de betrokken partijen*

Zodra partijen ervan overtuigd zijn dat er voordeel te behalen is door uitvoering van een bepaald project door middel van stedelijke herverkaveling, zijn zij waarschijnlijk ook wel bereid om met elkaar samen te werken (Projectadviseur Kadaster, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Maar er zijn altijd situaties waarbij de samenwerking niet soepel verloopt. Een lokale winkeleigenaar en een grote vastgoedeigenaar met vastgoed door het hele land kunnen hele conflicterende belangen hebben. Maar als zij hetzelfde doel voor ogen hebben, kan ondanks hun conflicterende belangen wellicht toch een ruil ontstaan. Samenwerking met veel verschillende partijen zorgt daarbij voor een meer open proces.

- *Zowel publieke als private partijen kunnen het initiatief nemen om tot herverkaveling over te gaan*

Bij herverkaveling in stedelijk gebied kan zowel een publieke als een private partij het initiatief nemen. Dit getuigt van een open proces. Ook een vastgoedeigenaar kan bijvoorbeeld met een initiatief komen, waarbij de gemeente het project slechts faciliteert. Deze initiatiefnemer stelt een plan op voor een project waarbij het de bedoeling is dat stedelijke herverkaveling wordt toegepast (Muñoz Gielen, 2010). In dat plan moet staan op welke manier stedelijke herverkaveling een bijdrage kan leveren aan het realiseren van een bepaald project.

3.3.4 Voorwaarden voor succes

Om een stedelijke herverkavelingsproces te laten slagen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden worden hieronder opgesomd en vervolgens verder uitgelegd.

Voorwaarden voor succes:
- Betrokken eigenaren en gebruikers zijn bereid om deel te nemen en een financiële bijdrage te doen
- Betrokken eigenaren zijn bereid eigendommen in te brengen
- De herverkaveling moet worden aangepast op de specifieke situatie in een dorp of stad
- De gemeente moet ten minste een faciliterende rol hebben

- *Betrokken eigenaren en gebruikers zijn bereid om deel te nemen en een financiële bijdrage te doen*

Zoals in paragraaf 3.2.3 ook al werd beschreven moeten betrokken eigenaren en gebruikers eerst worden overtuigd van het rendement dat (op lange termijn) kan worden behaald met het voorgestelde project. Dit omdat zij anders waarschijnlijk niet willen deelnemen en geen financiële bijdrage willen doen. Deelname van zoveel mogelijk partijen is echter wel belangrijk om de herverkaveling een goede kans van slagen te geven. Alles moet vrijwillig, dus zonder medewerking kan er niets worden bereikt.

- *Betrokken eigenaren zijn bereid eigendommen in te brengen*

Als eigenaren hun eigendommen niet willen ruilen kan er geen herverkaveling worden uitgevoerd op vrijwillige basis. Voor de uitkomst van het project zou het het best zijn als alle betrokkenen eigenaren hiertoe bereid zijn, maar ook als een deel van de betrokkenen bereid is kan er al wel herverkaveling plaatsvinden (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013).

- *De herverkaveling moet worden aangepast op de specifieke situatie in een dorp of stad*
Volgens een adviseur van Broekhuis Rijs Advisering (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) is het belangrijk dat de herverkaveling specifiek wordt aangepast op het betreffende plangebied. Op iedere plek, in iedere stad en ieder dorp heb je te maken met verschillende omstandigheden. Zo kan in een bepaalde gemeente nog wel behoefte zijn aan woningbouw, maar is er in de buurgemeente een woningoverschot. Tevens kunnen de eigendomsverhoudingen in iedere gemeente anders liggen. Ook sommige gemeenten hebben grondposities en zullen daarom een andere rol aannemen dan gemeenten zonder grondposities. De herverkaveling moet daarom worden aangepast op de specifieke omstandigheden in de stad of in het dorp.

- *De gemeente moet ten minste een faciliterende rol hebben*
Stedelijke herverkaveling kan in verschillende vormen worden toegepast, met verschillende rollen voor de overheid. Zo wordt het in ieder land op een andere manier toegepast. Bij de Duitse Umlegung is bijvoorbeeld een heel belangrijke rol voor de overheid weggelegd. Stedelijke herverkaveling als samenwerkingsvorm is in Nederland al wel mogelijk, maar wordt nog niet erg vaak toegepast. Particulieren kunnen een samenwerkingsverband oprichten en daarbij afspraken maken over het overdragen van de beschikkingsmacht over de eigendommen. De overheid moet hierbij een bepaalde rol aannemen, bijvoorbeeld faciliterend of juist een rol waarbij de herverkaveling kan worden afgedwongen. Deze rol staat niet vast. Volgens Van der Putten, De Lint en De Wolff (2004) kunnen de volgende drie typen stedelijke herverkaveling waardevol zijn om in Nederland toe te passen:

1. *Stedelijke herverkaveling als gemeentelijk instrument voor grondexploitatie*: hierbij kan de gemeente in een plangebied de bestaande eigendomsverhoudingen en kavelindeling wijzigen, zodat de grond geschikt wordt voor het bouwen conform een gemeentelijk plan. Eigenaren krijgen na uitvoering van het plan een ander of aangepast perceel terug. De gemeente verzorgt de centrale uitvoering van het proces.
2. *Stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm*: hierbij ligt het accent op gezamenlijkheid. Stedelijke herverkaveling bundelt eigenaren en beschikkingsmacht over onroerend goed. Hierdoor wordt planrealisatie mogelijk gemaakt. Eigenaren kunnen worden overgehaald om mee te doen met de herverkaveling, omdat aan samenwerkende eigenaren bepaalde faciliteiten ter beschikking worden gesteld. Bij dit type kan de gemeente samenwerking tussen vastgoedeigenaren faciliteren.
3. *Stedelijke herverkaveling als verplichte samenwerkingsvorm:* hierbij kunnen eigenaren worden gedwongen mee te doen aan gezamenlijke planrealisatie. Het uitgangspunt is dat een (ruime) meerderheid van de eigenaren wel vrijwillig meewerkt. Ook hierbij heeft de gemeente slechts een faciliterende rol. Hier moet echter een wettelijke regeling aan ten grondslag liggen.

De derde vorm is in Nederland echter nog niet mogelijk aangezien er nog geen wettelijke regeling is. De vraag is op dit moment dus of de overheid een actieve (eerste vorm) of een faciliterende rol (tweede vorm) moet aannemen. Gezien het feit dat een open proces steeds belangijker wordt en de gemeente beperkte financiële middelen heeft, zou de tweede vorm van stedelijke herverkaveling de beste optie zijn.

Herverkaveling is vaak niet mogelijk zonder een rol voor de gemeente. Voorwaarde voor deze aanpak is dat de gemeente haar medewerking verleent en het bestemmingsplan aanpast. Ook moeten er geen nieuwe gronden meer worden uitgegeven voor winkels buiten het kernwinkelgebied, indien het centrum compacter moet worden (Buitelaar, 2012). De gemeente zal dus altijd een rol hebben.

3.3.5 Relatie met nationale regelgeving/beleid
Zoals gezegd bestaat er in Nederland geen wettelijke regeling met betrekking tot de toepassing van dit instrument. Vanaf de jaren '50 is echter al vaak een pleidooi gehouden om een dergelijke wettelijke regeling in te voeren, maar tot nu toe zonder succes. Volgens Bregman (2012) is '*juist in de huidige*

marktomstandigheden behoefte aan een wettelijke regeling van herverkaveling ter ondersteuning van de op veel plaatsen waarneembare tendens waarbij de gemeente zich meer en meer concentreert op een faciliterende rol bij het grondbeleid, al dan niet noodgedwongen door teruglopende budgets. Een wettelijke regeling kan volgens Bregman een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van onnodige stagnatie bij gebiedsontwikkelingen. Net als in Valencia is ook in Duitsland sprake van een wettelijke grondslag voor de stedelijke herverkaveling, namelijk BauGB. Deze is centraal geregeld, maar er is een mogelijkheid voor de deelstaten om nadere regels te stellen. Een dergelijke wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling zou ook in Nederland kunnen worden ingevoerd. Zo kunnen bepaalde eisen worden gesteld, zoals verplichte deelname van eigenaren als de meerderheid bereid is om deel te nemen.

Er is sprake van dat er mogelijk een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling in Nederland. De wettelijke regeling voor herverkaveling in het landelijke gebied dient daarbij als inspiratiebron. Deze wettelijke regeling kan fungeren als '*stok achter de deur met schaduwwerking vooruit*' (Projectadviseur Kadaster, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Doordat er een wettelijke regeling is willen mensen sneller meewerken, omdat ze weten dat ze anders kunnen worden gedwongen als de wettelijke regeling wordt toegepast. Als ze dan vrijwillig meewerken kunnen ze er vaak nog meer voordelen voor henzelf uithalen. Dit is bijvoorbeeld ook te zien bij het grondexploitatieplan die in 95% van de gevallen niet hoeft te worden toegepast omdat men een anterieure overeenkomst aangaat. Maar wanneer het grondexploitatieplan er niet zou zijn geweest, dan zouden er niet zoveel overeenkomsten zijn getekend. Dit wordt bedoeld met de 'schaduwwerking vooruit'. Tevens kan de wettelijke regeling als stok achter de deur fungeren wanneer bepaalde eigenaren weigeren om mee te werken. Mogelijk wordt deze wettelijke regeling ingevoerd met de nieuwe omgevingswet.

3.3.6 Effecten

Stedelijke herverkaveling heeft een aantal effecten die in tabel 4 worden samengevat en vervolgens uitgebreider worden verwoord. Deze effecten zijn toegespitst op de uitvoering van herverkaveling in een (winkel)centrum.

	Effecten
Stedelijke herverkaveling	Sommige winkelpanden hebben een nieuwe eigenaar
	Samengevoegde of gesplitste winkelpanden
	Nieuwe functies voor leegstaande panden
	Minder leegstaande winkelpanden
Open proces	Private partijen worden meer betrokken bij de ontwikkeling van een (deel)gebied

Tabel 4. De effecten van stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

Stedelijke herverkaveling

- *Sommige winkelpanden hebben een nieuwe eigenaar*

Bij herverkaveling worden gronden (met opstallen) geruild. In het geval van een (winkel)centrum is het gevolg van dit project dat bepaalde winkelpanden na de herverkaveling een andere eigenaar zullen hebben.

- *Samengevoegde of gesplitste winkelpanden*

Een ander effect van stedelijke herverkaveling in een centrum is dat bepaalde winkelpanden zijn samengevoegd of gesplitst. Als bijvoorbeeld behoefte is aan een groter winkelpand, kunnen twee panden die naast elkaar staan worden samengevoegd tot een groter winkelpand. Zo kan een winkel uitbreiden of kan er een nieuwe grotere winkel vestigen (Buitelaar, 2012).

- Nieuwe functies voor leegstaande panden
Naast samenvoegen of splitsen, kunnen er ook nieuwe functies worden gevestigd in leegstaande winkelpanden. Bij herverkaveling kan een pand een andere eigenaar krijgen die een andere functie aan het pand geeft. Zo kunnen leegstaande winkelpanden worden verbouwd tot bijvoorbeeld appartementen (Buitelaar, 2012).

- Minder leegstaande winkelpanden
Doordat er nieuwe functies kunnen worden gevestigd in leegstaande panden die niet meer gevuld worden (voornamelijk in de randstraten buiten het kernwinkelgebied) kan de winkelleegstand worden verminderd. Ook wanneer panden worden samengevoegd wordt het aantal leegstaande panden gereduceerd. Tijdens een herverkavelingsproces kunnen creatieve oplossingen opkomen voor leegstaande winkelpanden.

Open proces
- Private partijen worden meer betrokken bij de ontwikkeling van een (deel)gebied
Een ander belangrijk effect is dat er openheid is met betrekking tot het uit te voeren project. Private partijen worden veel betrokken bij het herverkavelingsproces en kunnen hun eigen ideeën en initiatieven inbrengen. Dit is een positief effect van stedelijke herverkaveling, zeker in een maatschappij waarin zich een ontwikkeling voordoet van government naar governance. Zeker wanneer 'stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm' wordt toegepast is er sprake van veel participatie.

3.3.7 Manieren om succes te meten
Maar wanneer is stedelijke herverkaveling in een centrum succesvol en hoe kunnen we dit meten? De succesfactoren van stedelijke herverkaveling toegepast in een (winkel)centrum zijn:

- (Delen van) het centrum ziet er verzorgder en vitaler uit
- Het aantal leegstaande winkelpanden is afgenomen
- Er komen meer bezoekers naar het centrum

Van deze succesfactoren wordt hieronder beschreven op welke manier te meten is of hieraan is voldaan.

-(Delen van) het centrum ziet er verzorgder en vitaler uit
Een verzorgder en vitaler centrum is een belangrijke succesfactor voor de uitkomst van stedelijke herverkaveling. Maar dit is een subjectief begrip en daardoor moeilijk te meten. Hieronder staan daarom indicatoren die gezamenlijk voor een verzorgd en vitaal centrum zorgen. Deze indicatoren zijn wel meetbaar.

Indicatoren verzorgd en vitaal centrum:

- Nette winkelpanden, dus geen oude vervallen panden met kapotte ruiten en/of graffiti of panden die dichtgetimmerd zijn;
- Geen rommel in de winkelstraten;
- De openbare ruimte wordt onderhouden;
- Er zijn op bijna alle momenten mensen in de winkelstraten te vinden (met als uitzondering 's nachts).

- Het aantal leegstaande winkelpanden is afgenomen
Een succesvol herverkavelingsproject in het centrum heeft als gevolg dat het aantal leegstaande panden is verminderd. Stedelijke herverkaveling moet er immers voor zorgen dat een deelgebied opknapt en verbetert en daar horen geen leegstaande panden bij. Dit is eenvoudig meetbaar door het aantal leegstaande winkelpanden voor en na het herverkavelingsproces te meten.

- Er komen meer bezoekers naar het centrum
Als het centrum succesvol is geherstructureerd en het centrum daarvan is opgeknapt, zal dit een positief effect hebben op de aantrekkingskracht van consumenten. Een mooi centrum trekt immers meer bezoekers dan een verloederd centrum. Of het herverkavelingsproces tot dit succes heeft geleid is te meten door het aantal bezoekers te registreren die voor en na het herverkavelingsproces naar het centrum toe komen.

Het succes van stedelijke herverkaveling kan in dit onderzoek echter niet worden gemeten. In dit onderzoek draait het immers om het onderzoeken of stedelijke herverkaveling een mogelijk instrument is om het centrum compacter te maken. Deze succesfactoren kunnen daarentegen pas worden gemeten wanneer de stedelijke herverkaveling is uitgevoerd. Er kan hoogstens een nulmeting worden gedaan.

3.4 De toepassing van stedelijke herverkaveling om een centrum compacter te maken

De roep klinkt steeds luider om het principe van de agrarische herverkaveling ook in stedelijke gebieden toe te gaan passen, met een mix van wonen, werken en uitgaansgelegenheden (Mudde, 2013). In oktober 2011 riep de hoogleraar Friso de Zeeuw al dat stedelijke herverkaveling moet worden ingevoerd. Volgens hem is dit in tijden van crisis dé manier om bouwactiviteiten in binnensteden weer van de grond te krijgen. Omdat gemeenten in deze tijden al genoeg moeite moeten doen om hun hoofd boven water te houden, moet er worden samengewerkt met andere partijen. Ook in een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM wordt onderzocht of stedelijke herverkaveling van toepassing kan zijn bij de herstructurering van een winkelgebied (Van der Putten, De Lint en De Wolff, 2004). Bij veel centra stagneren plannen en projecten rondom herontwikkeling en revitalisering. Stedelijke herverkaveling is geschikt om de samenwerking tussen de eigenaren te bevorderen, zodat de financiering ook kan worden geregeld. Ook Van der Putten (2012) en Van der Krabben (Persoonlijke communicatie, 18 maart 2013) denken dat ruilverkaveling een middel kan zijn om de leegstand van winkels in de kernwinkelgebieden tegen te gaan. Hiermee kan voor een leefbaarder en beter functionerend winkelgebied worden gezorgd. Door verschillende partijen met elkaar aan tafel te zetten kan zo gezamenlijk naar een oplossing worden gezocht voor de leegstandsproblematiek in de binnenstad.

Het realiseren van een compact centrum is een voorbeeld van een plan dat in de binnenstad moet worden uitgevoerd en waarbij veelal sprake is van versnipperd eigendom. Omdat het bij een compact winkelcentrum de bedoeling is dat winkels zich zoveel mogelijk in het kernwinkelgebied vestigen, waar vaak toch al panden leegstaan of leeg komen te staan, moeten winkeliers verhuizen naar het kernwinkelgebied. Volgens Van der Krabben (Persoonlijke communicatie, 18 maart 2013) kan ruilverkaveling hiervoor een interessante optie zijn. De verschillende eigenaren kunnen dan namelijk met elkaar onderhandelen. Zo kan een winkelier naar een leegstaand pand van een andere eigenaar verhuizen. De reden waarom dit nu niet gebeurt is omdat een winkelier de kosten vaak te hoog vindt om te verhuizen naar het centrum. Bij stedelijke herverkaveling kunnen deze kosten worden gefinancierd uit een fonds dat kan worden opgericht of er kan een overheidsbijdrage worden gedaan. Ook het probleem met de invulling van de leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied, die mede als gevolg van de verplaatsing naar het kernwinkelgebied is ontstaan, kan worden opgelost met behulp van stedelijke herverkaveling. Door verschillende partijen bij elkaar te brengen kunnen namelijk creatieve oplossingen worden bedacht en hoeven de panden wellicht niet (allemaal) gesloopt te worden (Kadaster, 2011). Een veelgehoorde oplossing om leegstaande gebouwen in te vullen is door het om te bouwen tot woningen of appartementen. Maar in krimp- en anticipeerregio's waar de huishoudensdaling al is ingetreden of in de naaste toekomst zal intreden, is (bijna) geen behoefte aan extra woningen. Er zullen dus andere creatieve oplossingen moeten komen. Dit kan een oplossing zijn waarbij het pand blijft staan en deze een nieuwe bestemming krijgt, maar het kan ook zijn dat het pand gesloopt moet worden en het perceel een heel andere bestemming krijgt.

De **hypothese** die centraal staat in dit onderzoek is: *stedelijke herverkaveling kan een instrument zijn om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken.*

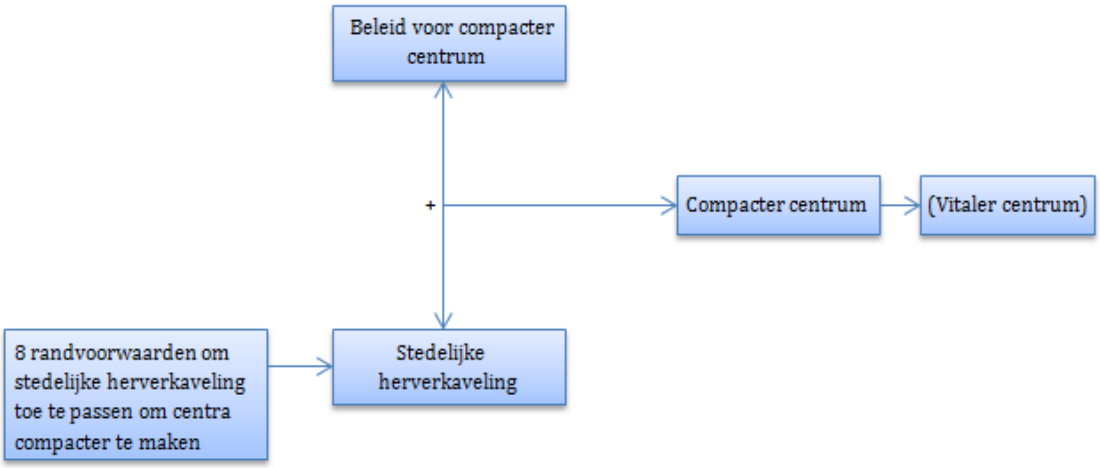
Om te kijken of stedelijke herverkaveling ook een mogelijkheid is om een centrum compacter te maken en daarmee de leegstand in centra in krimpgebieden tegen te gaan, zijn een aantal randvoorwaarden opgesteld. De randvoorwaarden vormen de leidraad van dit onderzoek. Deze randvoorwaarden zijn opgesteld door de belangrijkste uitgangspunten uit de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk te selecteren en deze toe te spitsen op het compacter maken van een centrum. Naar deze randvoorwaarden is onderzoek gedaan in de verschillende casussen. Zo is met name door middel van interviews onderzocht in hoeverre aan deze randvoorwaarden is voldaan. Indien nog geen herverkaveling wordt toegepast is onderzocht of dit instrument mogelijk toch kan worden toegepast. Uit de vergelijkende casestudy moet blijken of deze hypothese kracht bijgezet kan worden of moet worden verworpen. In tabel 5 zijn de randvoorwaarden in een schema uiteengezet.

	Randvoorwaarden
1	Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven
2	Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied
3	Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen
4	Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen
5	Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen
6	Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen
7	Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied
8	Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Tabel 5. Randvoorwaarden (Bron: eigen bewerking).

3.5 Conceptueel model

De relaties met betrekking tot de belangrijkste concepten in dit onderzoek zijn gevisualiseerd in een conceptueel model (figuur 8). Dit conceptueel model vormt de rode draad van dit onderzoek.



Figuur 8. Conceptueel model (Bron: eigen bewerking).

Het conceptueel model kan als volgt worden uitgelegd. Allereerst moet een gemeente beleid hebben om het centrum compact te maken. Wanneer een gemeente hier geen beleid voor heeft wordt het centrum namelijk hoogstwaarschijnlijk niet compacter, aangezien winkels zich dan ook nog op plekken buiten het kernwinkelgebied kunnen vestigen. Daarnaast is stedelijke herverkaveling een instrument om het centrum compacter te maken, mits aan de acht randvoorwaarden wordt voldaan. De acht randvoorwaarden die in de vorige paragraaf zijn geformuleerd staan centraal in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre het beleid en stedelijke herverkaveling gezamenlijk voor een compacter centrum kunnen zorgen. Een compacter centrum kan vervolgens in deze regio's zorgen dat het centrum weer vitaler wordt. De vitaliteit van het centrum na het compacter maken wordt in dit onderzoek niet meegenomen. Het gaat puur om het compacter kunnen maken van een centrum in een krimp- of anticipeerregio door middel van stedelijke herverkaveling. De vitaliteit van het centrum kan immers pas worden gemeten wanneer stedelijke herverkaveling al is uitgevoerd. Vandaar dat 'vitaler centrum' in het conceptueel model tussen haakjes staat.

3.6 Operationalisatie belangrijkste begrippen

Het is belangrijk om begrippen of concepten die nog wat abstract zijn te operationaliseren. Daarom worden in deze paragraaf de belangrijkste begrippen van dit onderzoek geoperationaliseerd.

Compact centrum

Een compact (winkel)centrum is een centrum waarin winkels en eventuele andere centrumvoorzieningen zo dicht mogelijk bij elkaar zijn geplaatst (Gemeente Winterswijk, 2012). De manier waarop kan worden gemeten of een centrum compact(er) is, is door middel van kaarten waarop de winkelvoorzieningen staan aangegeven. Op deze kaarten moet een kernwinkelgebied worden aangegeven waarbinnen de winkels zoveel mogelijk moeten zijn gevestigd. Om te kijken of een centrum compacter is geworden moeten 2 kaarten worden vergeleken, één kaart van een aantal jaren geleden en de meest recente kaart. Wanneer er meer winkels binnen het kernwinkelgebied zijn komen te liggen is het centrum compacter geworden. Op deze manier is in dit onderzoek gemeten of de centra in de gekozen casussen reeds compacter zijn geworden of nog niet. De kaarten zijn verkregen bij de gemeenten.

Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is een instrument om de beschikkingsmacht over vastgoed over te dragen zodat tot planrealisatie kan worden overgegaan. Gemeenten kunnen er voor kiezen om dit instrument toe te passen of niet. Door middel van interviews en beleidsdocumenten is 'gemeten' of de gemeenten in de gekozen casussen wel of geen stedelijke herverkaveling toepassen in het centrum.

Acht randvoorwaarden

De acht randvoorwaarden die zijn opgesteld worden getoetst in alle casussen. Indien aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan kan stedelijke herverkaveling worden ingezet om het centrum compacter te maken. De manier waarop de randvoorwaarden kunnen worden gemeten is per randvoorwaarde uiteengezet in tabel 6.

Randvoor-waarde	Wijze van meten	Onderzoeksmethode
1	Het kernwinkelgebied dient te worden aangegeven in kaarten in beleidsdocumenten.	Literatuurstudie
2	Dat gemeenten geen nieuwe winkels meer toestaan buiten dit kernwinkelgebied moet eveneens worden aangegeven in beleidsdocumenten.	Literatuurstudie
3	Het besef dat er moet worden geanticipeerd op de winkelleegstand in het centrum kan worden 'gemeten' door het aan de verschillende partijen te vragen.	Interviews
4	Of zowel publieke als private partijen bereid zijn een financiële bijdrage te doen kan worden 'gemeten' door het aan de verschillende partijen te vragen. Daarnaast staat er soms in beleidsdocumenten al wat geschreven over de overheidsbijdrage.	Interviews en literatuurstudie
5	Of ondernemers bereid zijn te verhuizen kan alleen worden achterhaald door het te vragen.	Interviews
6	Of eigenaren bereid zijn hun eigendommen te ruilen moet eveneens blijken uit interviews.	Interviews
7	Nieuwe invullingen voor leegstaande panden in krimpgebieden kunnen worden gevonden door bestudering van bestaande literatuur. Daarnaast kunnen publieke en private partijen ook zelf met ideeën komen.	Interviews en literatuurstudie
8	Of er een partij is aangesteld om het proces te leiden kan blijken uit beleidsdocumenten. Indien dat niet het geval is kan hier tijdens interviews naar worden gevraagd.	Interviews en literatuurstudie

Tabel 6. Operationalisatie van de acht randvoorwaarden (Bron: eigen bewerking).

4. Methode

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodiek van dit onderzoek beschreven. Eerst wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, vervolgens op het onderzoeksmateriaal en ten derde wordt beargumenteerd welke casussen zijn gekozen en wordt een beschrijving van de respondenten gegeven. In paragraaf 4.5 wordt ten slotte de kwaliteit van de gegevens besproken.

4.2 Onderzoeksstrategie

Om de doelstelling van dit onderzoek te behalen, moet de onderzoeksstrategie goed aansluiten bij de doel- en vraagstellingen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Als wordt gekeken naar de doel- en vraagstelling, kan worden geconcludeerd dat het onderzoek meer diepgang kent dan breedte. Het betreft namelijk een onderzoek dat zich richt op één bepaald concept: een compact centrum. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijkheid om door middel van stedelijke herverkaveling een centrum compacter te maken.

De informatie is tijdens dit onderzoek grotendeels achterhaald door middel van kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek past namelijk het best bij een diepgaand onderzoek. Kwalitatief onderzoek geeft namelijk meer diepgaande informatie dan kwantitatief onderzoek. Het gaat in dit onderzoek niet zozeer om cijfers, tabellen en grafieken. Daarmee kan namelijk niet achterhaald worden hoe in andere gemeenten compacte centra worden gerealiseerd. Het gaat in dit onderzoek om meningen en motivaties waarom op een bepaalde manier wordt gehandeld en wat de gevolgen hiervan zijn. Deze informatie kan door middel van kwalitatief onderzoek worden verkregen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Daarnaast is er voor een heel klein deel ook kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Door het vergelijken van kaarten wordt namelijk in iedere casus de conclusie getrokken of het centrum reeds compacter is geworden.

Omdat er naar dit onderwerp nog maar beperkt onderzoek is gedaan en er nog niet veel over gepubliceerd is, betreft het een empirisch onderzoek in plaats van een bureauonderzoek. Door middel van bureauonderzoek kan de doelstelling niet worden behaald. Daarom moet onderzoek worden gedaan in het 'veld'.

In dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van een casestudy. Een casestudy is een diepgaand empirisch onderzoek, waarbij veelal kwalitatieve gegevens worden verzameld (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). Hierbij wordt gewerkt met een klein aantal onderzoekseenheden. Om te kijken of stedelijke herverkaveling geschikt is om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken is gekozen voor drie vergelijkbare casussen. In dit geval zijn dat Heerlen, Delfzijl en Hengelo. Eén casus heeft beleid voor een compacter centrum, in een andere gemeente wordt stedelijke herverkaveling toegepast en de derde casus bevat beide elementen. De keuze voor deze casussen wijst op een experiment-achtige casestudy, waarmee antwoord kan worden gevonden op de centrale vraag van dit onderzoek. Op de casussen zal in paragraaf 4.4 een verdere toelichting worden gegeven. Het onderzoek betreft dus een meervoudige casestudy. Volgens Saunders, Lewis en Thornhill (2008) worden meervoudige casussen vooral gebruikt uit noodzaak om te bepalen of de resultaten van de eerste casus ook voorkomen in de andere casussen en daardoor kunnen worden gegeneraliseerd. Dat is ook in dit onderzoek het geval. De analyseresultaten uit de verschillende casussen worden namelijk vergeleken. Daaruit worden vervolgens conclusies getrokken. In dit onderzoek wordt op een strategische manier een steekproef getrokken van respondenten.

4.3 Onderzoeksmateriaal

De manier waarop in dit onderzoek de informatie is verkregen is door middel van literatuurstudie, interviews en observaties. Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit zijn niet-gestandaardiseerde interviews. Hierbij heeft de onderzoeker een lijst met thema's en vragen die moeten

worden behandeld, die van interview tot interview kunnen variëren (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). Tijdens het interview kan de volgorde van de vragen veranderen, kunnen vragen worden weggelaten of vragen worden toegevoegd. In tegenstelling tot gestructureerde interviews heeft de onderzoeker bij semi-gestructureerde interviews meer vrijheid. Zo kan worden doorgevraagd om een antwoord te verduidelijken of om ergens kritisch op in te gaan. Dit is bij gestructureerde interviews niet mogelijk. Bij niet-gestructureerde interviews is vooraf geen lijst met vragen opgesteld. Hierbij is er dus sprake van veel vrijheid, maar tegelijkertijd kan de onderzoeker het gesprek nauwelijks sturen. Omdat sturing wel belangrijk is om goede antwoorden te krijgen, is voor semi-gestructureerde interviews gekozen. De vragenlijsten die zijn opgesteld voor de interviews zijn in bijlage 2 te vinden.

In de beginfase van het onderzoek is de informatie met name verkregen door middel van literatuurstudie. Bij het beantwoorden van de eerste deelvraag (*Hoe kan een compact centrum bijdragen aan het tegengaan van winkelleegstand?*) is eveneens voornamelijk gebruik gemaakt van bestaande documenten uit binnen- en buitenland. De manier waarop compacte centra leegstand kunnen tegengaan wordt immers al beschreven. Deze informatie is aangevuld met informatie die is verkregen middels interviews.

Vervolgens zijn bij de tweede deelvraag (*Wat is stedelijke herverkaveling en op welke wijze is dit concept toepasbaar op compacte centra?*) zowel bestaande documenten als interviews en observaties belangrijk. Wat stedelijke herverkaveling precies inhoudt kan grotendeels worden beantwoord met behulp van bestaande documenten. Daarnaast zijn in het vooronderzoek nog enkele interviews gehouden met personen die gespecialiseerd zijn in dit onderwerp, zodat het theoretisch kader nog wat kon worden aangevuld. De manier waarop stedelijke herverkaveling toepasbaar is op compacte centra komt uit literatuur en met name uit interviews naar voren. Aan de hand van de informatie die verkregen is middels interviews kan worden achterhaald of stedelijke herverkaveling behulpzaam kan zijn bij het realiseren van een compact centrum in krimp- en anticipeerregio's. Hier is nog niet veel over geschreven, waardoor literatuurstudie niet toereikend is. Deze informatie uit interviews is aangevuld met literatuurstudie en observaties. Tijdens de observatie is onder andere gekeken naar de hoeveelheid leegstand binnen en buiten het kernwinkelgebied, de compactheid van het centrum en hergebruik van leegstaande panden. In bijlage 4 is een lijst met indicatoren opgenomen waar tijdens de observatie aandacht aan is besteed. Tevens zijn in bijlage 4 de verslagen van de observaties opgenomen.

Bij de beantwoording van de laatste deelvraag (*Kan stedelijke herverkaveling ook worden toegepast bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's en zo ja, op welke manier?*) is gebruik gemaakt van informatie uit interviews en bestaande documenten, oftewel de informatie die is verkregen tijdens de vergelijkende casestudy. Interviews zijn hier de belangrijkste bron, omdat er maar nog maar nauwelijks is geschreven over stedelijke herverkaveling in relatie tot krimp- en anticipeerregio's. Om erachter te komen of stedelijke herverkaveling kan worden toegepast in centrumgebieden van krimp- en anticipeerregio's, is daarom geprobeerd dit zoveel mogelijk informatie te achterhalen door middel van interviews. Om te kijken of stedelijke herverkaveling kansen biedt in deze regio's zijn drie vergelijkbare casussen gekozen: één met beleid voor een compact centrum, één met stedelijke herverkaveling en één met beide. In de volgende paragraaf worden de casussen verder toegelicht.

In tabel 7 is voorgaande informatie nog eens kort in een schema ondergebracht.

Deelvraag	Onderzoeksmethode	Toelichting
1. Hoe kan een compact centrum bijdragen aan het tegengaan van winkelleegstand?	Literatuurstudie	De manier waarop een compacter centrum winkelleegstand kan tegengegaan is veelal reeds beschreven in bestaande documenten.
2. Wat is stedelijke herverkaveling en op welke wijze is dit concept toepasbaar op compacte centra?	Literatuurstudie, interviews en observatie	Wat stedelijke herverkaveling is kan voor een groot deel uit bestaande documenten worden gehaald. De manier waarop dit concept toepasbaar is op compacte centra zal voornamelijk door middel van interviews worden achterhaald. Aanvullend is er in iedere casus een observatie gedaan.
3. Kan stedelijke herverkaveling ook worden toegepast bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's en zo ja, op welke manier?	Literatuurstudie en interviews	Of stedelijke herverkaveling ook kan worden toegepast in krimp- en anticipeerregio's moet voornamelijk door middel van interviews worden achterhaald. Deze informatie kan worden aangevuld met informatie uit bestaande literatuur.

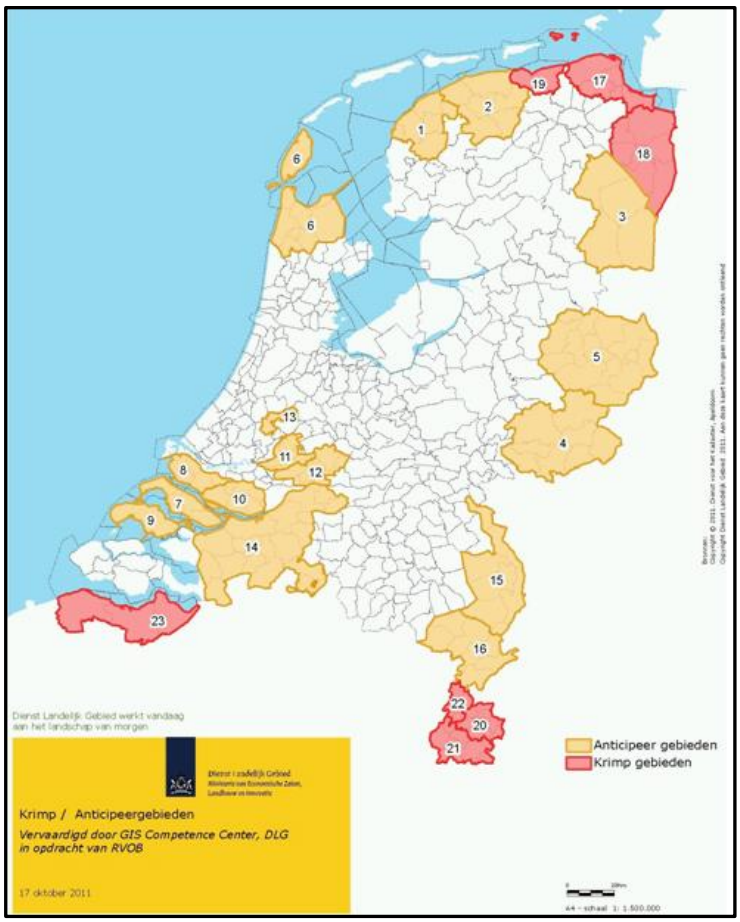
Tabel 7. Onderzoeksmethode per deelvraag (Bron: eigen bewerking).

4.4 Casussen en respondenten

In deze paragraaf worden de gekozen casussen verder toegelicht en wordt beargumenteerd waarom deze keuzes zijn gemaakt. Daarbij worden de respondenten per casus aangegeven. In bijlage 1 is een overzicht met namen van de respondenten te vinden.

Voorafgaand aan de casestudy heeft een vooronderzoek plaatsgevonden, waarbij drie interviews zijn gehouden. Twee interviews waren met personen die veel kennis hebben met betrekking tot stedelijke herverkaveling. Zij zijn momenteel betrokken bij projecten waarbij stedelijke herverkaveling wordt toegepast en konden veel vertellen over dit onderwerp. Het derde interview met een juridisch beleidsmedewerker had meer betrekking op de juridische gevolgen van het compacter maken van het centrum. Het is immers belangrijk om te weten waar gemeenten allemaal mee te maken krijgen bij de uitvoering van een dergelijk plan.

Om casussen te kiezen met gelijke oorzaken van winkelleegstand, is gekeken naar gemeenten in krimp- en anticipeerregio's die zich met compacte centra en/of stedelijke herverkaveling bezighouden. In figuur 9 is de ligging van krimp- en anticipeerregio's in Nederland weergegeven. Regio's waar de krimp al (hevig) gaande is, zijn onder andere Parkstad Limburg (nummer 20) en Noordoost Groningen (nummer 17) (PBL & CBS, 2009). Anticipeerregio's zijn bijvoorbeeld de Achterhoek (nummer 4) en Twente (nummer 5).



Figuur 9. Ligging van krimp- en anticipeerregio's in Nederland (Bron: Rijksoverheid, 2012).

Bij bestudering van de detailhandelsvisies van gemeenten in krimp- en anticipeerregio's kwam naar voren dat in Heerlen en Delfzijl enige tijd geleden plannen zijn gemaakt om het centrum compacter te maken. In de detailhandelsvisie van Delfzijl kwam tevens naar voren dat zij daarbij gebruik willen maken van ruilverkaveling. Verder is de gemeente Hengelo ook een gemeente die te maken heeft met winkelleegstand en ook daar zal in de toekomst krimp zijn intrede doen. Deze gemeente denkt er momenteel over na om stedelijke herverkaveling toe te passen in het centrum. In het centrum van Hengelo is bovendien al een project gerealiseerd waarbij een soort vrijwillige kavelruil heeft plaatsgevonden. Daarom is het goed om te onderzoeken op welke manier deze ruil heeft plaatsgevonden en aan de hand daarvan te kijken of het een mogelijkheid is om stedelijke herverkaveling toe te passen bij het compacter maken van centra in krimp- en anticipeerregio's.

Kortom, de drie gemeenten betreffen allemaal een gemeente in een krimp- of anticipeerregio. Daarbij zijn in twee gemeenten plannen om het centrum compacter te maken, waarbij één gemeente ruilverkaveling toepast. In de andere gemeente heeft een soort vrijwillige kavelruil plaatsgevonden en wordt nagedacht om stedelijke herverkaveling in te zetten in het centrum. Deze gemeente ziet ook in dat het centrum vanwege de leegstand compacter moet, maar heeft hiervoor nog geen concrete plannen gemaakt. De verschillende aspecten in de casussen zijn in tabel 8 nog eens in een schema weergegeven. Door de genoemde randvoorwaarden in deze casussen te onderzoeken kunnen aanbevelingen gedaan worden voor gemeenten in krimp- en anticipeerregio's, die een compacter centrum wensen. De casussen worden hierna nog verder toegelicht.

	Casus 1: Centrum Heerlen (Parkstad Limburg)	Casus 2: Centrum Delfzijl (Noordoost Groningen)	Casus 3: Centrum Hengelo (Twente)
Krimpregio	X	X	
Anticipeerregio			X
Compact centrum	X	X	
Stedelijke herverkaveling		X	X

Tabel 8. Overzicht van de gekozen casussen (Bron: eigen bewerking).

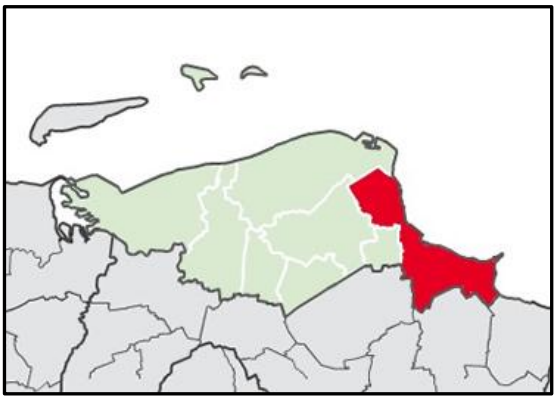
Heerlen

De eerste onderzoekseenheid is de gemeente Heerlen die is gelegen in de krimpregio Parkstad Limburg. In figuur 10 is de ligging van deze gemeente te zien. In 2005 is in Heerlen al een visie opgesteld met als doel een compacte (her)ontwikkeling van de stad, waarbij rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkeling en de leegstand als gevolg hiervan (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Heerlen is dus al langer bezig met het realiseren van een compact centrum en daarom is het goed om te onderzoeken op welke manier zij dit doen. Hier kunnen lessen uit worden getrokken voor andere gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. Daarnaast heeft deze gemeente al langer te maken met krimp. Om informatie te verkrijgen zijn in Heerlen interviews gehouden met een beleidsmedewerker en een beleidsregisseur van de gemeente Heerlen, een programmamanager economie van Regio Parkstad Limburg en twee winkeliers die tevens lid zijn van het centrummanagement.

Figuur 10. Kaart met ligging gemeente Heerlen (Bron: CBS, 2012c).

Delfzijl

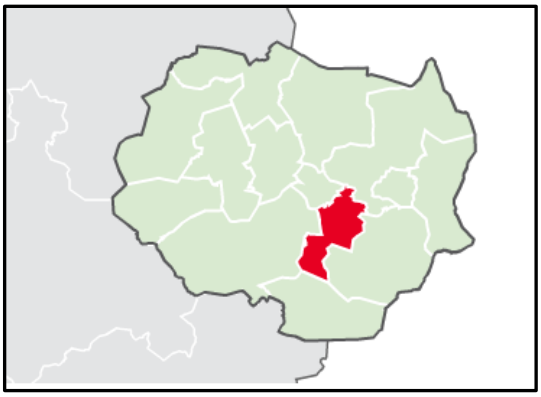
Een andere gemeente die zich bezighoudt met het realiseren van een compact centrum is de gemeente Delfzijl. Deze gemeente ligt eveneens in een krimpregio, namelijk Noordoost Groningen (zie figuur 11). De gemeente Delfzijl heeft in 2012 een visie opgesteld waarin het doel wordt beschreven om het centrum compacter te maken om zo in te kunnen spelen op de krimp en daarmee de leegstand (Gemeente Delfzijl, 2012). Bovendien zijn hier plannen om een soort ruilverkaveling toe te passen om het compacte centrum te kunnen realiseren. Dit maakt Delfzijl een extra interessante casus. Bij deze ruilverkaveling wordt een fonds gevormd om dit te kunnen financieren. Door te onderzoeken hoe de ruilverkaveling daar precies in zijn werk gaat, kan worden gekeken of dit ook geschikt is voor andere gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. In Delfzijl zijn interviews gehouden met de programmamanager van het centrum van de gemeente Delfzijl, een winkelier die tevens lid zijn van het centrummanagement en de voorzitter van het centrummanagement. Daarnaast is gesproken met een adviseur van Broekhuis Rijs Advisering, die de gemeente Delfzijl voorziet van advies met betrekking tot het centrum. Deze persoon is aangewezen als detailhandelsregisseur in Delfzijl en leidt het gehele traject.



Figuur 11. Kaart met ligging gemeente Delfzijl (Bron: CBS, 2012b).

Hengelo (Overijssel)

De derde casus is Hengelo. Hengelo is een gemeente in de regio Twente. In figuur 12 is de ligging van de gemeente Hengelo te zien. Ook in Twente is krimp een belangrijk thema dat de komende jaren op de agenda staat. Krimp zal naar verwachting in Twente op korte tot middellange termijn (10 tot 15 jaar) niet zo hevig toetreden als in bijvoorbeeld Noordoost Groningen en Zuid Limburg, maar ook in deze regio is het wel van belang dat er wordt ingespeeld op bevolkingskrimp (Hamming, 2011). De leegstand van winkels is echter ook op dit moment al een probleem in Hengelo en de rest van Twente (Kuitert, 2013). Bij het project 'Lange Wemen' in het centrum van Hengelo heeft een soort van vrijwillige kavelruil plaatsgevonden. Omdat men daar het ruilproces al grotendeels doorlopen heeft, is dit een interessante onderzoekseenheid voor dit onderzoek. Zo kan onderzocht worden welke eigendommen zijn geruild en wat hier de gevolgen van zijn. Vervolgens kunnen hieruit lessen worden getrokken. Daarnaast is er onderzocht of stedelijke herverkaveling ook in het centrum kan worden ingezet, om zo de leegstand van winkels tegen te kunnen gaan. In Hengelo zijn interviews gehouden met een beleidsmedewerker, accountmanager en projectmanager van de gemeente Hengelo, de voorzitter van een vereniging van vastgoedeigenaren, de centrummanager die opkomt voor de ondernemers en een projectontwikkelaar. Met de projectmanager en projectontwikkelaar is gesproken over het project de 'Lange Wemen'. Met de beleidsmedewerker Ruimte en Wonen en de accountmanager Horeca en Detailhandel is gesproken over de toepassing van stedelijke herverkaveling in het centrum. Met de voorzitter van de vastgoedeigenaren en de centrummanager is over beide projecten besproken, aangezien zij bij beide zijn betrokken.



Figuur 12. Kaart gemeente Hengelo (Bron: CBS, 2012d).

Door de analyseresultaten van deze drie vergelijkbare, maar toch ook verschillende casussen te vergelijken, kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

4.5 Kwaliteit van de gegevens

Bij het gebruik van semi-gestructureerde interviews kunnen zich een aantal problemen voordoen die te maken hebben met de kwaliteit van de gegevens. Het gaat hierbij om de betrouwbaarheid, vormen van vertekening, validiteit en generaliseerbaarheid (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007).

Allereerst kan het gebeuren dat met betrekking tot de betrouwbaarheid dat verschillende onderzoekers niet dezelfde informatie zouden verkrijgen. Daarnaast komt de bezorgdheid om de betrouwbaarheid van dit soort interviews ook voort uit het probleem van vertekening of bias. Zo kunnen opmerkingen, toon of niet-verbaal gedrag van de interviewer een vertekening creëren in de manier waarop de respondenten de vragen beantwoorden. Tevens is het mogelijk dat de onderzoeker de antwoorden van de respondent verkeerd interpreteert. Als de onderzoeker niet in staat is om het vertrouwen van de respondent te winnen of als het de onderzoeker aan geloofwaardigheid ontbreekt, kan de waarde van de verkregen informatie beperkt zijn (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Hierdoor ontstaan er twijfels over de validiteit of de betrouwbaarheid van de informatie. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de geïnterviewde een 'sociaal wenselijke' rol aanneemt, waarbij zijn of haar bedrijf alleen positief wordt afgebeeld. "*Validiteit heeft te maken met de mate waarin de onderzoeker toegang krijgt tot de kennis en ervaring van de deelnemers en in staat is te bepalen wat de deelnemer bedoelt met datgene wat deze heeft gezegd"* (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007, p. 308). Dit hoeft in principe geen probleem te zijn bij semi-gestructureerde interviews. Wel blijft het de vraag of de resultaten generaliseerbaar zijn. Bij een casestudymethode kunnen namelijk meestal geen generalisaties worden gemaakt over de gehele populatie.

Om deze problemen met de kwaliteit van gegevens op te lossen is het van belang dat de onderzoeker alvorens het doen van de interviews goed voorbereid is. Zo moet de onderzoeker op de hoogte zijn van de context van een bedrijf of de situatie waarin het interview plaatsvindt. Hierdoor beschikt de onderzoeker basiskennis waarmee de informatie kan worden beoordeeld en kan tevens zijn of haar geloofwaardigheid worden vergroot. In dit onderzoek zijn de interviews daarom goed voorbereid. Daarnaast is het belangrijk dat goed wordt doorgevraagd indien de respondent beperkte of sociaal wenselijke informatie geeft. Ook is het soms goed om vooraf al wat informatie te geven aan de respondent met betrekking tot het interview, zodat de respondent er alvast over na kan denken en eventueel nog gegevens op kan zoeken. Verder moet er gelet worden op de manier waarop de vragen worden gesteld: duidelijke geformuleerd en op neutrale toon. Om te controleren of de onderzoeker alles heeft begrepen is het ten slotte goed om af en toe kort te herhalen wat de respondent heeft verteld. Al deze genoemde oplossingen zijn meegenomen tijdens dit onderzoek, om zo de kwaliteit van deze gegevens zo hoog mogelijk te laten zijn.

Ten slotte is het belangrijk dat een onderzoek toch enigszins generaliseerbaar is. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy, waardoor de resultaten al meer generaliseerbaar zijn dan in het geval van een enkelvoudige casestudy. Daarnaast wordt het onderzoeksproject in verband gebracht met een bestaande theorie, waardoor de resultaten een breder belang hebben dan alleen de casussen uit dit onderzoek. Door dit verband kan dit onderzoek de toepasbaarheid van de bestaande theorie toetsen op de genoemde casussen. Als de theorie niet toepasbaar is moet worden aangegeven waarom niet. "*Hiermee wordt het ook mogelijk om theoretische ideeën naar voren te brengen die in een andere context kunnen worden getoetst"* (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007, p. 318).

5. Casus I: Heerlen

5.1 Inleiding

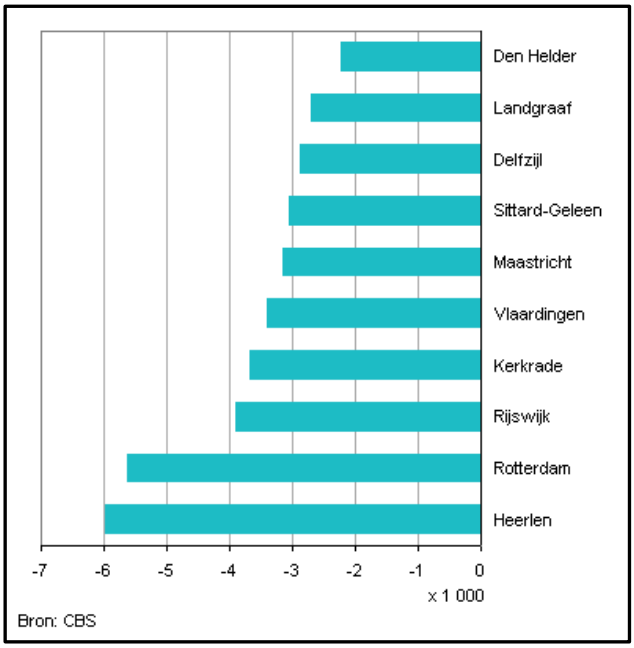
In dit hoofdstuk worden de analyseresultaten van de eerste casus uiteengezet. Allereerst volgt een beschrijving van de casus. Daarna wordt in paragraaf 5.3 beschreven op welke manier Heerlen een compacter centrum wil realiseren en wordt de casus getoetst aan de randvoorwaarden uit paragraaf 3.3, om zo te kijken of een vorm van stedelijke herverkaveling ook een mogelijkheid kan zijn in het centrum van Heerlen. Ten slotte volgt de conclusie van dit hoofdstuk.

5.2 Casusbeschrijving

In deze paragraaf wordt eerst de demografische krimp in Heerlen besproken, vervolgens de winkelleegstand, de uitstraling van het centrum en ten slotte het beleid voor het centrum. Zo kan een goed beeld worden gevormd van de huidige situatie in Heerlen.

5.2.1 Demografische krimp

Heerlen is gelegen in de regio Parkstad Limburg. De binnenstad van Heerlen is aangewezen als het stedelijk (winkel)centrum van deze regio. Doelgroepen van dit centrum zijn centrumbewoners, inwoners van Heerlen, inwoners van Parkstad Limburg, inwoners van omliggende regio's en toeristische en recreatieve bezoekers. Parkstad Limburg is een regio die al langere tijd te maken heeft met een forse demografische krimp. In 2010 kende de regio nog een inwonertal van ruim 250.000. De verwachting is dat dit aantal verder gaat afnemen tot ongeveer 200.000 inwoners en vervolgens zal stabiliseren (Parkstad Limburg, 2010). Ook Heerlen heeft te maken met een forse bevolkingskrimp. Zo stond Heerlen tussen 1999 en 2009 zelfs bovenaan in de top 10 van Nederlandse gemeenten met de grootste afname van het inwonertal (figuur 13).



Figuur 13. De 10 gemeenten met de absoluut grootste afname in inwonertal in de periode 1999-2009 (Bron: CBS, 2012e).

Op 1 januari 2011 kende de stad nog een inwonersaantal van 89.212 (CBS, 2011). Volgens de prognoses neemt dit aantal ieder jaar verder af. Hier moet op allerlei (beleids)terreinen rekening mee worden gehouden. Zo is er minder behoefte aan onder andere woningen, onderwijs, voorzieningen en winkels.

Bevolkingsdaling betekent immers een afname van de vraag naar verschillende functies. Daarbij hebben gemeenten in Parkstad Limburg ook te maken met vergrijzing, waardoor de vraag naar zorg wel toeneemt. Ook moeten voorzieningen goed bereikbaar zijn voor ouderen. Bij het maken van beleid moet rekening worden gehouden met deze demografische veranderingen.

5.2.2 Winkelleegstand

Heerlen heeft het hoogste verzorgingsniveau in de regio Parkstad Limburg, maar toch heeft ook Heerlen de laatste jaren te maken met forse winkelleegstand in het centrum. Deze leegstand in het centrum wordt door de gemeente erkend en is in 2005 grondig geanalyseerd. Dit is echter een analyse uit 2005 en inmiddels is de winkelleegstand nog verder toegenomen. In de tussentijd heeft de economische crisis zijn intrede gedaan wat ook grote gevolgen heeft voor de winkeliers. Daarnaast is de bevolkingskrimp verder toegetreden. Gezamenlijk zorgen deze ontwikkelingen voor veel winkelleegstand. Ook de toename van het aantal internetaankopen is nog een oorzaak van de leegstand van winkels in Heerlen (Beleidsmedewerker gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). De leegstand is dus het gevolg van landelijke ontwikkelingen en wordt versterkt door de demografische krimp. Gemeenten waar geen sprake is van bevolkingskrimp hebben over het algemeen een lager leegstandspercentage. Door daling van het inwoneraantal neemt namelijk ook het bestedingspotentieel af en worden er minder aankopen gedaan in winkels (Parkstad Limburg, 2010). Alle ontwikkelingen zorgen gezamenlijk voor een forse leegstand in het centrale winkelgebied (het centrum) van Heerlen. In de binnenstad van Heerlen bevinden zich 463 winkels waarvan er 99 leegstaan (Beleidsmedewerker gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Het centrum van Heerlen kampt dus met een leegstandspercentage van bijna 21,4%. Dit betekent voor Heerlen dat er in het centrum 20.125 m^2 leegstaand winkelvloeroppervlak aanwezig is.

In figuur 14 en 15 zijn de leegstaande panden in het centrum van Heerlen te zien. In figuur 14 staan met groene stippen de leegstaande panden in 2005 aangegeven. In figuur 15 staan de nieuwe leegstaande panden (ten opzichte van 2005) met blauw aangegeven en de langdurig leegstaande panden met rood. Door vergelijking van deze kaarten kan geconstateerd worden dat het aantal leegstaande panden tussen 2005 en 2013 fors is toegenomen. Een aantal panden die in 2005 leegstonden zijn momenteel wel weer gevuld, maar daar zijn (veel meer) andere leegstaande panden voor in de plaats gekomen.

Figuur 14. Leegstand in het centrum van Heerlen in 2005 (Bron: Gemeente Heerlen, 2013).

Figuur 15. Leegstand in het centrum van Heerlen in 2013 (Bron: Gemeente Heerlen, 2013).

5.2.3 Uitstraling van het centrum

Om een goed visitekaartje af te kunnen geven, heeft een centrum een goede uitstraling nodig. Heerlen is exponentieel gegroeid in de tijd van steenkolenwinning in de mijnen in dat gebied. Toen bij Heerlen steenkool werd ontdekt is er als het ware 'een stad uit de grond gestampt' om alle toestromende mijnwerkers een volwaardige leefomgeving te kunnen bieden (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). De huidige bebouwing is dus niet historisch maar stamt uit de jaren '50 en later. Uit verschillende interviews is gebleken dat het centrum van Heerlen momenteel wel een impuls kan gebruiken. De binnenstad wordt over het algemeen door toeristen niet heel aantrekkelijk gevonden (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Dit wordt mede veroorzaakt doordat de binnenstad geen historische bebouwing heeft. Er wordt aangegeven dat een bijzondere uitstraling van het centrum ontbreekt. Dit wordt veroorzaakt door "*abrupte afwisseling van grof- en fijnmazige stedenbouwkundige structuren, leegstaande gebouwen en braakgevallen terreinen*" (Hahn & Stikkelbroeck, 2005, p. 4). Vooral de leegstaande winkelpanden zorgen voor een negatief beeld van het centrum van Heerlen. Deze panden staan soms al vele jaren leeg, wat voor verloedering zorgt. Dit heeft ook een negatief effect op de omliggende winkelpanden. De voornaamste winkelleegstand is gelegen aan de rand van het centrum. De zogenoemde A-1-locaties van het centrum hebben eveneens te maken met winkelleegstand, maar in mindere mate (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Een groot nadeel van leegstand aan de randen van het kernwinkelcentrum bij de aanlooproutes, is dat de bezoekers via deze wegen naar het centrum komen en hierdoor meteen een slecht beeld krijgen van Heerlen. In figuur 16 en 17 zijn foto's te zien van minder aantrekkelijke delen van de binnenstad van Heerlen. Hierdoor wordt de sfeer in de binnenstad van Heerlen niet als uitnodigend ervaren.

Figuur 16. Verloederd deel van een winkelstraat aan de rand van het centrum (Bron: eigen bewerking).

Figuur 17. Een leegstaand verloederd winkelpand (Bron: eigen bewerking).

5.2.4 Beleid voor het centrum

Als hoofdwinkelcentrum van Parkstad Limburg moet Heerlen een brede aantrekkingskracht uitoefenen op bezoekers vanuit de gehele regio en daarbuiten. In de integrale centrumvisie is bepaald dat het centrum voldoende omvang en kwaliteit en een breed assortiment moet hebben (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Daar komt bij dat de binnenstad een sfeervolle uitstraling moet hebben om deze aantrekkingskracht te kunnen uitoefenen. Het imago van Heerlen is echter momenteel niet erg goed.

De gemeente Heerlen erkende al jaren geleden dat er iets moet gebeuren om het imago te kunnen verbeteren. Omdat hiervoor de leegstand en verloedering in het centrum moeten worden tegengegaan is in 2005 de Integrale Centrumvisie opgesteld (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). In deze visie komt de perceptie van de gemeente naar voren. Zij wenst dat de binnenstad in de toekomst weer als uitnodigend wordt ervaren. De visie is opgesteld voordat de economische crisis zijn intrede deed. Het centrum had toen al wel te maken met leegstand, met name als gevolg van bevolkingskrimp (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). De gemeente ziet het tegengaan van leegstand als een belangrijke opgave om de uitstraling van de stad te kunnen verbeteren. In de centrumvisie wordt aangegeven dat de gemeente rekening houdt met toekomstige demografische en economische ontwikkelingen. Ze heeft de wens om de binnenstad te herontwikkelen, zonder de ogen te sluiten voor de realiteit. Dit alles om de uitstraling van de stad te verbeteren en daarmee aantrekkelijker te maken voor potentiële consumenten. Er is daarom bepaald dat het centrum compacter moet. "*Vanwege de nog te verwachten explosieve stijging van de leegstand zal het centrum compacter moeten*" (Winkelier Heerlen, persoonlijke communicatie, 11 april 2013).

Daarnaast heeft Regio Parkstad Limburg in 2010 de Retailstructuurvisie 2010-2020 opgesteld. In 2002 was er ook al een Retailstructuurvisie opgesteld, maar daarin was nog geen rekening gehouden met de bevolkingskrimp (Programmamanager economie Parkstad Limburg, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). In de vernieuwde visie is beschreven welke aanpak moet worden gevolgd om goed te kunnen anticiperen op de krimp. Ook hieruit kwam naar voren dat het centrum van Heerlen, maar ook van veel andere Parkstad-gemeenten, compacter moet. Om de uitstraling van het centrum te verbeteren moeten winkelmeters worden weggenomen en de winkels meer worden geconcentreerd, zodat een aantrekkelijker winkelgebied ontstaat met een goede uitstraling.

Sinds 2005 staat het beleid voor het centrum van Heerlen dus al in het teken van het wegnemen van winkelmeters en het creëren van een compacter centrum. Dit beleid is onveranderd gebleven.

5.3 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Heerlen

In deze paragraaf wordt de situatie in Heerlen getoetst aan de randvoorwaarden om stedelijke herverkaveling toe te passen om het centrum compacter te maken. In hoofdstuk 3 zijn de randvoorwaarden aangegeven waaraan moet zijn voldaan om stedelijke herverkaveling te kunnen toepassen om een centrum compacter te maken. Per randvoorwaarde wordt hieronder beschreven of hieraan is voldaan en op welke manier.

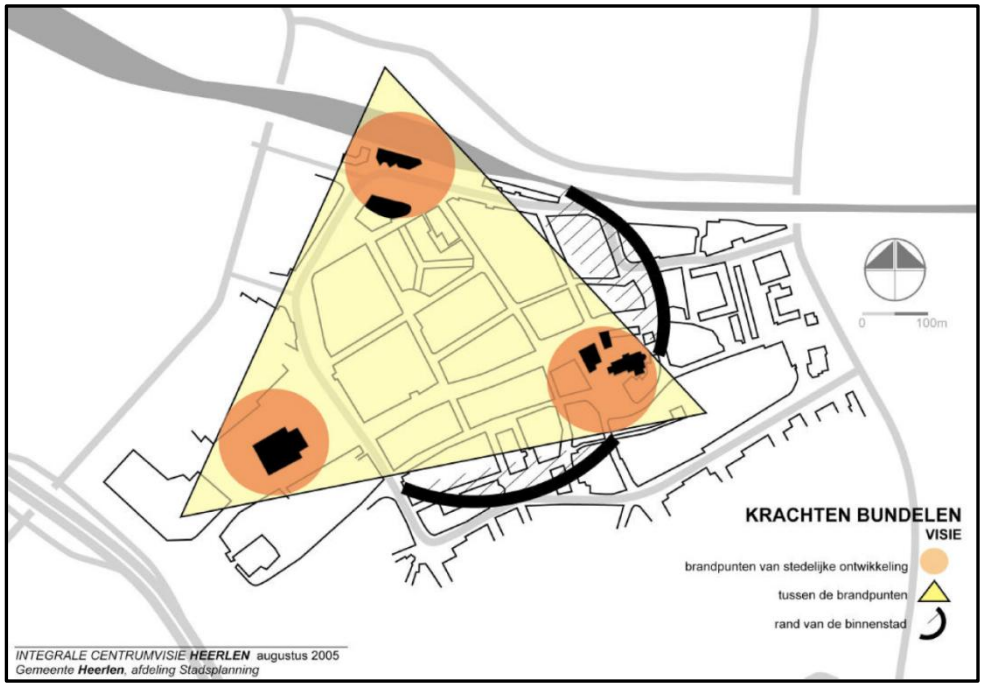
5.3.1 Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven

Heerlen mist momenteel de uitstraling van een compact en hoogstedelijk stadshart. Heerlen heeft een "*binnenstad in een te groot jasje*" (Hahn & Stikkelbroeck, 2005, p. 8). Bij de herstructureringsopgave moet het uit de markt halen van winkelmeters richtinggevend zijn (Parkstad Limburg, 2010). Het is de bedoeling dat in het centrum van Heerlen nog wel enkele nieuwe concepten worden toegevoegd, aangezien dit winkelgebied het retailcentrum van Parkstad moet zijn en het nu nog vooral ontbreekt aan winkels in het hogere segment. Het is wel van belang dat deze nieuwe concepten ook zoveel mogelijk binnen het kernwinkelgebied worden gevestigd. De economische en vooral de demografische ontwikkelingen dwingen de gemeente ertoe om zich op een kleiner gebied te focussen en deze aantrekkelijk te maken voor bezoekers.

Als de gemeente een compacter centrum wenst, moet zij een duidelijk kernwinkelgebied aangeven waarin winkels zich mogen vestigen. Het kernwinkelgebied van Heerlen is de afgelopen tijd echter een aantal keren gewijzigd. Hierdoor verliezen private partijen het vertrouwen in de gemeente en willen geen investeringen doen. Het is dus belangrijk dat er een kernwinkelgebied wordt aangewezen, die voor zeer lange tijd behouden blijft (Programmamanager economie Parkstad Limburg, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Het nieuwe kernwinkelgebied is aangegeven in het bestemmingsplan en de Integrale Centrumvisie. Het aangewezen kernwinkelgebied heeft de vorm van een driehoek. Deze driehoek is gelegen tussen 3 zogenoemde 'brandpunten':

- De schouwburg als cultureel centrum
- Het station met het Royal theater als entree van de stad
- Het Pancratiusplein met de kerk en het Glaspaleis.

Deze drie brandpunten vormen de hoeken van het driehoekige kernwinkelgebied van Heerlen (zie figuur 18). De focus ligt op het gebied binnen deze brandpunten. Het is daarbij de bedoeling dat nieuwe winkels zich alleen binnen het aangegeven gebied vestigen. Dit kernwinkelgebied moet aantrekkelijker worden gemaakt voor bezoekers en een veelzijdig aanbod van winkels bevatten (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Het centrummanagement probeert het kernwinkelgebied aantrekkelijk te maken voor nieuwe winkels. De leden van het centrummanagement zijn bezig met kleine projecten ten behoeve van de sfeer en beleving van de binnenstad (Winkelier Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Met de kleine projecten moeten de winkelstraten worden opgevrolijkt. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van attributen op straat, zoals een haringkar of een gitaar. Door de aandacht te vestigen op het kernwinkelgebied moet het imago en de uitstraling van Heerlen worden verbeterd. Ook volgens het centrummanagement en vele winkeliers is het goed om een concentratie van centrumfuncties te hebben in het kernwinkelgebied van de binnenstad (Voorzitter centrummanagement en winkelier Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013).



Figuur 18. Kernwinkelgebied Heerlen (Bron: Hahn & Stikkelbroeck, 2005).

5.3.2 Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied

Er bevinden zich in Heerlen momenteel nog vrij veel winkels in randstraten buiten het kernwinkelgebied. Deze zijn hier vaak gevestigd vanwege lagere huurprijzen of veel parkeergelegenheid (Voorzitter centrummanagement en winkelier Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Daarnaast zijn deze winkels hier ook gevestigd vanwege "*ongebreidelde groei in het verleden*" (Beleidsmedewerker gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Winkels konden zich in het verleden bijna overal vestigen en zijn in sommige gevallen ook nooit meer van die plek weggegaan. Volgens een beleidsmedewerker van de gemeente Heerlen (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) heeft de gemeente wel de wens dat deze winkels verhuizen naar het kernwinkelgebied. Maar zij gaat hierover echter vaak geen gesprekken aan met winkeliers uit de randstraten. Er wordt niet of nauwelijks geprobeerd de winkeliers op een bepaalde manier over te halen om te verhuizen naar het kernwinkelgebied. De gemeente heeft namelijk geen financiële middelen om deze verplaatsing te betalen. Volgens de voorzitter van het centrummanagement (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) heeft het ook geen zin om gesprekken aan te gaan, omdat de winkeliers toch niet vrijwillig willen verhuizen als het hen geen winst oplevert.

De gemeente is dus niet zozeer actief bezig met het verplaatsen van winkels naar de kern, maar probeert dit planologisch en beleidsmatig te regelen. Dit houdt in dat nieuwe initiatieven worden getoetst aan het nieuwe beleid en daarmee worden ontwikkelingen buiten de kern zoveel mogelijk tegengehouden (Beleidsmedewerker gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Winkels buiten het kernwinkelgebied mogen bijvoorbeeld niet meer uitbreiden of hun activiteit op een andere manier vergroten. Daarnaast wordt geprobeerd nieuwe winkels die zich in de gemeente willen vestigen over te halen om zich in het centrum te vestigen. Maar als er een leegstand pand buiten de kern ligt waar nog een detailhandelsbestemming op zit, dan kan de vestiging van een nieuwe winkel in dat pand niet worden tegengehouden. Dus alleen als een plan niet past binnen het bestemmingsplan dan wordt het tegengehouden en wordt geprobeerd om de winkels naar het centrum te krijgen. Winkeliers zullen waarschijnlijk echter alleen verplaatsen indien het voordelen voor hen oplevert, zoals meer parkeerruimte of meer klandizie. Indien de winkelier ook eigenaar is van het pand buiten de kern, moet deze eerst ook nog zijn pand zien in te vullen of te verkopen. Bovendien hebben bepaalde winkels een bekende naam,

bekendheid in de regio, wat er voor zorgt dat het publiek de winkel wel weet te vinden. Zij zijn niet afhankelijk van passanten. De verplaatsing van deze winkeliers is daarom een nog lastiger opgave. Wat de gemeente soms nog wel doet is het ruimer maken van een bestemming, zodat er naast detailhandel ook een kantoor of een dienstverlener in mag komen bijvoorbeeld. Zo ontstaat de mogelijkheid dat er zich een andere functie in het pand vestigt, waardoor er (tijdelijk) geen winkel meer in kan komen. Wegbestemmen of onteigenen van winkels in de randstraten buiten het kernwinkelgebied is voor de gemeente geen optie, omdat zij de financiële middelen niet hebben om planschade en onteigening te kunnen betalen. Een andere mogelijkheid om winkels te verplaatsen is er volgens de gemeente niet. Volgens de voorzitter van het centrummanagement (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) zijn eigenaren in een enkel geval wel bereid om te werken met ingroeihuur. Dit houdt in dat ze de eerste jaren een lagere huur vragen, zodat een winkel eerst goed op gang kan komen. Hiertoe zijn eigenaren tot nu toe alleen bereid wanneer de winkel een echte publiekstrekker betreft, zoals de C&A of de Mediamarkt. De toepassing van ingroeihuur in het centrum van Heerlen heeft tot nu toe echter nog niet geleid tot verplaatsing van winkels naar het kernwinkelgebied.

Er zijn, ondanks dat de gemeente aangeeft de winkelleegstand op te willen lossen, toch nog twee projecten in het centrum van Heerlen gepland waarbij extra winkelmeters worden toegevoegd. Deze projecten zijn het Maankwartier en het Schinkelkwadrant.

1. Ten eerste is er het project 'Maankwartier', dat plaatsvindt in het stationsgebied. Dit is een belangrijke plek voor de gemeente, omdat hier de bezoekers de stad binnenkomen (Hahn & Stikkelbroeck, 2005). Het huidige stationsgebied is namelijk aan veel kritiek onderhevig en mensen voelen zich er onveilig. Om deze reden is dit project opgestart. Hierbij gaat het niet om een winkelcentrum, maar om een leisure center. Hier komen kantoren, restaurants en winkels (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Dit project zorgt er voor dat er nog meer winkels buiten het kernwinkelgebied vestigen. De gemeente voert dus ambivalent beleid (Programmamanager economie Parkstad Limburg, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Zoals een winkelier (Persoonlijke communicatie, 11 april 2013) al aangaf: "*hoezo compacter?*". Dit project past inderdaad niet bij het beleid van de gemeente om het centrum compacter te willen maken. Toch is het begrijpelijk dat de gemeente ook in het stationsgebied winkels wenst. Dit maakt het stationsgebied immers aantrekkelijker, een plek waar veel mensen de stad inkomen. Bovendien zijn winkels in een stationsgebied vaak geen concurrenten van winkels in het centrum. Mensen gaan namelijk niet naar een stationsgebied om recreatief te winkelen (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011).
2. Ten tweede is er het project 'Schinkelkwadrant'. Dit is een project waarbij een oud vervallen winkelcentrum wordt geherstructureerd (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Dit project bevindt zich wel in de kern van de binnenstad en is daarmee niet tegenstrijdig aan het beleid voor een compacter centrum. In dit winkelcentrum komen ook grotere winkelruimten, aangezien deze niet voldoende aanwezig zijn in het centrum van Heerlen. Een grote winkel als Primark kan zich op dit moment nog niet vestigen in het centrum van Heerlen. Deze winkel komt daarom in het Schinkelkwadrant. Als er immers geen grotere winkelruimten beschikbaar waren geweest, had deze winkel zich mogelijk buiten het kernwinkelgebied gevestigd waar meer ruimte is. Met dit project wordt daarom wel bijgedragen aan het compacter maken van het centrum, maar tegelijkertijd worden er ook veel vierkante meters winkeloppervlak toegevoegd. Met stedelijke herverkaveling zou dit probleem kunnen worden opgelost. Er kunnen namelijk grotere winkelruimten worden gecreëerd zonder dat er extra vierkante meters winkeloppervlak bij hoeft te komen.

5.3.3 Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen

Beleidsmedewerkers van de gemeente (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) geven aan dat zij de winkelleegstand graag willen tegengaan. Maar uit het feit dat de gemeente nog toevoeging van nieuwe winkelruimten toestaat buiten het kernwinkelgebied blijkt dat ze nog niet voldoende inziet dat er moet

worden geanticipeerd op krimp. Volgens een winkelier (Persoonlijke communicatie, 11 april 2013) wil het gemeentebestuur graag prestigeprojecten realiseren, terwijl ze beter eerst bestaande panden kan opvullen. De gemeente ziet echter geen andere mogelijkheid om toch grote winkels te kunnen laten vestigen in de binnenstad. Daarnaast zien ook nog niet alle ondernemers en eigenaren in dat er iets moet worden ondernomen om het centrum aantrekkelijk te kunnen houden. Verschillende ondernemers zijn verenigd in het centrummanagement. Er wordt geprobeerd om steeds meer ondernemers en eigenaren lid te maken van het centrummanagement, zodat er een goede samenwerking van private partijen in de binnenstad ontstaat. Als het kernwinkelgebied dan zo aantrekkelijk is gemaakt dat winkels daar veel meer passanten hebben, willen alle winkeliers uiteindelijk liever in het kernwinkelgebied gevestigd zijn (Voorzitter centrummanagement, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Volgens de voorzitter van het centrummanagement zijn winkeliers in dat geval ook wel bereid een hogere huur te betalen, omdat ze een veel hogere omzet kunnen draaien. De leden van het centrummanagement zien over het algemeen wel in dat er moet worden geanticipeerd op de winkelleegstand. Door meer ondernemers bij hun samenwerking te betrekken, wordt geprobeerd meer partijen te overtuigen van de problematiek in het centrum. Ondernemers zien dit echter wel meer in dan eigenaren. Veel eigenaren sluiten hun ogen voor de problemen in het centrum.

Er kan dus geconstateerd worden dat het inzicht er nog niet voldoende is. Overtuigen van de verschillende partijen is daarom de eerste belangrijke opgave, zeker wanneer in de toekomst stedelijke herverkaveling wordt toegepast.

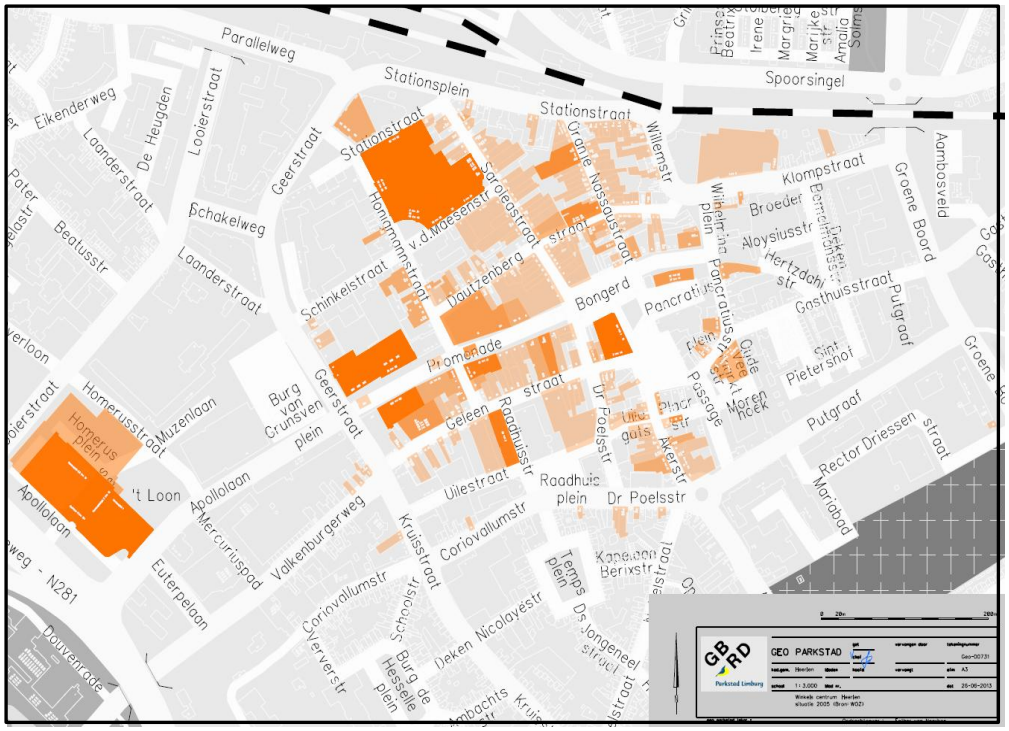
5.3.4 Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen

Op dit moment hoeven private partijen en overheidspartijen nog geen financiële bijdrage te leveren voor het compacter maken van het centrum, aangezien hier (nog) geen actief beleid op wordt gevoerd. Wanneer voor stedelijke herverkaveling in het centrum van Heerlen wordt gekozen brengt dit verschillende kosten met zich mee. Zo krijgen ondernemers te maken met verhuiskosten en eigenaren eventueel met kosten voor het verbouwen van een pand. Ook kunnen winkeliers te maken krijgen met een hogere huur wanneer zij verhuizen naar een andere pand. En ten slotte zijn er nog de proceskosten. Deze kosten zullen deels moeten worden betaald door winkeliers en eigenaren. Zij zullen ook hier ook weer alleen toe bereid zijn wanneer zij op den duur meer winst kunnen maken (Programmamanager economie Parkstad Limburg, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Daarnaast kan de gemeente een bijdrage doen en bestaat er de mogelijkheid dat er geld vanuit de provincie beschikbaar komt. Toen bleek dat het project 'Urban Ads' (zie paragraaf 5.3.7) succesvol was, was namelijk ook de provincie Limburg bereid om een financiële bijdrage te doen. Ook maken sommige krimpgebieden kans op een krimpfonds indien zij met goede projecten komen. De gemeente (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) geeft echter wel aan dat zij maar over beperkte financiële middelen voor dergelijke projecten beschikt. Enkele winkeliers vinden echter dat de overheid de gehele onrendabele top moet betalen, vanwege regiefouten uit het verleden (Winkeliers Heerlen, persoonlijke communicatie, 11 april 2013). Bij sommige partijen zal daarom waarschijnlijk veel moeite moeten worden gedaan om ze over te kunnen halen om deel te nemen en een deel van de kosten te betalen. Het moet duidelijk worden dat hun investering op langere termijn winst gaat opleveren. Sommige winkeliers hebben echter te weinig inkomsten om een dergelijke investering te kunnen doen. Dit zijn personen die tegen de pensioengerechtigde leeftijd aanzitten en met moeite hun winkel draaiende kunnen houden. Hier moet een andere oplossing voor worden gezocht. De andere winkeliers en eigenaren moeten ervan overtuigd worden dat "*wanneer ze 5 euro inleggen dit op termijn 7,50 euro oplevert*" (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Verschillende respondenten hebben aangegeven dat wanneer dat het geval is de meeste eigenaren en ondernemers naar verwachting wel willen investeren.

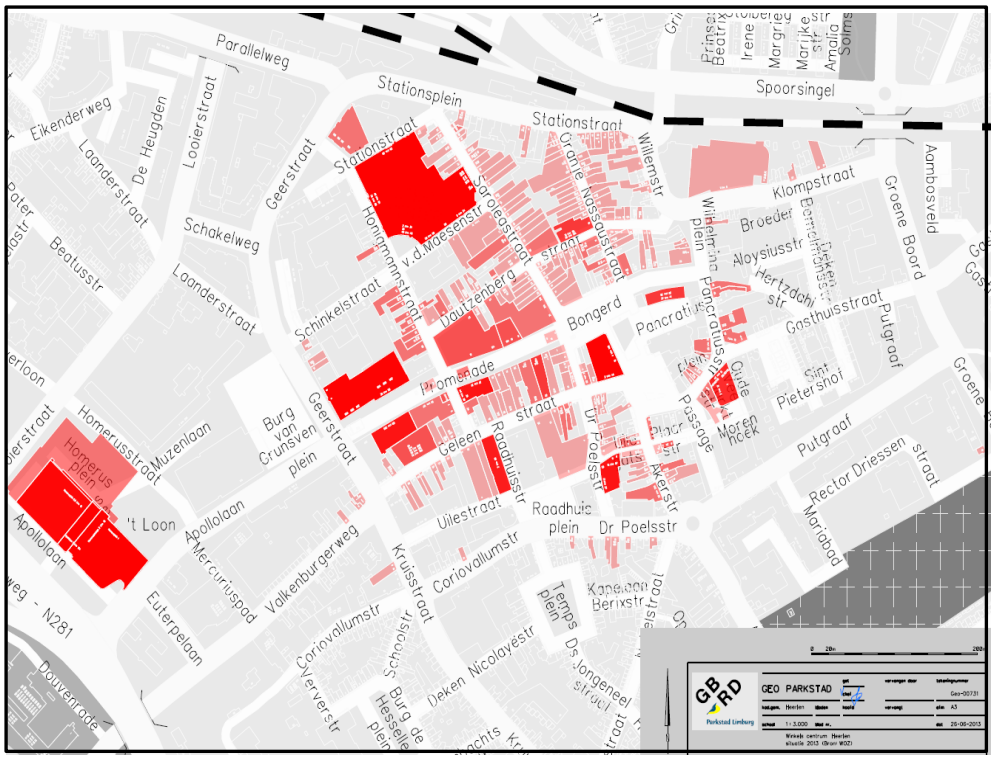
5.3.5 Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen

Uit vrijwel alle interviews in Heerlen is gebleken dat aan deze randvoorwaarde alleen wordt voldaan indien ondernemers inzien dat zij door verhuizing (op langere termijn) meer winst kunnen maken dan wanneer ze blijven zitten. Leegstand en verloedering zal immers ook nadelig zijn voor de overgebleven winkels buiten het kernwinkelgebied. De bereidheid om deel te nemen aan stedelijke herverkaveling is volgens verschillende respondenten bij de meeste winkeliers en eigenaren wel aanwezig. Volgens de programmamanager economie van Parkstad Limburg (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) zou het goed zijn om gezamenlijk een visie en plan daarvoor op te stellen. Zo dringt de ernst van de situatie bij iedereen beter door en begrijpt ook iedereen het systeem van stedelijke herverkaveling beter. Het maken van een dergelijk plan kan leiden tot een bewustwording. Het is immers belangrijk dat iedereen de ernst van de situatie inziet en dat als er niets wordt ondernomen (bepaalde straten van) het centrum steeds minder aantrekkelijk wordt door leegstand en verloedering. Dit is echter op dit moment nog niet bij iedereen doorgedrongen. Veel ondernemers kijken vooral naar hun eigen belang (Voorzitter centrummanagement, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013).

Bij het centrummanagement werken verschillende partijen samen ten behoeve van de sfeer in het centrum. Mogelijk kunnen daarom via het centrummanagement ook de verschillende partijen worden benaderd om deel te nemen aan de herverkaveling. Ondernemers moeten zich mede verantwoordelijk voelen voor de toekomst van het centrum. Ze moeten inzien dat leegstand ook hun probleem is. Volgens de voorzitter van het centrummanagement (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) zijn sommige ondernemers in tijden van krimp wel sneller bereid om samen te werken, omdat de nood hoog is en ze het anders alleen maar slechter krijgen. Maar nog niet alle ondernemers zijn hiervan overtuigd en daarom denken de verschillende respondenten dat op dit moment niet alle ondernemers bereid zullen zijn om te verhuizen. Er hebben dan ook nog geen verhuizingen plaatsgevonden. Wanneer figuur 19 en 20 met elkaar worden vergeleken kan worden geconcludeerd dat het centrum ook nog niet compacter is geworden.



Figuur 19. Kaart met winkelpanden in 2005 (Bron: Gemeente Heerlen, 2013).



Figuur 20. Kaart met winkelpanden in 2013 (Bron: Gemeente Heerlen, 2013).

5.3.6 Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen

Volgens verschillende respondenten bekommeren grote vastgoedeigenaren uit de Randstad die winkelpanden in Heerlen bezitten zich over het algemeen niet om de problemen die in Heerlen spelen. Bij deze partijen is het belangrijk dat ze duidelijk voor ogen krijgen dat het project winst kan opleveren voor hen, of in ieder geval voor minder verlies zorgt. Zij kijken meestal niet naar de toekomst van een centrum, maar willen gewoon geld verdienen (Beleidsmedewerker gemeente Heerlen persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). De kleinere vastgoedeigenaren vinden de toekomst van het (winkel)centrum wel belangrijk, maar missen soms de lange termijnvisie waardoor ze de problemen nog niet voldoende voor ogen hebben. Door het grote verschil in belangen tussen de verschillende partijen wordt het echter wel moeilijk om het centrum te herverkavelen. Het overtuigen van alle partijen is dus de eerste opgave waar de initiatiefnemer voor staat.

5.3.7 Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied

In de binnenstad van Heerlen zijn nog veel leegstaande winkelpanden te vinden. Deze worden nog maar zelden opgevuld. Soms wordt een leegstand winkelpand binnen het kernwinkelgebied wel opgevuld met een winkel elders uit het kernwinkelgebied, maar daar wordt de leegstand niet mee verminderd. Leegstaande winkels binnen het kernwinkelgebied worden soms wel aangekleed, om verloedering te voorkomen. Zo worden er bijvoorbeeld poppen in de etalage gezet (figuur 21) of wordt de etalageruit beplakt (*windowdressing*) (figuur 22). Ook kunstenaars komen soms met initiatieven om etalages op te vullen. Dit zijn allemaal slechts tijdelijke invullingen.

Figuur 21. Windowdressing in Heerlen (Bron: eigen bewerking).

Figuur 22. Tijdelijke invulling van een etalage met Modepoppen (Bron: eigen bewerking).

Tijdelijke invullingen zorgen er echter niet voor dat een centrum compacter wordt. Zoals eerder beschreven gaat het bij het om permanente invullingen. Een deel van de winkelruimten binnen en buiten het kernwinkelgebied blijven echter continu leegstaan (Beleidsregisseur gemeente Heerlen, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Hier treden vaak verloederingseffecten op. Uit de verschillende interviews kwam naar voren dat er ook eigenlijk geen nieuwe permanente invulling is te bedenken voor de leegstaande panden. Er is nauwelijks behoefte aan kantoren en woningen. De programmamanager economie van Parkstad Limburg (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) noemt nog wel de mogelijkheid om er dienstverlenende bedrijven in te laten vestigen. In één van de randstraten is dit in sommige panden al gebeurd. Daarnaast zegt hij dat er een leegstandsverordening zou kunnen worden ingevoerd, waarbij eigenaren actief worden aangeschreven als het pand langer dan een jaar leegstaat. Als het pand dan niet binnen een bepaalde tijd is gevuld dan zorgt de overheid voor een invulling. Zo kunnen eigenaren worden gestimuleerd hun pand weer te vullen, desnoods met andere functies. Of dit ook een optie is voor krimp- en anticipeerregio's valt te betwijfelen. Wanneer er namelijk geen andere functie te bedenken is, kan een winkeleigenaar moeilijk gedwongen worden om een pand toch met een andere functie op te vullen. Als dat wel gebeurt ontstaan mogelijk allemaal winkelpanden met bijvoorbeeld kunst. Volgens de verschillende respondenten wordt dit niet erg aantrekkelijk wordt gevonden door de gemiddelde winkelende passant. Naast dienstverlening is ook aan zorginstellingen en zorgwoningen nog wel behoefte, aangezien de bevolking vergrijst. Volgens de programmamanager economie van Parkstad Limburg (Persoonlijke communicatie, 28 maart 2013) is het echter niet ideaal om deze in het centrum te plaatsen vanwege overlast van bijvoorbeeld evenementen in het centrum.

In Heerlen zijn al wel burgerinitiatieven ontstaan om enkele panden op te vullen. Drie jaar geleden ontstond een initiatief van twee burgers, een vormgever en een architect, om iets te doen met de leegstaande panden aan de randen van de binnenstad van Heerlen (Vinken, 2013). Dit project wordt 'Urban Ads' genoemd. Hierbij worden nieuwe winkelconcepten in leegstaande panden gerealiseerd. De initiatiefnemers gaan aan de ene kant in gesprek met pandeigenaren om hen er van te overtuigen dat dat ze zo niet langer door kunnen gaan. Daarnaast helpen ze (startende) ondernemers om hun winkelconcepten op een creatieve en betaalbare manier uit te werken. Zo vormen de initiatiefnemers de schakel tussen eigenaren en ondernemers. Er worden middelen ingezet zoals cultuur, kunst en andere presentaties en promotiemiddelen om de straten weer interessant en leefbaar en aantrekkelijk te maken. Inmiddels levert de provincie Limburg hier ook een bijdrage aan en is er een samenwerking met woningcorporaties op gang gekomen. Deze aanpak wordt nu ook in de binnenstad van Heerlen toegepast. Zo worden enkele panden toch weer ingevuld. In figuur 23 is een leegstaand winkelpand te zien met daarnaast een winkelpand die wordt meegenomen bij het project 'Urban Ads'. Deze invulling is niet mogelijk voor alle leegstaande panden in de binnenstad, maar is wel bedoeld als permanente invulling van leegstaande winkelpanden.

Figuur 23. Links op de foto een leegstaand winkelpand
en rechts een pand waar 'Urban Ads' wordt toegepast (Bron: eigen bewerking).

Omdat het vinden van nieuwe invulling voor leegstaande panden in een krimpgemeente geen gemakkelijke opgave is, is het vooral belangrijk dat ieder initiatief wordt meegenomen. Deze initiatieven kunnen namelijk heel goed uitpakken en voorkomen bovendien verloedering. Dit moeten initiatieven zijn voor permanente invulling van panden. Verder is het vooral belangrijk om te bepalen waar nog behoefte aan is en om te kijken of dit mogelijk is aan de randen van het centrum. De kantoren die bijvoorbeeld in het Maankwartier bij het station komen, kunnen ook worden gevestigd in leegstaande winkelpanden. Het is belangrijk dat de gemeente eerst onderzoekt of dergelijke functies ook mogelijk zijn in bestaande panden, voordat ze nieuwbouw toestaat.

5.3.8 Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

De rol die de overheid moet spelen bij een eventuele herverkaveling in het centrum van Heerlen moet volgens verschillende respondenten faciliterend zijn. Ondernemers moeten er onderling uitkomen en de overheid moet zich er niet te veel mee bemoeien. Zij moet vooral het proces begeleiden door middel van het maken van beleid en bestemmingsplannen (Voorzitter centrummanagement, persoonlijke communicatie, 28 maart 2013). Medewerkers van de gemeente geven daarentegen aan dat de gemeente misschien in de beginfase nog wel actief moet zijn om de private partijen te overtuigen van de voordelen. Daarnaast kan de gemeente ook grondbezit hebben en als speler meedoen in de onderhandelingen. Geconstateerd kan worden dat verschillende partijen in Heerlen 'stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm' (zie hoofdstuk 3) het meest ziet zitten. Een actieve rol wordt niet gewaardeerd door de winkeliers, maar ook de gemeente en Parkstad Limburg zien een actieve overheidsrol niet zitten. Wanneer de overheid een actieve rol aanneemt, dan wordt immers ook verwacht dat zij betaalt. De gemeente heeft dit geld niet, dus is zij tevens genoodzaakt om een faciliterende rol aan te nemen. Daarom is het wellicht beter om een andere partij een proces van stedelijke herverkaveling te laten leiden.

Tijdens de interviews is gebleken dat stedelijke herverkaveling vrij onbekend is in Heerlen. Het wordt door medewerkers van de gemeente vooral gezien als een 'complex instrument'. De programmamanager economie van Parkstad Limburg is wel bekend met dit instrument en ziet stedelijke herverkaveling ook als mogelijkheid om het centrum van Heerlen compacter te maken. Ook de winkeliers en leden van het centrummanagement zien het wel zitten. Wel was te merken dat nog niet iedereen de precieze werking van het instrument voor ogen had. Vanwege de onbekendheid is de gemeente daarom niet in staat om het

proces te leiden. Daarnaast is het beter om een onafhankelijke partij aan te stellen die goed kan communiceren met ondernemers en veel kennis omtrent stedelijke herverkaveling bezit (Projectadviseur Kadaster, persoonlijke communicatie, 10 april 2013).

5.4 Samenvatting / conclusie

In Heerlen bestaat bij zowel overheidspartijen als ondernemers de wens voor een compacter centrum. Hier wordt echter (nog) geen actief beleid op gevoerd. Er wordt nauwelijks geprobeerd om winkels te verplaatsen en daarnaast worden er ook geen winkelmeters weggenomen. Tevens wordt aangegeven dat de invulling van leegstaande panden een zeer lastige opgave is. De manier waarop nu wordt geprobeerd om het centrum compacter te maken, dus alleen planologisch en beleidsmatig, is een aanpak die op korte termijn nauwelijks resultaat zal opleveren. Het kan vele jaren duren voordat winkels verhuizen en de kans is groot dat veel winkels buiten het kernwinkelgebied blijven zitten. Dat er geen actief beleid wordt gevoerd komt puur door de beperkte financiële middelen van de gemeente. Meer geld zou dus de oplossing kunnen zijn voor het compacter maken van het centrum op kortere termijn. Daarnaast is een reden die wordt gegeven voor het toevoegen van nieuwe winkelruimten dat er niet voldoende grote winkelruimten in het centrum aanwezig zijn. Stedelijke herverkaveling kan hiervoor een oplossing zijn, doordat panden kunnen worden samengevoegd. Zo hoeven er geen extra vierkante meters winkeloppervlak worden toegevoegd en kunnen in plaats daarvan leegstaande panden worden opgevuld. Stedelijke herverkaveling zorgt tevens voor kostenbesparing ten aanzien van veel andere instrumenten. Dit is natuurlijk ideaal voor een gemeente die aangeeft beperkte financiële middelen te bezitten.

Voordat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast moet eerst aan de verschillende randvoorwaarden worden voldaan. In tabel 9 staat een overzicht van de toetsing van de huidige situatie in Heerlen aan de randvoorwaarden van stedelijke herverkaveling.

Al met al is te concluderen dat de situatie in het centrum van Heerlen op dit moment niet optimaal is voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Uit interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente is gebleken dat zij stedelijke herverkaveling in het centrum van Heerlen voorlopig nog niet zien zitten. Dit komt vooral doordat het erg onbekend is. Ook bij verschillende winkeliers kon worden opgemerkt dat zij dit instrument niet goed kennen. Daarom is het belangrijk om voor advies een expert in te schakelen, die zich veel met stedelijke herverkaveling bezighoudt en goed met private partijen kan communiceren. Daarnaast is het belangrijk dat alle partijen uiteindelijk als winnaars uit het project komen. Dit kan ook winst op lange termijn inhouden. De verschillende partijen moeten ervan overtuigd worden dat ze door het toepassen van stedelijke herverkaveling in de toekomst meer winst maken of in er in ieder geval niet op achteruit gaan. Als de verschillende partijen overtuigd zijn en mee willen werken, bestaat de mogelijkheid dat in de toekomst stedelijke herverkaveling kan worden toegepast om het centrum compacter te maken.

Randvoorwaarde	Toetsing
1. Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven	Het kernwinkelgebied van Heerlen is duidelijk aangegeven in het bestemmingsplan en in de Integrale Centrumvisie.
2. Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied	Momenteel zijn er twee projecten gaande in de binnenstad van Heerlen. Hierbij worden extra winkelmeters toegevoegd. Buiten deze projecten om staat de gemeente Heerlen alleen nog winkels toe buiten het kernwinkelgebied wanneer ze dit niet kan weigeren volgens het bestemmingsplan. Op plekken waar volgens het bestemmingsplan geen detailhandelsbestemming op zit, worden geen nieuwe winkels toegelaten. Ook uitbreidingen worden niet toegestaan.
3. Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen	Het inzicht dat winkelleegstand een negatief effect heeft op de uitstraling van het centrum is er nog niet voldoende. Met name veel eigenaren zijn hier nog niet van overtuigd.
4. Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen	Private partijen zijn volgens alle respondenten uit Heerlen alleen bereid om een financiële bijdrage te doen wanneer het hun (op langere termijn) voordeel gaat opleveren. Er bestaat echter een mogelijkheid dat een enkele partij echt geen geld heeft om een bijdrage te kunnen doen. De gemeente geeft daarbij aan niet erg veel financiële middelen in haar bezitting te hebben voor dit soort projecten.
5. Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen	Nog niet alle ondernemers zijn overtuigd van de winst die een compacter centrum voor hen kan opleveren en daarom denken verschillende respondenten dat op dit moment nog niet alle ondernemers bereid zullen zijn om te verhuizen. Ze moeten eerst worden overtuigd van het voordeel om naar het kernwinkelgebied te verhuizen.
6. Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen	Eigenaren zullen hiertoe alleen bereid zijn wanneer het winst oplevert of het er in ieder geval voor zorgt dat ze er niet op achteruit gaan.
7. Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied	Deze randvoorwaarde is volgens verschillende respondenten moeilijk te behalen. Er is nauwelijks behoefte aan extra woningen of kantoren. Toch worden elders wel nieuwe kantoren gebouwd. Er komen wel steeds meer creatieve initiatieven van private partijen om panden in te vullen, zoals de Urban Ads. Het is belangrijk om dit soort initiatieven met beide handen aan te pakken, zodat verloedering van deze straten wordt tegengegaan. Verder worden dienstverlening en zorgwoningen nog als mogelijkheden gegeven om winkelpanden op te vullen. Momenteel worden leegstaande panden voornamelijk alleen tijdelijk opgevuld.
8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden	Er is nog geen partij aangesteld om het proces te leiden, aangezien er ook (nog) geen stedelijke herverkaveling wordt toegepast.

Tabel 9. Toetsing van de situatie in Heerlen aan de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

6. Casus II: Delfzijl

6.1 Inleiding

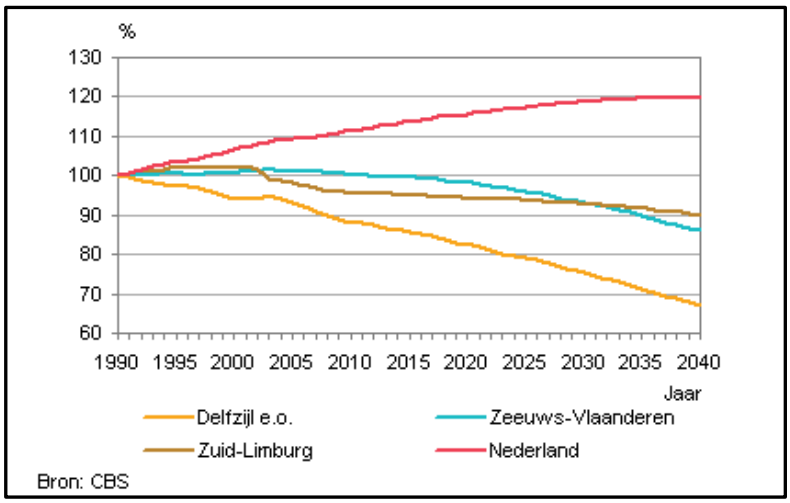
In dit hoofdstuk worden de analyseresultaten van de casus 'Delfzijl' besproken. De opbouw van dit hoofdstuk is hetzelfde als van hoofdstuk 5. Er volgt dus eerst een casusbeschrijving, vervolgens een beschrijving van de manier waarop stedelijke herverkaveling in Delfzijl wordt toegepast en ten slotte de conclusie van dit hoofdstuk.

6.2 Casusbeschrijving

In deze paragraaf wordt eerst de demografische krimp in Delfzijl besproken, daarna de hoeveelheid winkelleegstand en ten slotte de uitstraling en het beleid van het centrum van Delfzijl.

6.2.1 Demografische krimp

Delfzijl is een havenstad in Noordoost Groningen. Noordoost Groningen is net als Parkstad Limburg een regio die al langere tijd te maken heeft met een forse bevolkingskrimp. Van alle regio's in Nederland die te maken hebben met demografische krimp is de krimp het vroegst en het snelst in Delfzijl en omstreken toegetreden (zie figuur 24).

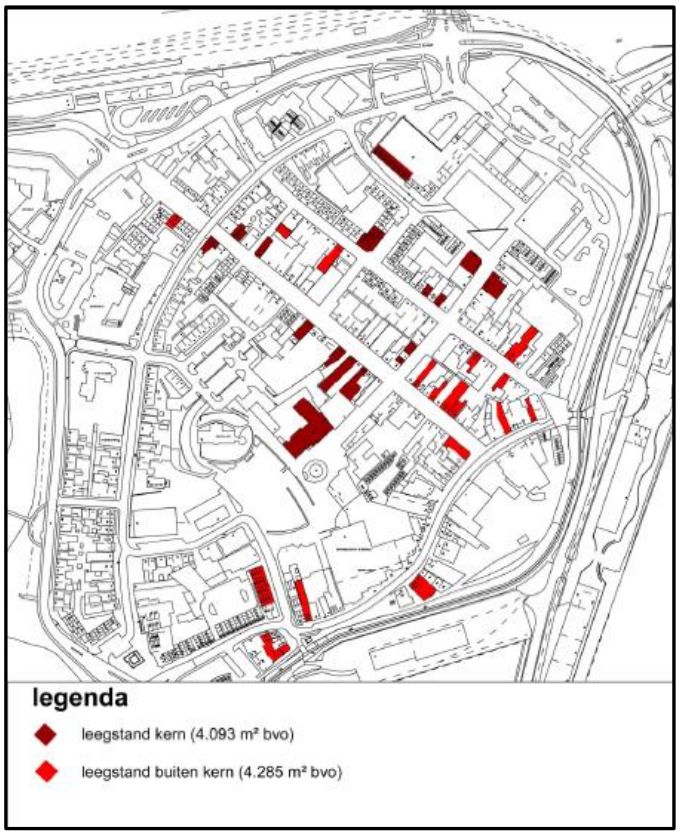


Figuur 24. Bevolkingsontwikkeling krimpregio's (Bron: CBS, 2012a).

Delfzijl en omstreken heeft al vanaf 1990 te maken met een afnemend bevolkingsaantal. Het aantal inwoners in de hele regio is sinds die tijd met 12,9% gekrompen. Naar verwachting gaat de bevolking in Noordoost Groningen tussen 1990 en 2040 in totaal met een derde krimpen. In figuur 13 (paragraaf 5.2.1) was al te zien dat Delfzijl op nummer 8 staat in de top 10 van gemeenten met de grootste afname in inwoneraantal. Het afgelopen jaar is het aantal inwoners ook weer met 313 gedaald. Het inwonertal van de gemeente Delfzijl duikt daarmee net onder de 26.000 (DVHN, 2013). De gemeente bestaat uit de havenstad Delfzijl met daaromheen nog een aantal dorpen. De havenstad zelf heeft momenteel een inwoneraantal van bijna 18.000 (KvK, 2013). De krimp is in Delfzijl duidelijk merkbaar. Sinds het eind van de vorige eeuw trekken steeds meer mensen weg uit Delfzijl, met name jongeren (Gemeente Delfzijl, 2012). De verwachting is dat de krimp nog verder doorzet en dat het aantal jongeren in de toekomst verder gaat afnemen en de vergrijzing verder toeneemt. Noordoost Groningen is de krimpregio met de meeste vergrijzing.

6.2.2 Winkelleegstand

Het aantal leegstaande panden in het centrum van Delfzijl is de afgelopen jaren fors toegenomen. Veel winkels hebben het moeilijk gekregen door economische crisis, de voortgaande schaalvergroting, het internetwinkelen en de veranderingen in consumentenpatronen. De winkelleegstand is groter dan in veel andere gemeenten vanwege de hevige bevolkingskrimp die extra druk op de winkels uitoefent (Broekhuis Rijs Advisering, 2012a). Hierdoor hebben verschillende winkeliers hun winkel moeten sluiten. De winkelleegstand bevindt zich zowel binnen als buiten het kernwinkelgebied (zie figuur 25).



Figuur 25. Leegstaande winkelpanden in het centrum van Delfzijl in 2012
(Bron: Broekhuis Rijs Advisering, 2012b).

Op dit moment is de leegstand binnen het kernwinkelgebied circa 15% en buiten het kernwinkelgebied circa 18%. Dit is veel meer dan de beoogde frictieleegstand van 7%. Frictieleegstand is nodig om het winkelcentrum dynamisch te houden. Opvallend is dat de leegstaande panden in Delfzijl veelal hoekpanden betreffen (Figuur 26). Dit maakt de leegstand extra opvallend (Broekhuis Rijs Advisering, 2012b). Door de genoemde ontwikkelingen worden de meeste leegstaande panden ook niet meer opgevuld met nieuwe winkels. Hierdoor ontstaan er steeds meer gaten in het centrum, wat niet als positief wordt ervaren door de consument (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

6.2.3 Uitstraling van het centrum

Voor het imago van de gemeente Delfzijl is het belangrijk dat het centrum een positieve uitstraling heeft. "*Het centrum van Delfzijl is het gezicht en het visitekaartje van de stad en van de gemeente*" (Gemeente Delfzijl, 2012, p. 31). Omdat het centrum niet alleen belangrijk is voor de inwoners van de stad en de gemeente maar voor de gehele regio, is het belangrijk dat het centrum een aantrekkelijke uitstraling heeft. Daarbij moet de ruimtelijke kwaliteit hoog zijn. Delfzijl is een havenstad. De ligging van het centrum nabij het water is een vrij unieke ligging. De stad is historisch gegroeid langs het handelskanaal de Delf. Om deze unieke kwaliteiten te behouden wordt er geprobeerd om het centrum een maritieme uitstraling te

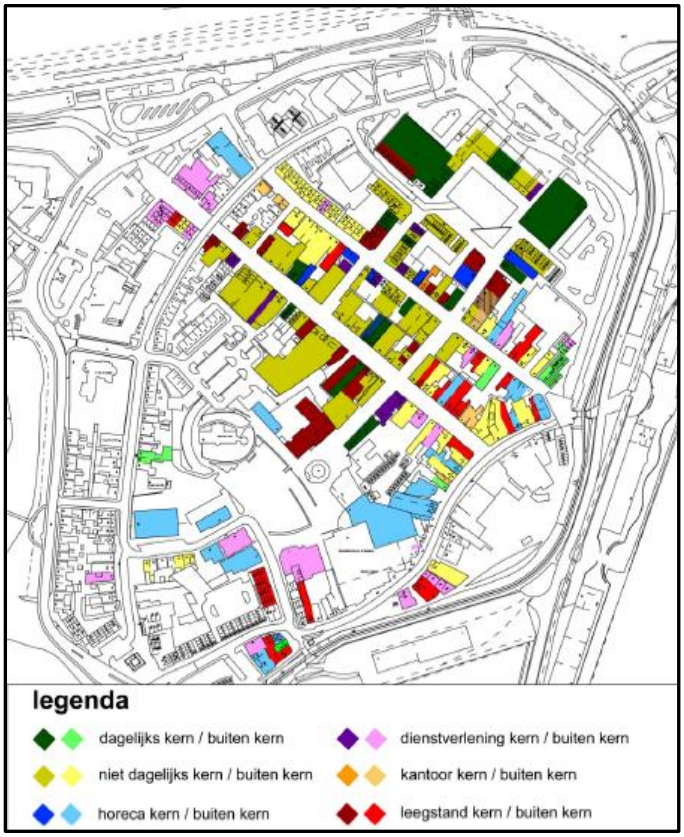
geven (Gemeente Delfzijl, 2012). Dit wordt gedaan door middel van bijvoorbeeld kunstwerken in de vorm van dobbers. Daarnaast wordt het maritieme karakter versterkt door het kustpark, de zeewering en de recreatieve en culturele mogelijkheden in Delfzijl. Het maritieme karakter dat het centrum zou moeten hebben komt echter niet heel duidelijk naar voren. Dit komt mede door de 'rommelige' uitstraling van deze kunstwerken (zie figuur 27). Daarnaast is de zee niet te zien vanuit het centrum. De unieke kwaliteiten van het centrum van Delfzijl worden daarmee nog niet voldoende benut.

Figuur 26. Leegstaand hoekpand binnen kernwinkelgebied (Bron: eigen bewerking).

Figuur 27. Winkelstraat met 'maritieme uitstraling' (Bron: eigen bewerking).

Zoals in figuur 28 te zien is betreffen de meeste voorzieningen in het centrum niet-dagelijkse winkels. Daarnaast is in een enkel pand in het centrum ook dienstverlening, horeca, een dagelijkse winkel of een kantoor gevestigd. Deze voorzieningen hebben naast hun reguliere functie een ontmoetingsfunctie. Door de leegstand neemt dus ook de mogelijkheid om andere mensen te ontmoeten af. Door de toename van de leegstand in het centrum in de afgelopen jaren maken de inwoners zich zorgen over de toekomst van Delfzijl. Vanuit de actuele demografische prognoses dreigt een verdere verschraling van het draagvlak voor voorzieningen (Gemeente Delfzijl, 2012). Hierdoor zal de winkelleegstand naar verwachting de komende jaren nog verder toenemen.

De gemeente Delfzijl geeft aan dat het centrum wel een kwaliteitsimpuls kan gebruiken. Er moet duidelijk iets worden ondernomen ten behoeve van de leefbaarheid in het centrum (Gemeente Delfzijl, 2012). Het centrum met haar wateromgeving is "het gezicht van Delfzijl", maar dit komt onder meer door de vele winkelleegstand op dit moment niet goed naar voren. Om de uitstraling te kunnen verbeteren is het centrum met haar wateromgeving daarom door de gemeente aangewezen als belangrijk investeringsgebied.



Figuur 28. Voorzieningen in het centrum van Delfzijl (Bron: Broekhuis Rijs Advisering, 2012b).

6.2.4 Beleid voor het centrum

In het beleid voor het centrum van Delfzijl was tot 2012 nog geen rekening gehouden met de huidige ontwikkelingen. Nieuwe winkels werden op verschillende locaties nog gewoon toegestaan. Dit heeft geleid tot verschraling van het aantal winkels en ook de kwaliteit van het winkelgebied is hierdoor achteruit gegaan. Om de leefbaarheid en uitstraling van het centrum te kunnen vergroten is besloten dat het centrum van Delfzijl compacter moet worden gemaakt. De gemeente ziet in dat de uitstraling alleen maar verslechtert wanneer er niet in wordt geïnvesteerd. Daarom is er in 2010 door een adviesbureau onderzoek gedaan naar de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in Noord Groningen voor commerciële voorzieningen. Vervolgens wilde de gemeente de uitkomsten gaan vertalen naar beleid met concrete projecten. Eerst is het beleidsrapport 'Kleur bekennen' opgesteld, waarin duidelijk naar voren komt dat het centrum kleiner moet worden en de kwaliteit ervan moet worden verbeterd om te kunnen zorgen voor een aantrekkelijk centrum. Het adviesbureau heeft aangegeven dat hiervoor ruilverkaveling moet worden toegepast. In het 'Integraal Investeringsprogramma' van Delfzijl zijn deze plannen vervolgens wat verder uitgewerkt. Het genoemde adviesbureau (Broekhuis Rijs Advisering) is aangesteld om gesprekken te voeren met de ondernemers en eigenaren uit het centrum. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegenomen in het rapport 'Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel Centrum'. In ieder genoemd rapport komt terug dat het centrum compacter moet worden gemaakt door middel van ruilverkaveling. Met deze rapporten wordt geanticipeerd op de economische ontwikkelingen, de populariteit van het internetwinkelen en vooral de demografische ontwikkelingen (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

6.3 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Delfzijl

Zoals gezegd wordt er in Delfzijl ruilverkaveling toegepast om het centrum compacter te maken. Deze manier van werken wordt in deze paragraaf getoetst aan de randvoorwaarden.

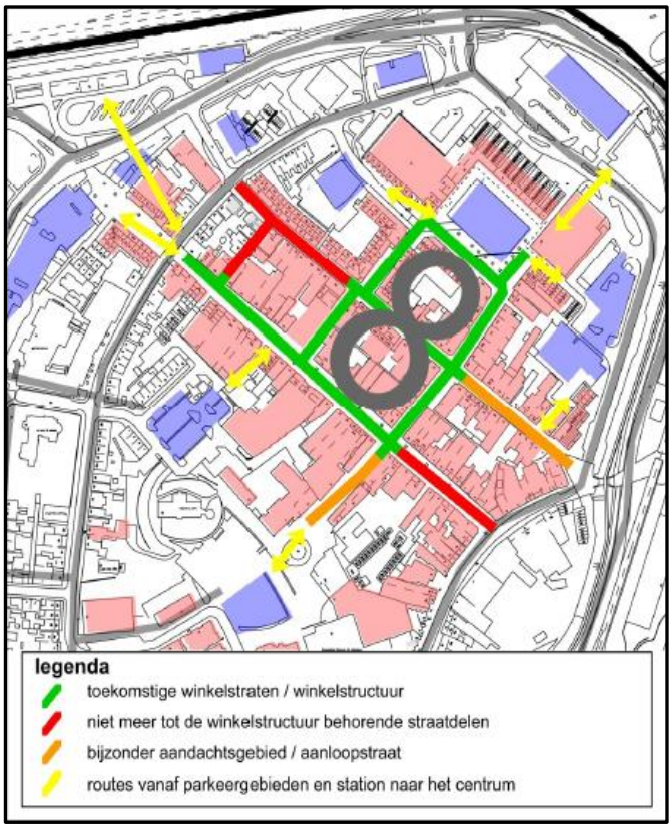
6.3.1 Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven

De reden dat het centrum van Delfzijl compacter moet is dat er door toenemende leegstand steeds meer gaten ontstaan in het centrum. Oorspronkelijk was er in totaal 50.000 m^2 bruto vloeroppervlak aan centrumfuncties, maar naar verwachting blijft er uiteindelijk 24.000 tot 28.000 m^2 over (Gemeente Delfzijl, 2012). Door deze forse terugloop van het aantal vierkante meters winkeloppervlak is in de winkelstraten veel leegstand ontstaan. Zelfs op belangrijke A-locaties staan winkels leeg. Zo staat er een winkel naast de Hema leeg, terwijl dat een belangrijke trekker is die vaak in het midden van het centrum is gevestigd (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Om een winkelgebied aantrekkelijk te kunnen houden moeten de winkels worden geconcentreerd in een kleiner gebied. Hierdoor kan de kwaliteit van het winkelcentrum worden verbeterd. "*Het gaat er niet zozeer om dat de gemeente dit wil, maar het is vooral een moeten*" (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

Om de winkels te concentreren in een kleiner gebied is er een duidelijk kernwinkelgebied aangegeven. In de verschillende rapporten is aangegeven dat dit gebied zich moet bevinden tussen twee belangrijke pleinen in het centrum van Delfzijl:

- Het Vennenplein. Dit is het 'boodschappenplein' van de stad.
- Het Molenbergplein. Dit wordt ook wel de 'huiskamer' van Delfzijl genoemd. Hier bevindt zich cultuur, horeca en recreatie.

Tussen deze twee pleinen concentreert zich het centrale winkelgebied dat daarmee kleiner wordt dan voorheen. Het aangewezen kernwinkelgebied heeft de vorm van een acht met een staart. In figuur 29 is dit het kernwinkelgebied te zien. De groene lijnen betreffen de winkelstraten die tot het kernwinkelgebied blijven behoren. De rode en oranje straten zijn straatdelen die niet langer tot het kernwinkelgebied behoren. Het is de bedoeling dat de winkels die zich nog in deze straatdelen bevinden verplaatsen naar het kernwinkelgebied. Zo kunnen de leegstaande panden binnen het kernwinkelgebied worden opgevuld met winkels van erbuiten. "*Binnen deze kernwinkelstructuur is circa 26.000 m^2 commerciële meters aanwezig, hetgeen zich binnen de bandbreedte van de berekende toekomstige behoefte aan commerciële meters binnen het centrum bevindt*" (Gemeente Delfzijl, 2012, p. 35). De keuze voor dit gebied is dus weloverwogen gemaakt. Binnen dit kernwinkelgebied liggen verschillende bronpunten. Dit zijn belangrijke winkels die veel mensen aantrekken, zoals de Hema en de Albert Heijn (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Door de strategische ligging van deze bronpunten wordt ervoor gezorgd dat potentiële consumenten het gehele kernwinkelgebied betreden. Binnen het kernwinkelgebied gaat het dus niet om saneren, maar om kwaliteitsverbetering en herontwikkeling van vastgoed op de belangrijke locaties in het centrum.



Figuur 29. Het kernwinkelgebied van Delfzijl (Bron: Broekhuis Rijs Advisering, 2012b).

Het is belangrijk dat deze compacte winkelstructuur in de vorm van een acht voor lange tijd behouden blijft, zodat de winkeliers ook zekerheid hebben. De adviseur van de gemeente Delfzijl (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) geeft daarom ook aan dat het belangrijk is dat er consistent beleid wordt gevoerd. Wanneer er geen duidelijkheid en standvastigheid wordt getoond zullen er geen investeringen van de grond komen. De gemeente heeft daarom dit kernwinkelgebied definitief vastgesteld.

6.3.2 Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied

Momenteel zijn er nog veel winkels gevestigd in de straten buiten het kernwinkelgebied. De reden dat er winkels aan de randen van het kernwinkelgebied zijn gevestigd is vanwege de groei in het verleden. Er was namelijk vroeger veel vraag naar winkels. Zo waren er als gevolg van schaalvergroting bijvoorbeeld vroeger wel 10 bakkers in de gemeente en zijn er nu nog maar enkele over (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). De hoeveelheid winkels waar in het verleden behoefte aan was is er gekomen en dit heeft de vorm van het centrum van Delfzijl bepaald (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

Nu het kernwinkelgebied is aangepast vallen verschillende winkels hierbuiten. Er zijn nog steeds winkeliers die er bewust voor kiezen om buiten het kernwinkelgebied te gaan zitten, bijvoorbeeld omdat ze behoefte hebben aan een grootschalig pand die niet te vinden is in het kernwinkelgebied. Daarnaast speelt ook de huurprijs in sommige gevallen een rol. De gemeente zou het liefst zien dat al deze winkels verhuizen naar het kernwinkelgebied. Daarbij wil ze vooral de echte trekkers in het centrum hebben, omdat deze veel consumenten aantrekken. De winkels die nu buiten het kernwinkelgebied vallen worden echter niet verplicht om te verplaatsen. Alles vindt plaats op vrijwillige basis. De winkels mogen er in principe blijven zitten, maar ze worden door middel van gesprekken en overheidsbijdragen wel gestimuleerd om te verhuizen. Het blijft echter hun eigen keuze of zij blijven zitten of verhuizen.

Daarnaast worden er geen nieuwe winkels meer toegestaan buiten het kernwinkelgebied en wil de gemeente de detailhandelsbestemming van de leegstaande panden buiten de kern afhalen.

(Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Dit laatste is echter nog niet zo gemakkelijk. Er wordt op dit moment onderzocht op welke planologische/juridische manier kan worden geregeld dat er zich uiteindelijk geen nieuwe winkels meer in die panden buiten de kern kunnen vestigen. Dat kan, net als in Heerlen, immers niet tegengehouden worden wanneer er nog een detailhandelsbestemming op zit. De gemeente probeert wel te sturen op andere functies buiten het kernwinkelgebied (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Er wordt geen gebruik gemaakt van onteigening, omdat dit niet bevorderend is voor het draagvlak. De gemeente wil bij dit project juist zoveel mogelijk draagvlak creëren. Ze probeert de ondernemers door middel van persoonlijke gesprekken te overtuigen van het plan. Door het plan op basis van vrijwilligheid uit te voeren wordt tevens geprobeerd om planschade te voorkomen.

6.3.3 Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen

De krimp in Noordoost Groningen is al lange tijd geleden gestart, waardoor iedereen de gevolgen ervan zelf kan waarnemen. De druk op de winkels wordt de laatste jaren ook nog eens versterkt door economische recessie en het veranderde koopgedrag van consumenten. Uit de interviews is gebleken dat de gemeente Delfzijl en vrijwel alle ondernemers en eigenaren inzien dat deze leegstand niet meer wordt opgevuld met nieuwe winkels en dat de winkelleegstand moet worden aangepakt.

De gemeente is al volop bezig met een project binnen het totale plan om een compacter centrum te creëren. Dit project is het Vennenplein. Dit plein bevindt zich net buiten het kernwinkelgebied. Op het Vennenplein staat een grote flat met woningen. Onderaan die flat bevindt zich nog 4.000 m^2 winkelruimte (zie figuur 30). De bedoeling is dat de gemeente deze flat opkoopt en sloopt, waardoor er 4.000 m^2 winkeloppervlak uit de markt wordt gehaald (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). De gemeente heeft hiervoor al een intentieovereenkomst gesloten met de woningbouwcorporatie, aangezien dat de eigenaar is van dit gebouw. Op de plek van de Vennenflat wordt in de toekomst een boodschappenplein gerealiseerd met supermarkten, bakkers, slagers en dergelijke (Gemeente Delfzijl, 2012). Er wordt momenteel geprobeerd de winkels uit de flat te verhuizen naar leegstaande panden in het kernwinkelgebied. Met dit project wordt dus ten eerste het aantal vierkante meters winkelvastgoed gereduceerd en ten tweede de leegstand in de winkelstraten binnen het kernwinkelgebied opgevuld. Hieruit blijkt dat de gemeente inziet dat het aantal vierkante meters winkeloppervlak in Delfzijl moet worden gereduceerd om te kunnen zorgen voor een attractief centrum.

Figuur 30. De Vennenflat met woningen en winkels (Bron: eigen bewerking).

Ook ondernemers zien over het algemeen wel in dat er iets moet worden ondernomen om een aantrekkelijk centrum te behouden. Veel ondernemers zijn vertegenwoordigd in de Handelsvereniging

Centrum Delfzijl. Steeds meer ondernemers zien in dat de problematiek in het centrum groot is, waardoor het aantal leden steeds meer toeneemt (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Winkeliers zien namelijk allemaal hun omzet dalen. De Handelsvereniging heeft contacten met de gemeente. Ze komen af en toe bij elkaar om gezamenlijk over deze problematiek te praten. Zo zijn de verschillende onderzoeken en de uitkomsten met het kaartje van het nieuwe kernwinkelgebied met hen besproken. Volgens het adviesbureau (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) heeft deze samenwerking gezorgd voor een bewustwordingsproces bij ondernemers. Volgens een winkelier uit Delfzijl die tevens lid is van de Handelsvereniging (Persoonlijke communicatie, 9 april 2013) is er echter maar een beperkte groep ondernemers echt actief. De meeste ondernemers zijn van nature vrij passief en ondernemen niet zelfstandig iets om de situatie te verbeteren. Wellicht is het besef er daarom bij sommige ondernemers nog niet voldoende.

Winkelvastgoedeigenaren zijn in Delfzijl niet vertegenwoordigd. Eigenaren kijken vooral naar hun eigen korte termijnbelang (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Bij veel winkelvastgoedeigenaren is de problematiek nog niet goed doorgedrongen. Dit geldt met name voor vastgoedeigenaren die niet uit de regio komen. Maar volgens de programmacoördinator van het centrum van de gemeente Delfzijl (Persoonlijke communicatie, 9 april 2013) begint de problematiek in krimpgebieden toch langzamerhand ook wel bij hen door te dringen. Zij merken immers ook dat er nauwelijks nieuwe huurders komen voor hun winkelpanden, waardoor de panden al lange tijd leegstaan. Er worden ook gesprekken aangegaan met deze eigenaren om de problematiek bespreekbaar te maken. Bij de eigenaren begint de opgave daardoor steeds beter door te dringen. Daarnaast zijn er ook eigenaren meegenomen in het proces die vooraf is gegaan aan de genoemde rapporten. Ook voor veel eigenaren was dit een bewustwordingsproces.

Ondernemers en eigenaren van winkels die buiten het nieuwe kernwinkelgebied vallen geven wel aan dat zij het niet eens zijn met het nieuwe kernwinkelgebied. Dat hebben zij ook uitgesproken tegen de gemeente, maar zij geven daarnaast wel aan dat ze de opgave begrijpen (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). De gemeente is daar tevreden mee, want begrip is al een goed startpunt.

6.3.4 Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen

Voor de ruilverkaveling in het centrum van Delfzijl moeten zowel de overheid als de private partijen een financiële bijdrage doen.

Ten eerste kan een deel van de kosten worden gefinancierd vanuit krimpgelden. Gemeenten met een sterke bevolkingsdaling staan voor een herstructureringsopgave om de gemeente leefbaar te houden. Dit kost een gemeente veel geld, wat ze meestal niet heeft. Wanneer gemeenten in krimpregio's met goede plannen en projecten komen kunnen zij hiervoor geld krijgen uit het krimpfonds. Het idee van het krimpfonds komt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Gemeente Delfzijl, 2010). Met een rekenmodel en verdeelsleutel wordt ieder jaar 15 tot 20 miljoen euro voor krimpregio's beschikbaar gesteld. De gemeente Delfzijl is één van de 14 gemeenten in de provincie Groningen die in aanmerking komt voor het krimpfonds. Gemeente Delfzijl krijgt voor goede projecten het meeste geld van alle gemeenten in de provincie Groningen, namelijk 1,3 miljoen euro. Het adviesbureau probeert het geld nu ook daadwerkelijk los te krijgen door goede projecten aan te dragen (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

Daarnaast wil de gemeente een vastgoedfonds oprichten. Volgens de gemeente zijn er namelijk publieke investeringen en/of stimuleringssubsidies nodig om het proces te bevorderen (Gemeente Delfzijl, 2012). Hierbij kan worden gedacht aan een verplaatsingssubsidie. Er wordt dan een bijdrage gedaan wanneer een winkel verhuist naar het kernwinkelgebied. De gemeente hoopt hiermee de verhuisbeweging op gang

te brengen (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Verder worden eigenaren van onroerend goed buiten het kernwinkelgebied deels gecompenseerd voor de waardedaling na functieverandering. Wanneer een detailhandelsbestemming wordt veranderd in een woonbestemming, kan dit voor een waardevermindering zorgen. De gemeente gaat deze waardevermindering niet geheel financieren, maar wel voor een deel. De precieze vorm en inhoud van het fonds moet echter nog worden uitgewerkt. Het bedrag dat vooralsnog is opgenomen in het fonds is 3 miljoen euro (Gemeente Delfzijl, 2012). Dit is gemeentelijk geld.

Ten derde wil de gemeente nog proberen om financiële middelen van de provincie te krijgen voor het opkopen van strategische panden (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). In deze strategische panden kunnen dan belangrijke trekkers worden gevestigd die de looproute in het centrum op gang brengen. Het is echter nog niet zeker of de provincie hiervoor geld beschikbaar stelt.

Deze overheidsmiddelen zijn echter niet voldoende om het gehele project te betalen. Ondernemers en eigenaren zullen zelf ook een deel van de kosten op zich moeten nemen. Zo moeten ondernemers een deel van de verhuiskosten zelf betalen en moeten de eigenaren een deel van de waardevermindering op zich nemen (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). In buurgemeente Appingedam hebben ze het als volgt geregeld: wanneer een winkelpand een woonpand moet worden, wordt het winkelpand door een onafhankelijke makelaar getaxeerd. Vervolgens wordt het pand getaxeerd met de functie wonen. Het verschil tussen de waarden wordt uitgekeerd plus 5% extra voor de verbouwkosten. Daarnaast moet de eigenaar tekenen dat hij afstand doet van de bestemming detailhandel. De functieverandering wordt dus privaatrechtelijk geregeld. In Delfzijl wordt het waarschijnlijk ook op deze manier geregeld. De rest van de kosten die hierbij komen kijken moet de eigenaar dan zelf bijdragen. Uit interviews is gebleken dat ondernemers en eigenaren daar ook wel toe bereid zijn indien dit op den duur voor betere opbrengsten zorgt. "*Als de mogelijkheden er zijn en men wordt er beter van, dan is een ondernemer van nature ook wel bereid om te investeren en een financiële bijdrage daarin te doen*" (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Er zijn in Delfzijl echter ook eigenaar/ondernemers die hun pensioenvoorziening in hun pand hebben zitten en nauwelijks geld hebben om een investering te doen. Voor deze partijen word het lastig om mee te doen aan de ruilverkaveling. Private partijen worden namelijk door de gemeente verplicht om een financiële bijdrage te doen. Zij heeft de voorwaarde gesteld dat de gemeente alleen een financiële bijdrage wil doen wanneer de private partij zelf ook investeert (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). De bijdrage van de overheid is bedoeld als trigger voor de private partijen om mee te doen. Dat wordt ook wel triggermoney genoemd. In de buurgemeente Appingedam is gebleken dat triggermoney een goede uitwerking heeft. Daar hadden ze een gevelfonds en betaalde de gemeente 25% van de kosten van gevelrenovatie. Dit heeft veel eigenaren ertoe aangezet om hun gevel te renoveren. De gemeente Delfzijl hoopt hetzelfde te bereiken met onder andere het vastgoedfonds.

De financiële middelen van de overheid zijn echter niet oneindig. Dit heeft tot gevolg dat niet alle verhuizingen, verbouwingen en waardeverminderingen kunnen worden gefinancierd. Daarom geldt: wie het eerst komt, wie het eerst maalt (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Het gehele project om het centrum compacter te maken wordt namelijk in kleine delen uitgevoerd, dus het zijn allemaal kleine projectjes binnen het grote project. Er bestaat dan de mogelijkheid dat de laatste projecten geen of een kleinere bijdrage van de overheid kunnen ontvangen. Deze partijen zullen dan zelf een grotere eigen bijdrage moeten doen. De verwachting is dat dergelijke ontwikkelingen zonder overheidsbijdrage echter nauwelijks op gang komen.

6.3.5 Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen

Volgens Broekhuis Rijs Advisering (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) zijn ondernemers over het algemeen wel bereid om te verhuizen. Voorwaarde is wel dat de gemeente duidelijkheid biedt met

betrekking tot beleid en het kernwinkelgebied niet weer gaat aanpassen. Als winkeliers daarnaast meer omzet kunnen draaien door te verhuizen naar het kernwinkelgebied, zijn zij veelal wel bereid om te verplaatsen. In Delfzijl zijn al enkele verhuisbewegingen op gang gekomen. In figuur 31 is te zien naar welk winkelpand de ondernemers zijn verhuisd. Eén verhuizing betreft een verhuizing binnen het kernwinkelgebied. Een andere verhuizing is van buiten het kernwinkelgebied naar een aanloopstraat. Een derde verhuizing is van kernwinkelgebied naar aanloopstraat. En een laatste verhuizing is van een randstraat buiten het kernwinkelgebied naar een pand binnen het kernwinkelgebied. Op één verhuizing na hebben deze verhuizingen ervoor gezorgd dat het centrum al iets compacter is geworden. De verhuisbewegingen als gevolg van de ruilverkaveling moeten echter nog op gang komen. Delfzijl zit momenteel nog in de onderhandelingsfase. Zodra deze voorbij is, zal naar verwachting het centrum zichtbaar compacter worden.

Figuur 31. Verplaatsingen van winkels in het centrum van Delfzijl (Bron: Gemeente Delfzijl, 2013b).

Bij sommige verhuisbewegingen komt het initiatief van de ondernemer zelf (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Eén van de respondenten heeft zelf een winkel die al in het kernwinkelgebied ligt, maar ziet door de ruilverkaveling wel een kans om het pand op te splitsen. Hij heeft nu namelijk een te groot pand. Wanneer het pand wordt gesplitst kan een deel van het pand worden gecombineerd met het leegstaande pand ernaast. Zo kunnen grotere panden worden gecreëerd. Daarnaast probeert het adviesbureau middels gesprekken ondernemers te overtuigen om te verhuizen naar het kernwinkelgebied. Daar bij probeert de adviseur de ondernemers duidelijk te maken dat ze er waarschijnlijk op termijn beter van worden of in ieder geval niet slechter wanneer ze verhuizen naar het kernwinkelgebied (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Daarnaast kunnen ze worden getriggerd door de financiële bijdrage van de overheid.

Toch zijn er altijd ondernemers die weigeren te verhuizen (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Naar verwachting zullen zij op den duur wel terugkomen op hun besluit, aangezien zij dan als enige buiten het kernwinkelgebied blijven zitten en daardoor veel klandizie mislopen (Winkelier Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Winkels die hun eigen klandizie hebben blijven mogelijk wel altijd buiten het kernwinkelgebied zitten. Zij hebben namelijk geen baat bij veel passanten.

6.3.6 Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen

Voorafgaand aan dit project zijn interviewrondes met zowel ondernemers als eigenaren gehouden, waaruit bleek dat ze toch allemaal wel een opgave zien. Momenteel worden er gesprekken gevoerd met verschillende eigenaren. Ook zij wensen net als winkeliers wel duidelijkheid, dus geen ambivalent beleid van de gemeente. Daarnaast moet het project op langere termijn winst opleveren voor de eigenaren. Volgens de gemeente (Persoonlijke communicatie, 9 april 2013) is het belangrijk dat eigenaren van winkelpanden binnen het kernwinkelgebied genoegen nemen met minder huur. Door een lagere huur wordt het pand namelijk aantrekkelijker voor een ondernemer. Tevens vergroot het de kans dat de leegstaande panden weer gevuld worden met winkels.

Tot nu toe hebben er nog niet heel veel ruilen plaatsgevonden. Het compacter maken van het centrum vindt nu nog veelal plaats op beleidsniveau (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Er worden veel gesprekken gevoerd over het ruilen van panden, maar er is nog niet veel daadwerkelijk geruild. Het adviesbureau is bezig met het inventariseren van alle wensen en deze aan elkaar te koppelen, zodat er deals kunnen worden gesloten. Eigenaren kunnen niet worden gedwongen om deel te nemen en hun eigendommen in te brengen, aangezien er geen wettelijke regeling is. Winkeliers en de gemeente zijn het er ook unaniem over eens dat de ruilverkaveling op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden. Hiermee wordt veel meer draagvlak gecreëerd en mogelijk voorkomen dat private partijen dwars gaan liggen. Uit een interview met de adviseur van het centrum van Delfzijl (Persoonlijke communicatie, 10 april 2013) bleek echter dat hij denkt dat een wettelijke regeling het proces wel makkelijker zou maken, omdat je altijd eigenwijze partijen hebt die weigeren mee te doen. Volgens hem hebben private partijen soms een duwtje in de rug nodig. Maar zo lang er geen wettelijke regeling is, zal alles toch op vrijwillige basis moeten. Daarom wordt erg veel tijd gestoken in het overtuigen van private partijen en het bedenken van goede deals. Hiermee moeten private partijen over de streep worden getrokken.

6.3.7 Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied

Enkele leegstaande winkelpanden in het kernwinkelgebied van Delfzijl zijn al opgevuld met winkels uit de randstraten (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). De andere panden staan tot nu toe nog gewoon leeg. Een enkele pand wordt wel wat 'opgevrolijkt' door iets op de ruit te plakken (zie figuur 32). Ook wordt er binnen de Handelsvereniging gekeken of ondernemers de leegstaande panden misschien tijdelijk op kunnen vullen. De intentie van het beleid is echter dat leegstaande panden permanent worden opgevuld.

Figuur 32. 'Versiering' van een leegstaand winkelpand
met een foto van een slagroomtaart (Bron: eigen bewerking).

Het is de bedoeling dat de leegstaande winkelpanden binnen het kernwinkelgebied op relatief korte termijn worden ingevuld met winkels uit de straten buiten de kern. De leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied moeten worden ingevuld met andere functies. Omdat in krimpregio's minder behoefte is aan veel functies, creëert de gemeente Delfzijl haar eigen behoefte. Door de Vennenflat te slopen worden er veel woningen en winkelpanden vernietigd. Deze winkels kunnen verhuizen naar het kernwinkelgebied en een deel van de woningen kan worden terug gecreëerd in de leegstaande winkelpanden aan de randen van het kernwinkelgebied (Programmacoördinator centrum gemeente Delfzijl, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Bij voorkeur worden dit levensloopbestendige woningen. Om deze reden wordt ook de woningcorporatie bij de ruilverkaveling betrokken. Daarnaast is ook een deel van de overige woningen in Delfzijl verouderd en moeten eigenlijk worden gesloopt. Een deel van de leegstaande winkelpanden kunnen dus worden omgebouwd tot woningen. Zo kan meteen een kwaliteitsslag worden gemaakt. Er is daarnaast ook steeds meer behoefte aan wonen in het centrum. Er wordt dus vraag gecreëerd door middel van sloop. Voor een deel worden de leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied opgevuld met woningen en verder wordt er gekeken aan welke functies verder nog behoefte is. Voorbeelden hiervan zijn zorgcentra, dienstverlening, makelaars of banken. Als er geen functie meer te bedenken is voor een pand wordt er over nagedacht om het pand te slopen (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013).

6.3.8 Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

In Delfzijl is Broekhuis Rijs Advisering aangesteld om het complexe traject te begeleiden. Binnen dit adviesbureau is een persoon aangewezen als detailhandelsregisseur. Deze persoon is door de gemeente ingehuurd en leidt het gehele proces. Hij voert de gesprekken met eigenaren en ondernemers en probeert goede deals te maken. Het zijn met name één-op-één-gesprekken. De detailhandelsregisseur is daarbij "*de katalysator tussen de partijen om het voor hen beter te maken, wetende wat zij willen*" (Broekhuis Rijs Advisering, persoonlijke communicatie, 10 april 2013). Het is allemaal maatwerk. Een deal moet namelijk voor iedere partij interessant worden gemaakt. De betrokken partijen worden dus niet allemaal bij elkaar gezet. De reden hiervoor is dat er dan sprake is van conflicterende belangen. Wanneer de detailhandelsregisseur een ruil kan maken brengt hij de verschillende partijen soms wel bij elkaar. De ruilverkaveling wordt dus in kleine entiteiten toegepast.

De reden waarom ervoor is gekozen om een detailhandelsregisseur het traject te laten begeleiden, is omdat het een heel ingewikkeld traject is waarin veel overleg en afstemming moet plaatsvinden tussen de betrokken partijen (Gemeente Delfzijl, 2013a). De gemeente heeft niet de tijd en expertise om het traject zelf te kunnen begeleiden. Bovendien heeft de gemeente Delfzijl geen goed imago bij private partijen vanwege fouten in het verleden. De gemeente treedt daarom alleen faciliterend op. Geconcludeerd kan dus worden dat in Delfzijl 'stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm' wordt toegepast.

6.4 Samenvatting / conclusie

In Delfzijl zijn al volop onderhandelingen gaande ten behoeve van het compacter maken van het centrum. In tabel 10 is te zien in hoeverre aan de verschillende randvoorwaarden wordt voldaan.

Randvoorwaarde	Toetsing
1. Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven	In Delfzijl is een duidelijk kernwinkelgebied aangewezen. Dit kernwinkelgebied is definitief vastgesteld en blijft daarmee voor lange tijd behouden. Het is de bedoeling dat de winkels zich in dit kernwinkelgebied concentreren.
2. Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied	De gemeente Delfzijl staat geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied. Ze kunnen echter niet voorkomen dat eventueel een nieuwe winkel zich vestigt in een pand met detailhandelsbestemming buiten het kernwinkelgebied. Momenteel wordt onderzocht op welke manier het mogelijk is om de detailhandelsbestemming van deze panden af te halen, zodat ook hierin geen winkels meer kunnen vestigen.
3. Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen	Alle partijen erkennen de problematiek in het centrum en zien in dat er iets moet worden ondernomen voor een aantrekkelijk centrum. De gemeente heeft daarbij al concrete plannen gemaakt om vierkante meters winkeloppervlak uit de markt te halen en winkels te verplaatsen. Deze plannen zijn in samenwerking met eigenaren en ondernemers opgesteld, wat heeft geleid tot een bewustwordingsproces voor private partijen.
4. Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen	De overheid probeert door middel van financiële bijdragen de gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Van deze overheidsmiddelen wordt een deel van de verhuiskosten betaald en een deel van de waardevermindering van een pand na functieverandering. De rest van de kosten moeten de ondernemers en eigenaren zelf betalen. Over het algemeen zijn de private partijen hier wel toe bereid. Voorwaarde is wel dat zij er op den duur op vooruit gaan.
5. Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen	Enkele ondernemers zijn al verhuisd, waardoor het centrum al een klein beetje compacter is geworden. Ook andere ondernemers hebben aangegeven wel bereid zijn mee te werken, want zij zien hun omzet steeds verder dalen. Er zullen echter ook altijd ondernemers zijn die weigeren.
6. Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen	Uit interviewrondes voorafgaand aan het maken van het beleid is gebleken dat eigenaren wel bereid zijn deel te nemen. Voorwaarde is wel dat dit (op langere termijn) voordeel voor hen zal opleveren. Er zijn ook echter altijd eigenaren die weigeren mee te doen.
7. Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied	In Delfzijl wordt vraag gecreëerd door middel van sloop. Zo ontstaat er ondanks de krimp toch behoefte aan bepaalde functies en kan een deel van de panden worden opgevuld met onder andere (levensloopbestendige) woningen. Verder wordt gekeken naar zorgcentra, dienstverlening, makelaars en banken. Als er geen functie meer te bedenken is wordt het pand mogelijk gesloopt.
8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden	Een persoon van een adviesbureau is aangesteld om het complexe traject te begeleiden. De gemeente heeft hier zelf namelijk niet genoeg tijd en expertise voor. Daarnaast heeft de gemeente ook geen goed imago. Om deze reden voert de detailhandelsregisseur alle gesprekken met de eigenaren en ondernemers en zorgt voor het maken van de deals.

Tabel 10. Toetsing van de situatie in Delfzijl aan de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

De ruilverkaveling die wordt uitgevoerd is vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling, maar wordt alleen anders genoemd. In Delfzijl wordt de ruilverkaveling op kleine schaal uitgevoerd om zo conflicten te voorkomen. Door middel van één-op-één-gesprekken maakt de detailhandelsregisseur inventarisaties en probeert de wensen van verschillende partijen aan elkaar te knopen zodat een deal kan ontstaan. Het project bestaat dus eigenlijk uit allemaal deelprojecten. Het centrum wordt hierdoor in delen compacter gemaakt. Tot nu toe verloopt dit goed, al zijn er enkele partijen die nog weigeren mee te doen. Verder

worden er al veel gesprekken gevoerd en nagedacht over ruilen. Het enige nadeel is dat waarschijnlijk niet het gehele centrum compact wordt en niet alle winkels geconcentreerd zijn. Dit komt doordat de financiële middelen op een gegeven moment toch opraken. Zonder financiële bijdrage van de overheid is naar verwachting de kans toch veel kleiner dat er nog deals worden gesloten. Maar het centrum zal in ieder geval wel veel compacter worden indien alles op deze manier doorgaat.

7. Casus III: Hengelo

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de analyseresultaten van de casus Hengelo besproken. Het hoofdstuk begint net als de vorige twee hoofdstukken met een casusbeschrijving. Vervolgens wordt een extra paragraaf toegevoegd waarin wordt beschreven op welke manier bij een project in het centrum een vrijwillig kavelruil heeft plaatsgevonden. Daarna wordt in paragraaf 7.4 wordt stedelijke herverkaveling in het centrum van Hengelo besproken. Ten slotte volgt de conclusie.

7.2 Casusbeschrijving

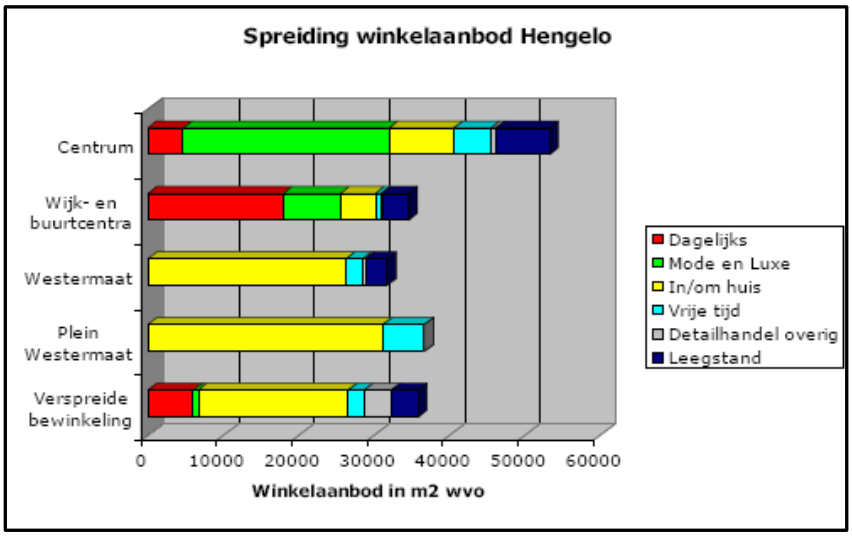
In deze paragraaf wordt eerst de demografische krimp in Hengelo besproken, vervolgens de winkelleegstand en ten slotte de uitstraling van het centrum van Hengelo.

7.2.1 Demografische krimp

Hengelo is een stad die is gelegen in de regio Twente in de provincie Overijssel. Het is een regio die nog niet te maken heeft bevolkingskrimp. De verwachting is wel dat ook Twente in de toekomst te maken zal krijgen met demografische krimp. Het is daarmee nog geen krimpregio, maar een anticipeerregio. De verwachting is dat de krimp in 2030 zal inzetten (Tubantia, 2013). Dit is 5 jaar eerder dan enige tijd geleden werd voorspeld. Twente krijgt daarbij te maken met ontgroening en vergrijzing. De krimp zal niet in elke stad in de regio even hard toetreden. De ene stad zal meer problemen krijgen als gevolg van krimp dan de andere (Bijleveld & Geerdink, 2010). In sommige kleinere gemeenten zal de krimp naar verwachting zelfs al in 2025 toetreden. Hengelo is een stad met ruim 80.000 inwoners, waar de krimp naar verwachting pas na 2030 zijn intrede zal doen (Gemeente Hengelo, 2012b). Tot die tijd zal het inwonertal van Hengelo naar verwachting nog toenemen. De gemeente ondervindt daarmee nog geen gevolgen van krimp. De prognose stelt de gemeente echter wel in staat om alvast op deze toekomstige ontwikkeling in te spelen (Beleidsmedewerker Ruimte en Wonen, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Waar Hengelo al wel mee te maken heeft is vergrijzing. De vergrijzing zal in de toekomst naar verwachting blijven doorzetten. Voor ouderen is de bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen erg belangrijk. Hier moet dus rekening mee worden gehouden met projecten in het centrum.

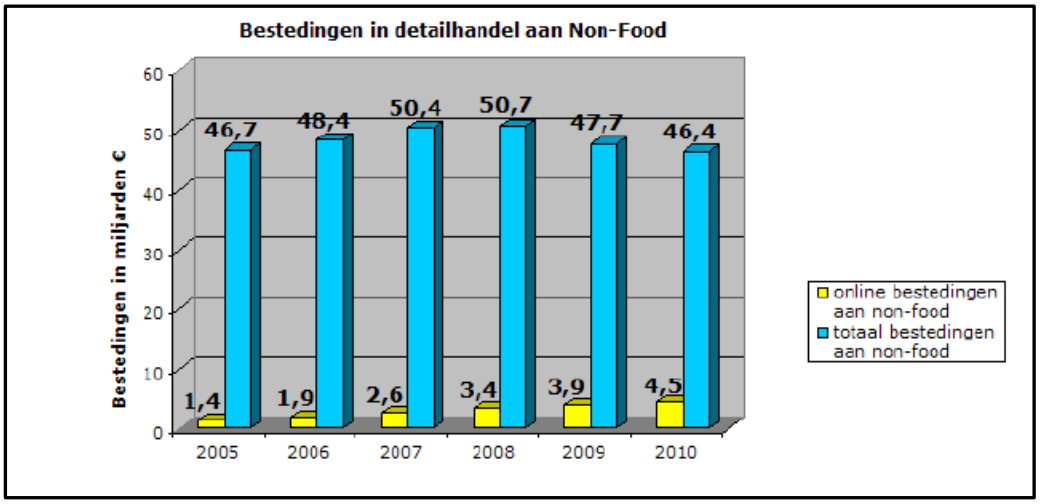
7.2.2 Winkelleegstand

Hengelo is een stad met verschillende winkelcentra. De binnenstad is vooral bedoeld voor recreatief winkelen. Daarnaast heeft Hengelo ook nog boodschappencentra, meubelboulevards en dergelijke. Deze zijn niet bedoeld voor het recreatieve winkelen, maar vooral voor het boodschappen doen en doelgericht winkelen (Gemeente Hengelo, 2012b). In figuur 33 is de spreiding van het winkelaanbod in Hengelo te zien.



Figuur 33. Spreiding winkelaanbod Hengelo (Bron: Gemeente Hengelo, 2012b).

Het centrum Hengelo heeft te maken met een forse winkelleegstand. Aangezien er de komende jaren nog geen sprake is van demografische krimp, is dit nog geen oorzaak van het grote aantal leegstaande panden in het centrum van Hengelo. De leegstand in Hengelo wordt met name veroorzaakt door de economische crisis en het veranderde koopgedrag van mensen. De gevolgen van het internetwinkelen zijn in Hengelo duidelijk merkbaar. De totale bestedingen aan non-food artikelen lopen terug en verschuiven van de fysieke naar de online winkel (Gemeente Hengelo, 2012b). Dit is te zien in figuur 34.

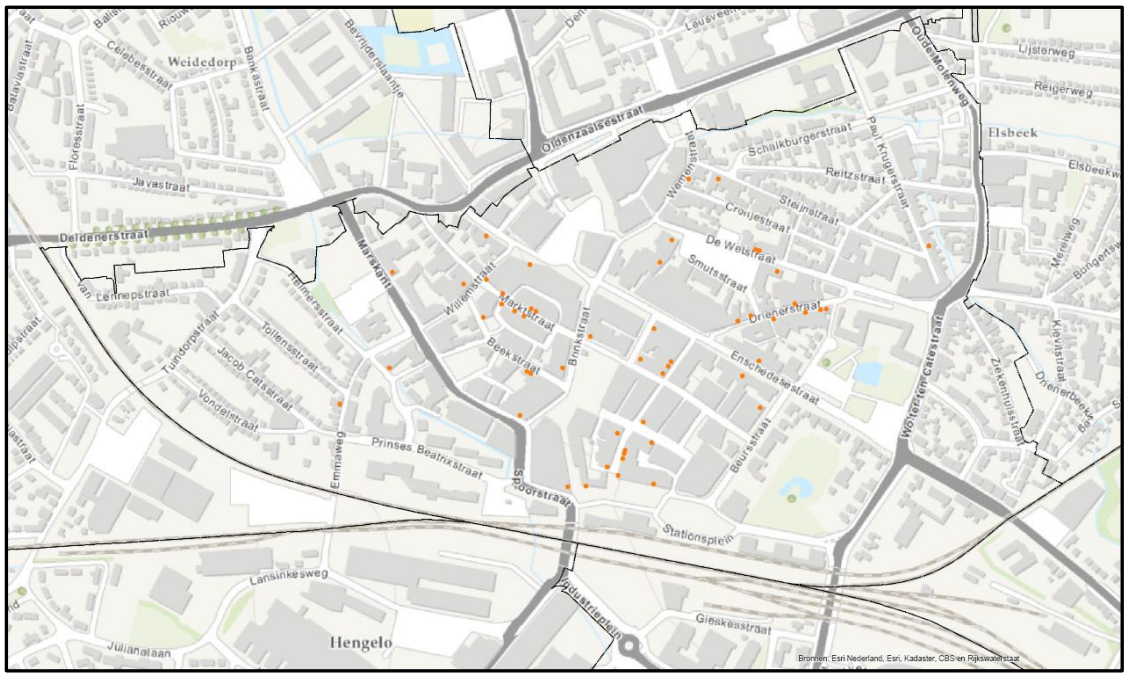


Figuur 34. Toename online bestedingen aan non-food (Bron: Gemeente Hengelo, 2012b).

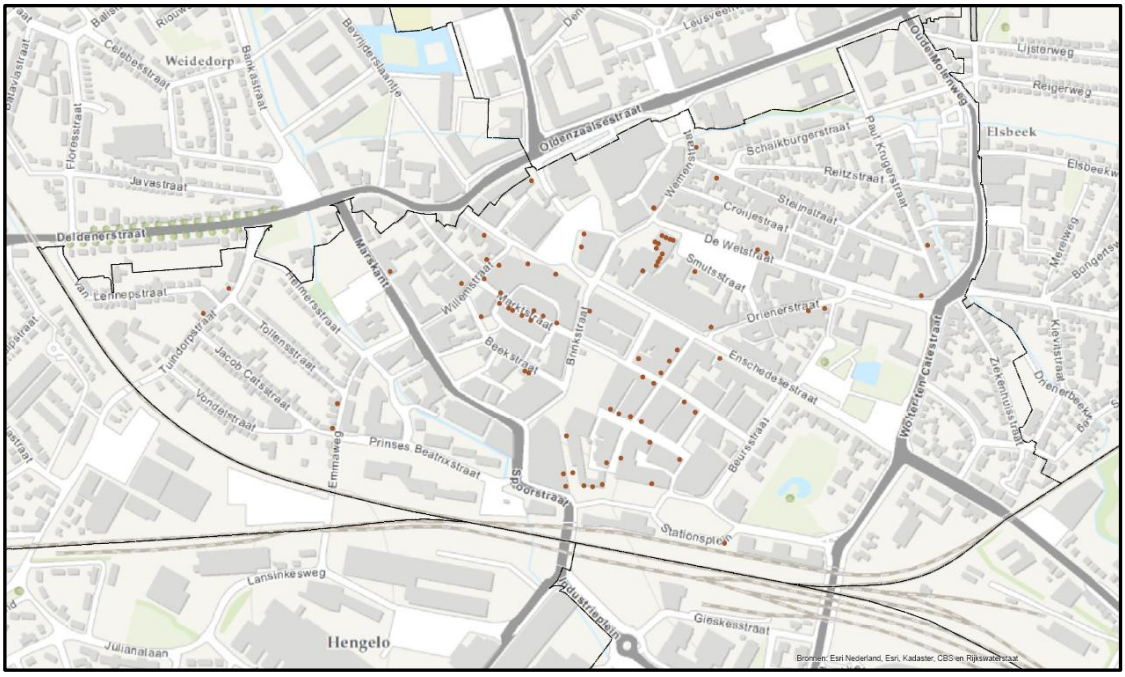
Daarnaast speelt volgens de centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) ook het "wispelturige beleid" van de gemeente van de afgelopen jaren een belangrijke rol. Dit houdt in dat er in het verleden niet de juiste keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de herinrichting van het centrum en er is niet geluisterd naar de ondernemers. De gemeente heeft allerlei projecten toegestaan op niet-logische plekken in de stad, waardoor de binnenstad geen logische looproutes meer heeft. Dit heeft voor wantrouwen gezorgd bij ondernemers, waardoor winkeliers zich niet graag in Hengelo vestigen.

Volgens de laatste cijfers van Locatus staan op dit moment 70 van de 433 panden in de binnenstad leeg (Beleidsmedewerker Ruimte en Wonen, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Dit betekent dat het centrum van Hengelo te maken heeft met een leegstand van ruim 16%. Dit betreffen niet alleen winkelpanden, maar bijvoorbeeld ook panden voor horeca en dienstverlening. Ongeveer drie kwart van deze leegstaande panden heeft een detailhandelsbestemming. Sinds 2008 is het aantal gevulde

winkelpanden met ruim 10% afgenomen. Hengelo heeft op dit moment te maken met de hoogste winkelleegstand ooit. Naar verwachting zal de leegstand nog verder toenemen. Zowel in de aanloopstraten als op de A-locaties is sprake van leegstand (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). In figuur 35 en 36 zijn de locaties van de leegstaande winkelpanden in 2011 en 2013 te zien. Hierop is te zien dat er een wisseling is in locatie van leegstaande winkelpanden. Het aantal leegstaande panden is daarbij ook toegenomen.



Figuur 35. Winkelleegstand Hengelo Centrum in 2011 (Bron: Gemeente Hengelo, 2013).



Figuur 36. Winkelleegstand Hengelo Centrum in 2013 (Bron: Gemeente Hengelo, 2013).

7.2.3 Uitstraling van het centrum

Historische binnensteden kennen vaak veel aantrekkingskracht. Hengelo is echter een stad die in de Tweede Wereldoorlog is plat gebombardeerd en daardoor geen historische binnenstad heeft. Hengelo is een wederopbouwstad. Omdat Hengelo een historische binnenstad mist moet het centrum op een andere manier aantrekkelijk worden gemaakt (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Op dit moment wordt de uitstraling van het centrum verslechterd door de toenemende leegstand. Vooral de leegstaande panden op de A-locaties in de binnenstad hebben een negatief effect op de uitstraling van het centrum van Hengelo (zie figuur 37 en 38). De sfeer en gezelligheid van het winkelgebied wordt al jaren niet erg goed beoordeeld (Gemeente Hengelo, 2012b). Om de binnenstad aantrekkelijk te houden zal er iets moeten worden ondernomen waardoor de sfeer verbetert. In de eerste plaats is het tegengaan van leegstand een belangrijke opgave. "*Hengelo wil haar ontwikkeling ombuigen van 'Groei naar Kwaliteit'* "(Gemeente Hengelo, 2012b, p. 8). De inwoners van Hengelo moeten zich op hun gemak voelen in het centrum en inwoners van omliggende gemeenten en toeristische bezoekers moeten zich ook meer aangetrokken gaan voelen tot de binnenstad van Hengelo. De gemeente ziet in dat hier een opgave ligt.

Figuur 37. Een leegstaand winkelpand
(Bron: eigen bewerking).

Figuur 38. Leegstaand winkelcentrum.
(Bron: eigen bewerking).

7.2.4 Beleid voor het centrum

De binnenstad van Hengelo is een belangrijke werkgever. In 2005 waren hier 16.000 arbeidsplaatsen te vinden. Ongeveer 11% van de banen bevindt zich in de detailhandel (Scholtens, 2006). Het centrum is daarom belangrijk voor Hengelo. Om deze reden wordt er beleid gevoerd die bepaalt hoe de detailhandelsstructuur in Hengelo eruit moet zien. In 2005 was er veel sprake van schaalvergroting. Het gemeentelijke beleid stond perifere detailhandel en grootschalige detailhandel toe, aangezien er behoefte was aan grote winkelruimten. De binnenstad moest daarbij wel de functie en uitstraling van het hoofdwinkelgebied behouden. Inwoners en bezoekers moeten naar het centrum komen om recreatief te winkelen. Een kwalitatief en kwantitatief goed winkelaanbod is daarom belangrijk. De binnenstad moet de huiskamer van de stad zijn, waar iedereen zich op zijn gemak voelt. Hiervoor werden verschillende projecten in de binnenstad opgezet, waarbij toevoeging van (grote) winkelruimten werd toegestaan. Tevens was een belangrijk punt dat de doorbloeding van de binnenstad werd verbeterd. Ook werd ingezet op verbetering van de lokale en regionale positie van de binnenstad. De gemeente Hengelo heeft in 2006 een detailhandelsvisie opgesteld voor de periode 2006-2016. In 2012 is deze visie geactualiseerd, omdat verschillende trends en ontwikkelingen in de oorspronkelijke versie niet waren meegenomen (Gemeente Hengelo, 2012b). Deze trends en ontwikkelingen betreffen onder andere demografische ontwikkelingen, economische ontwikkelingen en veranderingen in winkelgedrag (internetwinkelen). Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds meer winkelpanden leeg komen te staan. In de geactualiseerde detailhandelsvisie is daarom besloten dat het centrum compacter moet. Omdat het aantal winkels minder wordt is het belangrijk dat de winkels die nog bestaan in een bepaald gebied geconcentreerd worden om

het winkelgebied aantrekkelijk te houden (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Toevoeging van extra winkelmeters is daarbij niet langer wenselijk. Grotere winkelruimten zijn wel gewenst.

7.3 Vrijwillige kavelruil bij project 'de Lange Wemen'

De Lange Wemen is een project in het centrum van Hengelo waarbij verschillende partijen zijn betrokken. Dit gehele project is op vrijwillige basis opgezet. In deze paragraaf wordt het project kort beschreven, aangezien hier een soort vrijwillige kavelruil heeft plaatsgevonden.

7.3.1 De aanleiding

In 2007 is het project de Lange Wemen ontstaan. Bij dit project wordt bestaand, verouderd vastgoed deels vervangen en deels aangepast, om de kwaliteit van de binnenstad te verbeteren (Projectontwikkelaar Lange Wemen, persoonlijke communicatie, 15 mei 2013). De reden dat dit project is opgezet is omdat het gebied verouderd was. In het plangebied is sprake van leegstand. Daarnaast staat er een verouderd winkelcentrum, namelijk winkelcentrum Thiemsbrug. Tevens was het stadskantoor van de gemeente Hengelo aan vervanging toe, aangezien het niet meer aan verschillende eisen voldeed (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het oude stadskantoor is reeds gesloopt en de gemeente huist momenteel in een pand buiten het centrum. Het is de bedoeling dat de gemeente terugkomt naar de binnenstad. Het stadskantoor is dan gemakkelijker te bereiken voor de burgers (Centrummanager, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Deze verschillende opgaven hebben er gezamenlijk voor gezorgd dat dit project is ontstaan. Bij het project wordt een nieuw stadskantoor gebouwd en er wordt circa 3.000 m^2 winkelruimten, 68 woningen en 900 m^2 horeca toegevoegd. Daarnaast worden de bestaande parkeergarage uitgebreid op de verdieping van het bestaande winkelcentrum. Het is de bedoeling dat de winkels die op de plek zitten waar de parkeergarage komt verplaatsen naar de nieuw te bouwen winkelruimten. Deze onderdelen zijn allemaal samengevoegd tot één project. Het project moet vooral een kwalitatieve versterking van (dit deel van) de binnenstad tot gevolg hebben (Projectleider Lange Wemen, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). "*Met deze gebiedsontwikkeling transformeert het gebied rondom het Stadhuis en het bestaande winkelcentrum Thiemsbrug tot een uitnodigend en hoogwaardig stedelijk gebied, met ruimte voor wonen, winkelen, horeca, parkeren en een nieuw stadskantoor*" (AM Real Estate Development, 2013).

7.3.2 Betrokken partijen

De partijen die direct bij dit project zijn betrokken zijn de gemeente, woningbouwvereniging Welbions, een particuliere eigenaar en de projectontwikkelaar AM Real Estate Development (Projectontwikkelaar Lange Wemen, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Hieronder volgt een beschrijving van de rol van de verschillende partijen:

- De gemeente is eigenaar van de grond van het oude Stadhuis. Zij sloopt bestaande opstallen op alle gronden en levert bouwrijpe grond aan de projectontwikkelaar. Nadat het gebied is ontwikkeld krijgt de gemeente een stuk grond met opstal (stadskantoor) terug. Daarnaast wordt de openbare ruimte ook gemeentelijk bezit.
- Woningbouwvereniging Welbions heeft eveneens eigendom in het gebied. Deze partij levert de gronden met opstallen aan de gemeente. Na realisering van het project komen de woningen weer in eigendom van de woningbouwvereniging.
- Daarnaast is er nog een particuliere eigenaar die in bezit is van een strip winkels. Deze sloopt bestaande opstallen en levert de grond aan de projectontwikkelaar.
- De projectontwikkelaar AM Real Estate Development ontwikkelt het gebied na aanlevering van de benodigde gronden.

Naast deze direct betrokken partijen zijn er ook nog partijen die worden betrokken in de vorm van informatievoorziening. Zo worden Stichting Centrummanagement en de vereniging van onroerend goedeigenaren (VCOH) betrokken. Zij gaven tijdens de interviews aan dat ze echter niet voldoende worden geïnformeerd. Het blijft voor hen een beetje een 'geheimzinnig project'. Zo werd hen verteld dat bepaalde winkelruimten al verhuurd waren, terwijl later bleek dat dit niet het geval was. Ze zijn het ook niet volledig eens met dit project. Er worden namelijk winkelruimten toegevoegd, terwijl de winkelleegstand in de binnenstad van Hengelo bovengemiddeld is. De crisis heeft er al wel toe geleid dat het project kleiner is geworden dan oorspronkelijk gepland was (Centrummanager, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het aantal winkelruimten wat wordt toegevoegd is daarmee al wel kleiner dan in het begin werd beoogd. Toch is er nog steeds sprake van toevoeging van winkelruimten terwijl er tegelijkertijd sprake is van veel winkelleegstand. Dit heeft reeds verschillende keren geleid tot discussie.

7.3.3 De kavelruil

De insteek van het project is niet een vrijwillige ruil geweest. Toch heeft er wel een soort kavelruil plaatsgevonden. De verschillende partijen leveren immers grond in bij de projectontwikkelaar en krijgen vervolgens een ander of aangepast stuk grond terug. Het winkelcentrum wordt bijvoorbeeld uitgebreid op gronden van de gemeente. Het stadskantoor wordt daarnaast weer gebouwd op grond van de woningbouwvereniging (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Er worden dus als het ware gronden geruild tussen verschillende eigenaren. De verschillende partijen zijn op basis van vrijwilligheid via contracten tot deze 'ruil' gekomen. Er is echter afgesproken dat eerst 80% van de winkelruimten verhuurd moet zijn voordat het gehele project van start gaat. Dit is echter nog niet het geval, waardoor het nog enige tijd kan duren voordat het project daadwerkelijk van start gaat. In figuur 39 is een luchtfoto van het plangebied te zien.

Figuur 39. Projectgebied Lange Wemen (Bron: AM Real Estate Development, 2013).

De ruil die hier heeft plaatsgevonden heeft echter wel een heel andere insteek dan wanneer stedelijke herverkaveling wordt ingezet om het centrum compacter te maken. Er worden immers veel nieuwe winkelruimten toegevoegd en het centrum wordt hierdoor niet compacter. Er heeft dus wel een soort ruilverkaveling plaatsgevonden, maar met een ander doel.

7.3.4 Financiering

De financiering van dit project is vrij eenvoudig geregeld. Iedere partij financiert het gedeelte waarvoor hij zelf verantwoordelijk is. De gemeente financiert het nieuwe stadskantoor en de openbare ruimte, de woningbouwvereniging financiert de woningen, het horecaplein wordt gefinancierd door de eigenaar van de horecapanden en de winkels worden eveneens door de eigenaar gefinancierd. Het zijn dus allemaal private financieringen, behalve het stadskantoor en de openbare ruimten (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Op dit moment is het echter afwachten of en wanneer het project van start zal gaan, aangezien nog geen 80% van de winkels verhuurd is.

7.4 Stedelijke herverkaveling in het centrum van Hengelo

De gemeente Hengelo heeft aangegeven dat ze de winkelleegstand in haar binnenstad wil tegengaan. Momenteel wordt er onderzocht of stedelijke herverkaveling hiervoor een geschikt instrument is. In deze paragraaf wordt beschreven of de Hengelose situatie (reeds) geschikt is om stedelijke herverkaveling toe te passen.

7.4.1 Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven

Stichting Centrummanagement roept al langere tijd dat het centrum compacter moet. Inmiddels is dit ook bij de gemeente doordrongen (Centrummanager, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Ook de voorzitter van de vereniging van onroerend goedeigenaren (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) geeft aan dat het noodzakelijk is om het centrum compacter te maken. Het centrum is nu nog een soort spinnenweb met allemaal 'gaten' door leegstaande panden. De gemeente heeft daarom in de detailhandelsvisie het kernwinkelgebied aangegeven. In figuur 40 is het kernwinkelgebied van Hengelo in het groen aangegeven.

Figuur 40. Het kernwinkelgebied van Hengelo (Bron: Gemeente Hengelo, 2012b).

De gemeente Hengelo hanteert hierbij de categorisering van ABC-locaties (Gemeente Hengelo, 2012b):

- De A-locatie betreft het kernwinkelgebied. Deze moet niet te groot zijn, zodat de loopafstanden niet te lang worden. Daarnaast moet de routing eenvoudig zijn. Om de routing te verbeteren wordt in Hengelo gewerkt met bronpunten en trekkers op strategische plekken in de stad.
- De B-locaties zijn de aanloopstraten. Deze straten worden gekenmerkt door een mix van winkels, horeca en dienstverlening. Daarnaast zijn er ook vestigingsmogelijkheden voor andere typen bedrijvigheid. Er wordt verwacht dat de panden in de aanloopgebieden in de toekomst geheel andere functies zullen vervullen.
- De C-locatie is ten slotte het uitgaansgebied van Hengelo.

Daarnaast zijn er op de kaart ook aandachtsgebieden aangegeven. Dit zijn verouderde gebieden die niet meer aantrekkelijk zijn. Deze straten hebben extra aandacht nodig om weer aantrekkelijk te kunnen worden.

De gemeente geeft aan dat dit kernwinkelgebied nog wel kan worden aangepast. Volgens de gemeente Hengelo wordt het kernwinkelgebied met name door de markt bepaald (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Zo heeft de gemeente ooit aangegeven dat de Drienerstraat een straat is die in de toekomst mogelijk niet meer tot het kernwinkelgebied behoort. Als gevolg van deze uitspraak zijn winkeliers zich gaan verenigen. De eigenaar van verschillende panden heeft de panden opgeknapt. Momenteel zijn bijna alle panden in die straat weer gevuld. Volgens de gemeente is dit een teken dat de markt verantwoordelijk is voor de positionering van het kernwinkelgebied. De gemeente wil anticiperen op wat de markt doet. De gemeente geeft wel aan dat het kernwinkelgebied in ieder geval niet verder moet uitbreiden (Gemeente Hengelo, 2012b). Als het kernwinkelgebied namelijk te groot wordt komen de bezoekers niet meer op alle plekken, waardoor mogelijk nog meer leegstand ontstaat.

Wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast in het centrum van Hengelo, is het echter belangrijk dat er een duidelijk kernwinkelgebied wordt aangewezen dat voor lange tijd vaststaat. Wanneer een gemeente dit niet heeft, levert dit onzekerheid op voor marktpartijen waardoor ze minder snel willen investeren (Centrummanager, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het is dan immers mogelijk dat ze ergens in investeren, terwijl dat over 5 jaar een straat is waar geen passanten meer komen.

7.4.2 Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied

Momenteel zijn er nog veel winkels in straten buiten het kernwinkelgebied van Hengelo gevestigd. De gemeente geeft aan dat toevoeging van winkelmeters niet meer wenselijk is, zeker niet buiten het kernwinkelgebied (Gemeente Hengelo, 2012b). Bij het project 'de Lange Wemen' wordt echter toch nog winkeloppervlak toegevoegd. De reden hiervoor is dat dit project al in 2007 is opgezet, toen er nog geen economische crisis was en ook de andere ontwikkelingen nog niet zo hevig optraden. Volgens de centrummanager van Hengelo (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) is het feit dat dit project nog niet is afgeblazen een teken dat het in de politiek nog niet helemaal is doorgedrongen dat het centrum compacter moet. Maar naast Lange Wemen wordt op dit moment geen toevoeging van winkelruimten buiten het kernwinkelgebied meer toegestaan. Als echter een winkel zich wil vestigen in een pand buiten het kernwinkelgebied waar de bestemming detailhandel op zit, kan deze vestiging niet worden tegengehouden door de gemeente. De gemeente geeft daarbij aan dat actief afbestemmen niet mogelijk is, omdat dit te veel geld kost (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Ze ziet echter dat de markt dit zelf wel een beetje corrigeert. Er komen al steeds meer andere functies af op de panden buiten de kernwinkelgebieden. De gemeente probeert deze initiatieven zoveel mogelijk te stimuleren en zo goed mogelijk te faciliteren. Daarnaast hebben veel panden een centrumbestemming, wat inhoudt dat ook andere functies zich in die panden mogen vestigen zoals zakelijke dienstverlening. Op deze manier probeert de gemeente functiemenging te stimuleren (Accountmanager horeca en detailhandel, persoonlijke communicatie, 25 april 2013).

7.4.3 Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen

Momenteel onderzoekt de gemeente de mogelijkheid om stedelijke herverkaveling in te voeren om het probleem van winkelleegstand op te kunnen lossen. De gemeente is er zelf nog niet uit of stedelijke herverkaveling kansen biedt. Het feit dat er bij de Lange Wemen toch extra winkelmeters worden toegevoegd geeft aan dat de gemeente nog niet geheel doordrongen is van het feit dat er echt geen extra winkelmeters meer moeten worden toegevoegd om het centrum attractief te houden. Volgens de centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) zou de gemeente wel geheel met dit project willen stoppen, maar omdat er al een contract is getekend kan ze er moeilijk onderuit komen want dan gaat het haar veel geld kosten. Behalve dit project is de gemeente er zich verder wel van bewust dat er iets moet worden ondernomen om de leegstand in het centrum te verminderen. Zo heeft ze een acquisitiewerkgroep opgericht waarbij de accountmanager horeca en detailhandel van de gemeente Hengelo maandelijks met de voorzitter van de vereniging van onroerend goedeigenaren, makelaars en de centrummanager overlegt over de toekomst van het centrum (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). De gemeente stimuleert echter nog niet de verhuizing van winkels naar het kernwinkelgebied.

De meeste eigenaren zien inmiddels wel in dat het zo niet langer door kan gaan en er iets moet veranderen (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Toch zijn sommige eigenaren niet bereid een andere functie in hun pand toe te laten. De voorzitter van de vereniging van vastgoedeigenaren heeft daarom een stagiair die uitzoekt wat er gebeurt met de waarde van een winkelpand wanneer die constant leeg blijft staan. Daarnaast onderzoekt de stagiair ook wat er gebeurt met de waarde van een pand wanneer er bijvoorbeeld een woning van wordt gemaakt of als de huren worden verlaagd. De voorzitter van de vereniging van eigenaren verwacht namelijk dat de uitkomsten van dit onderzoek alle eigenaren ervan kan overtuigen dat leegstand geen optie is en er iets moet gebeuren om het pand weer gevuld te krijgen. Door een andere functie toe te laten zal de waarde van hun pand naar alle waarschijnlijkheid minder dalen dan wanneer ze het gewoon leeg laten staan (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Op dit moment zijn sommige eigenaren soms te vergelijken met struisvogels die hun kop in het zand steken (Beleidsmedewerker ruimte en wonen gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Dat onderzoek moet hun overtuigen dat het op deze manier toch echt niet langer door kan gaan. "*Het moet een bikkelhard rapport zijn waarmee hij de eigenaren een spiegel voorhoudt*" (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Wanneer het besef is geland dat niets doen geen optie is zullen ze ook echt initiatief gaan nemen. De centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) is ervan overtuigd dat dat het besef er wel zal komen. Het feit dat veel (particuliere) eigenaren zijn verenigd laat zien dat ze in ieder geval bereid zijn om gezamenlijk na te denken over een oplossing.

Bij ondernemers is dit besef al meer geland dan bij de vastgoedeigenaren. Zij zien hun omzet dalen en begrijpen dat er iets moet worden ondernomen om het centrum attractief te houden. Het besef is echter ook bij veel ondernemers nog niet zo diep geland dat ze initiatief nemen en actief aan de slag gaan. De centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) is er van overtuigd dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Volgens hem zou het goed zijn wanneer de gemeente samen met de ondernemers van het centrummanagement een duidelijke visie op gaat stellen. Hierdoor wordt het draagvlak van het plan vergroot. En daarnaast is dit meteen ook een bewustwordingsproces voor de ondernemers.

7.4.4 Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen

De gemeente geeft aan niet alle kosten die aan stedelijke herverkaveling ten grondslag liggen te willen betalen. Ze is wel bereid om een financiële bijdrage te doen. Zo is de gemeente bijvoorbeeld bereid om een

deel van de kosten van een onderzoek te betalen (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Dit onderzoek moet uitwijzen op welke wijze de stedelijke herverkaveling moet worden toegepast. Met een dergelijke bijdrage wil de gemeente proberen het proces zo goed mogelijk te faciliteren. Bij een ander project om de uitstraling van de binnenstad te verbeteren heeft een financiële bijdrage van de gemeente een positief effect gehad. Deze financiële bijdrage kwam uit een gevelfonds. Dit is een potje met geld dat bedoeld is om de gevels in de binnenstad te verfraaien (Beleidsmedewerker ruimte en wonen gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Door middel van kleine subsidies worden eigenaren gestimuleerd hun gevels te verfraaien. Dit zijn geen grote bijdragen, maar een dergelijke subsidie kan net een steuntje in de rug geven om ermee aan de slag te gaan. Het merendeel van de kosten moet door de eigenaar zelf worden gefinancierd. Het geld van de gemeente is slechts een druppel op de gloeiende plaat. Toch zijn eigenaren sneller bereid hun gevels te veranderen, omdat ze hoge waarde hechten aan het krijgen van overheidsgeld (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Mogelijk kan een financiële bijdrage bij stedelijke herverkaveling een zelfde effect hebben. De centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) geeft aan dat de gemeente nog wel meer geld in het project kan stoppen wanneer project Lange Wemen wordt stopgezet. Hierin investeert de gemeente volgens de centrummanager 38 miljoen. Dit geld kan ze ook inzetten voor stedelijke herverkaveling. Daarnaast moet volgens de centrummanager ook de provincie worden ingeschakeld, omdat daar volgens hem ook nog wel wat geld zit om een deel van het herverkavelingsproces te financieren. De overheid zal echter niet het gehele project financieren.

De rest van de kosten moet worden betaald door de ondernemers en eigenaren zelf. Volgens de gemeente (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) zijn eigenaren en ondernemers hiertoe ook wel bereid. De gemeente ziet bij verschillende projecten die nu lopen dat de bereidheid om te investeren er bij een aantal eigenaren al wel is. Voorwaarde is wel dat ze de ernst van de situatie inzien en duidelijk wordt dat het hen uiteindelijk meer zal opleveren als ze nu investeren. Ook de voorzitter van vereniging van eigenaren geeft dit aan (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013): "*Ik denk wel dat de bereidheid er is, als je maar aantoont dat je daar echt niet minder van hoeft te worden*". Hij verwacht dat een belegger misschien nog wel eerder bereid is dan een particuliere eigenaar, aangezien die geen emotionele waarde aan een pand hecht en een professionele instelling heeft. Het overhalen van particuliere eigenaren wordt daarom naar verwachting moeilijker. Veel particuliere eigenaren zijn ook al oud en hebben hun pensioen in het pand zitten. De verwachting is dat zij het liever nog een paar jaar uitzingen in hun oude pand en niet zo snel bereid zijn om nog veel te investeren.

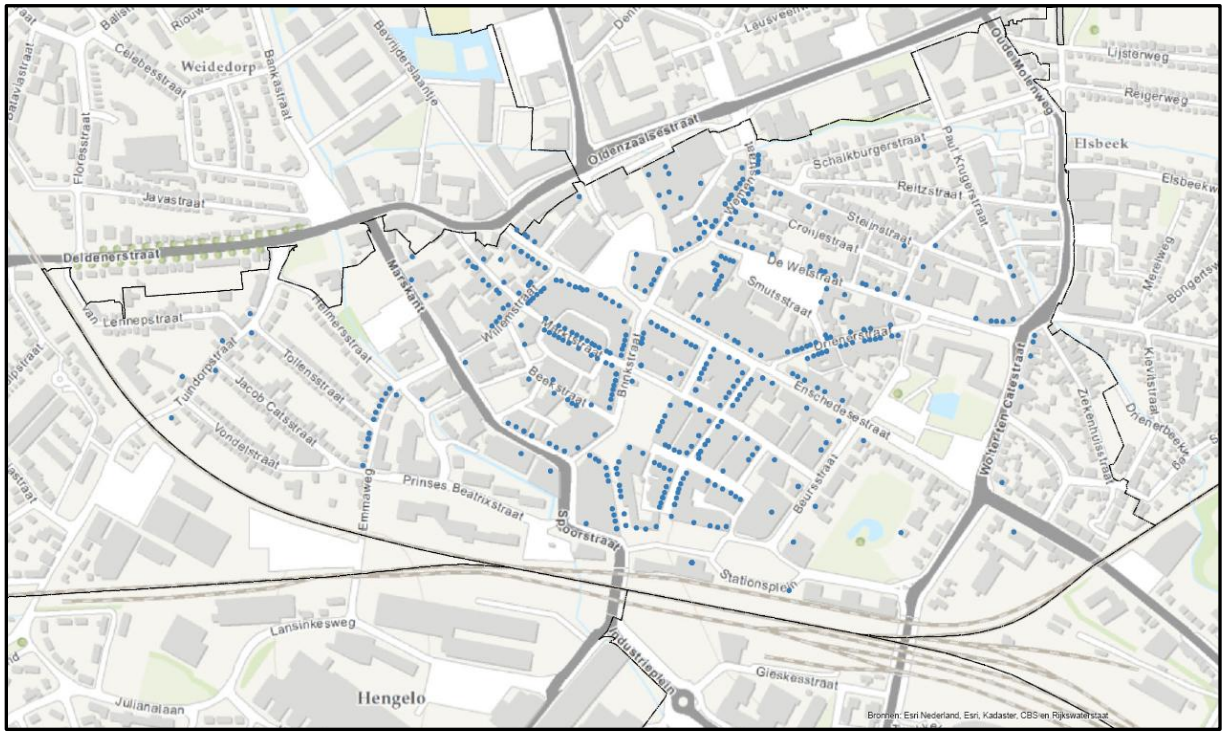
Volgens de centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) zijn ook ondernemers wel bereid te investeren wanneer zij overtuigd zijn van het voordeel dat stedelijke herverkaveling voor hen biedt. De centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) heeft aangegeven dat Stichting Centrummanagement hieraan ook wel een financiële bijdrage wil doen.

7.4.5 Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen

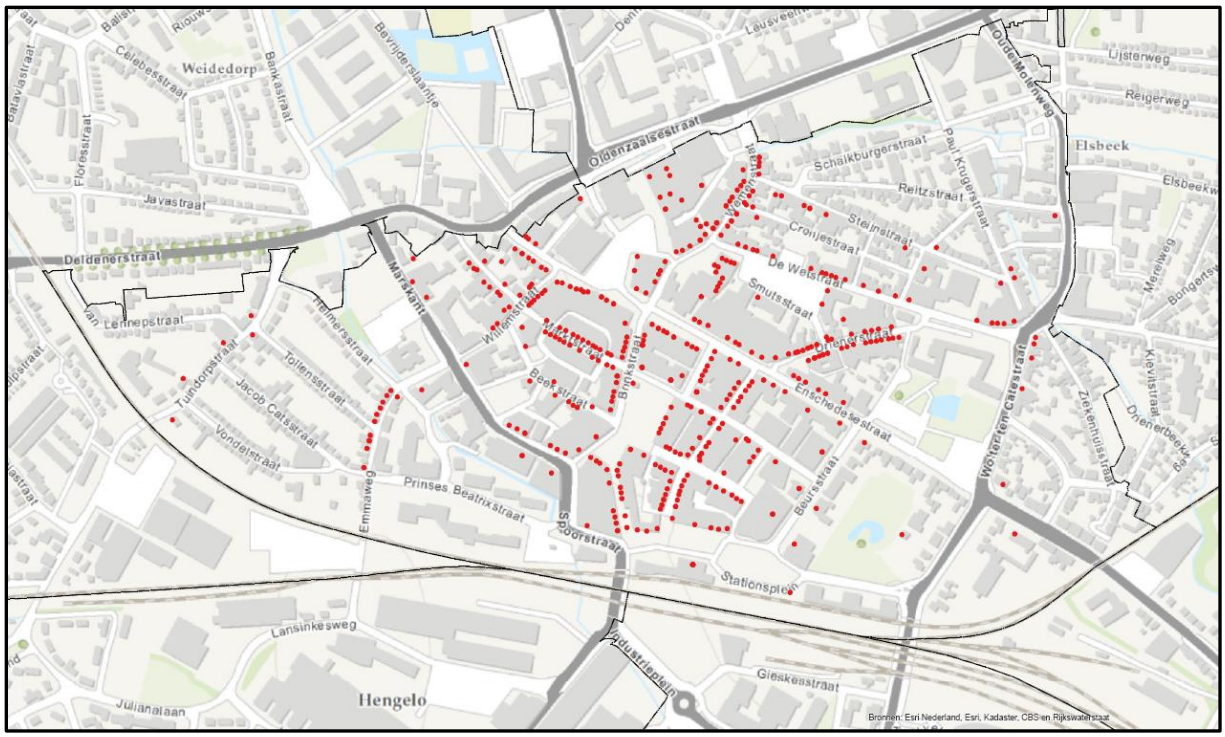
Nog niet iedere winkelier wil verhuizen naar het kernwinkelgebied. Sommige winkels zijn ook niet afhankelijk van passanten, maar trekken hun eigen klanten. Daarnaast zitten sommige ondernemers nog vast aan huurcontracten (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het is dus niet altijd het geval dat ondernemers niet wíllen verhuizen, maar ze zitten soms vast aan huurcontracten waardoor ze niet kúnnen verhuizen. Daarnaast komt het soms voor dat winkels die buiten het kernwinkelgebied zitten andere winkeloppervlakten nodig hebben, die in het kernwinkelgebied niet beschikbaar zijn (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Stedelijke herverkaveling kan een oplossing bieden voor dit laatste probleem. Daarnaast geven de verschillende respondenten aan dat huurprijzen niet langer de reden kunnen zijn om niet naar het kernwinkelgebied te willen verhuizen. Eigenaren zijn immers steeds meer bereid om de huren aan te passen. Wellicht is het goed om de ondernemers hiervan bewust te maken

wanneer ze hier nog niet van op de hoogte zijn. Daarnaast zullen de ondernemers eerder bereid zijn te verhuizen wanneer zij de ernst van de situatie inzien. Wanneer zij inzien dat er steeds meer leegstand en verloedering komt in hun straat waardoor zij zelf ook klanten verliezen, zijn zij hoogstwaarschijnlijk wel bereid te verhuizen naar het kernwinkelgebied. Een attractiever winkelgebied zorgt immers voor meer potentiële klanten.

Op dit moment zijn er nog geen verhuisbewegingen gaande in het centrum van Hengelo. Als de kaarten van figuur 41 en 42 met elkaar worden vergeleken, is te zien dat het centrum van Hengelo dan ook nog niet compacter is geworden. De locatie van winkelpanden in het centrum was in 2011 precies hetzelfde als in de huidige situatie. Er wordt ook nog niet geprobeerd de ondernemers over te halen. Het enige wat de gemeente doet is het organiseren van informatiebijeenkomsten over stedelijke herverkaveling in het centrum van Hengelo. Zo kunnen de ondernemers en eigenaren op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheden in het centrum. De lezingen worden gehouden door het Kadaster en adviesbureau Seinpost, aangezien de gemeente immers geen expert op het gebied van stedelijke herverkaveling is. Met het uitnodigen van deze mensen hoopt de gemeente de ondernemers en eigenaren enthousiast te maken (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013).



Figuur 41. Kaart met locatie winkelpanden in 2011 (Bron: Gemeente Hengelo, 2013).



Figuur 42. Kaart met winkelpanden in 2013 (Bron: Gemeente Hengelo, 2013).

7.4.6 Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen

Zoals gezegd zijn eigenaren net als in de andere casussen wel bereid deel te nemen mits ze ervan overtuigd zijn dat ze er in ieder geval niet slechter van zullen worden. Ook de respondenten in deze casus gaven echter aan dat er altijd eigenaren zijn die dwarsliggen en weigeren deel te nemen aan een dergelijk project. Zeker wanneer de gemeente dit organiseert zal dit het geval zijn, aangezien verschillende eigenaren niet goed overweg kunnen met de gemeente en haar daarom graag dwarsligt (Voorzitter vereniging onroerend goedeigenaren, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Het voordeel van Hengelo is dat de particuliere eigenaren al verenigd zijn en daardoor al geregeld gezamenlijk over de Hengelose situatie praten. Veel eigenaren zijn dus in ieder geval wel bereid om met elkaar over verschillende mogelijkheden te praten. Doordat de particuliere eigenaren al verenigd zijn, is dit een gemakkelijk aanspreekpunt voor de gemeente. Maandelijks wordt er dan ook samen met de gemeente gepraat over de mogelijkheden in Hengelo centrum. Doordat dit allemaal al goed georganiseerd is, is het ook gemakkelijker te organiseren dat eigenaren bij elkaar komen om de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling te bespreken.

7.4.7 Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied

Definitieve invulling voor de leegstaande panden in het centrum van Hengelo is nog niet gemakkelijk te vinden. Er zijn veel mensen die wel graag voor niets in een leegstaand pand zouden willen, om in de etalage bijvoorbeeld kunstwerken of armbanden te tonen (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). In figuur 43 is een foto te zien met een leegstaand winkelpand waarin kunstwerken worden getoond. Dit is echter niet de invulling die de gemeente graag ziet en ook de eigenaren van de leegstaande panden zien liever een andere invulling. Wat op dit moment veel gebeurt is dat buren het leegstaande pand naast hen erbij pakken om er spullen uit te stallen. Wat ook gebeurd is dat de leegstaande panden worden bestickerd om de panden er wat verzorgder uit te laten zien. Dit zijn allemaal tijdelijke oplossingen. Daarnaast worden er ook vaak stickers

opgeplakt van winkels die ze graag in dat pand zouden willen hebben (figuur 44). Hiermee wordt geprobeerd ondernemers te triggeren om in dat pand te trekken.

Figuur 43. Kunstwerken in een leegstaand Winkelpand (Bron: eigen bewerking).

Figuur 44. Bestickerde winkelruit (Bron: eigen bewerking).

Voor een permanente invulling van leegstaande panden binnen het kernwinkelgebied probeert de gemeente eigenaren te overtuigen om te gaan werken met instaphuren of inkomensafhankelijke huren (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Door deze verlaagde huren zijn ondernemers sneller bereid om in een leegstaand pand in het kernwinkelgebied te gaan zitten. Zo kunnen winkelpanden binnen het kernwinkelgebied weer worden gevuld met winkels. Ook de voorzitter van de vereniging van vastgoedeigenaren (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) probeert de eigenaren hiervan te overtuigen. Voor de leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied is het echter lastig een andere definitieve invulling te vinden. Er is namelijk al genoeg aanbod van kantoren, dus dat is eigenlijk geen optie om panden in het centrum mee op te vullen. Wat wel een mogelijkheid is, is de combinatie van wonen en zorg (Beleidsmedewerker ruimte en wonen gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Leegstaande panden kunnen worden omgebouwd tot bijvoorbeeld zorgwoningen. Oudere mensen willen namelijk graag dicht bij het centrum zitten. Volgens de centrummanager (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) zijn ook ateliers en dienstverlenende bedrijven een mogelijkheid voor de leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied. De gemeente probeert allerlei nieuwe functies die zich aandienen voor leegstaande panden zo goed mogelijk te faciliteren. Zo zijn er ook al aanvragen binnengekomen voor een sportschool en een yogacentrum. Deze functies zijn geschikt om aan de rand van het centrum te zitten en worden daarom ook zo goed mogelijk gefaciliteerd door de gemeente (Accountmanager horeca en detailhandel gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). Langzamerhand begint er al een functiemenging in het centrum van Hengelo te ontstaan. Er zijn dus nog wel verschillende invullingen van leegstaande panden mogelijk die kunnen worden ingebracht bij de stedelijke herverkaveling. Er moet uiteraard wel rekening mee worden gehouden dat er bijvoorbeeld geen zorgwoning naast een discotheek komt. Niet alle functies kunnen op alle plekken in het centrum, dus daar dient de gemeente rekening mee te houden.

7.4.8 Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Zowel de gemeente als de centrummanager vinden dat de gemeente bij stedelijke herverkaveling geen actieve rol moet aannemen. In het verleden heeft de gemeente verschillende trajecten gehad waarbij de gemeente een actieve rol had. Dit heeft echter niet goed uitgepakt en tot veel verzet geleid (Beleidsmedewerker ruimte en wonen gemeente Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). De gemeente geeft daarom aan dat ze de initiatieven vanuit de samenleving zo goed mogelijk probeert te faciliteren. Informeren en faciliteren zal de rol van de gemeente in dit traject zijn. De gemeente moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat het bestemmingsplan wordt aangepast (Centrummanager Hengelo, persoonlijke communicatie, 25 april 2013). De gemeente Hengelo is niet de geschikte partij om het proces

te leiden, vanwege de verstandhouding tussen de gemeente en de private partijen en het gebrek aan expertise met betrekking tot stedelijke herverkaveling.

De voorzitter van de vereniging van eigenaren (Persoonlijke communicatie, 25 april 2013) stelt daarentegen dat de gemeente wel een grotere rol mag hebben. Hij kwam met het idee om net als bij de agrarische ruilverkaveling een ruilverkavelingscommissie in het leven te roepen die het proces kan leiden. Eventueel zou de gemeente hier deel van uit kunnen maken, maar er moet in ieder geval ook iemand worden aangesteld die veel kennis van zaken heeft.

Alle respondenten geven wel aan dat het belangrijk is dat de partij die het proces leidt goed met ondernemers en vastgoedeigenaren kan communiceren. Vervolgens moet door die partij ook een plan worden opgesteld waarin duidelijk is uitgedacht op welke manier stedelijke herverkaveling kan worden toegepast.

Momenteel is er nog geen partij aangesteld om een eventuele herverkaveling in het centrum te gaan leiden.

7.5 Samenvatting / conclusie

Bij het project Lange Wemen heeft er een soort kavelruil plaatsgevonden. Dit is echter op kleine schaal en bovendien wordt hiermee het centrum niet compacter gemaakt. Daarentegen worden er juist extra winkelruimten buiten het kernwinkelgebied toegevoegd. Dit terwijl de winkelleegstand in Hengelo centrum nog nooit zo hoog is geweest. De kavelruil is daarmee niet te vergelijken met stedelijke herverkaveling om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken. In de binnenstad moeten immers winkelmeters worden weggenomen en winkels worden geconcentreerd. In tabel 11 wordt beschreven of Hengelo reeds aan de randvoorwaarden voldoet om stedelijke herverkaveling in te gaan zetten.

Op dit moment is de situatie in Hengelo nog niet optimaal om stedelijke herverkaveling toe te passen. Veel partijen zien namelijk nog niet in dat er moet worden geanticipeerd op de winkelleegstand om ervoor te zorgen dat de uitstraling van het centrum niet verder achteruit gaat. De verschillende partijen moeten daarom eerst worden overtuigd.

Randvoorwaarde	Toetsing
1. Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven	De gemeente Hengelo heeft in haar detailhandelsvisie het kernwinkelgebied aangegeven. Ze geeft echter aan dat deze nog kan veranderen. Het is volgens haar aan de markt om het kernwinkelgebied te bepalen. De gemeente geeft wel aan dat het kernwinkelgebied niet groter wordt dan op dit moment het geval is.
2. Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied	Als het project Lange Wemen doorgaat, wordt het aantal winkelruimten buiten het kernwinkelgebied echter wel vergroot. Verder wordt de vestiging van nieuwe winkels buiten het kernwinkelgebied zoveel mogelijk tegengehouden. Wanneer er op een pand buiten het kernwinkelgebied een detailhandelsbestemming zit, kan vestiging van een nieuwe winkel niet worden tegengehouden. In panden waar deze bestemming niet op zit, worden geen nieuwe winkels meer toegestaan. Veel panden hebben een centrumbestemming, waardoor ook andere functies zich daarin kunnen vestigen. Dit bevordert de komst andere functies buiten het kernwinkelgebied. Het aantal winkels buiten het kernwinkelgebied wordt hierdoor in ieder geval niet vergroot.
3. Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen	Zowel de gemeente als ondernemers en eigenaren zien in dat dat de problemen in het centrum alleen maar toenemen. Er zijn echter nog maar weinig ondernemers of eigenaren die er actief op inspelen en initiatief tonen.
4. Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen	De gemeente is bereid om een financiële bijdrage te doen. Zo hoopt ze het proces goed op gang te kunnen brengen. Eigenaren en ondernemers zijn alleen bereid te investeren wanneer zij overtuigd zijn van de voordelen die de stedelijke herverkaveling hun kan bieden.
5. Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen	Veel ondernemers zijn naar verwachting wel bereid te verhuizen, mits dit voor hen voordelen zal opleveren. Winkels die niet afhankelijk zijn van passanten zijn hier mogelijk niet toe bereid. Andere mogelijkheden zijn dat winkeliers nog vastzitten aan huurcontracten of een groot winkelpand nodig hebben.
6. Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen	Volgens de voorzitter van de vereniging van onroerend goedeigenaren zijn de meeste eigenaren wel bereid om deel te nemen aan stedelijke herverkaveling. Ze moeten er echter wel van overtuigd worden dat ze er in ieder geval niet slechter op zullen worden. Er zullen echter ook altijd eigenaren zijn die blijven dwarsliggen, zeker wanneer het door de gemeente wordt georganiseerd.
7. Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied	In het centrum van Hengelo is al steeds meer functiemenging te zien. Zo komen er bijvoorbeeld steeds meer dienstverlenende bedrijven naar het centrum. De gemeente probeert alle initiatieven voor andere functies zo goed mogelijk te faciliteren. (Zorg)woningen worden ook aangegeven als mogelijkheid om leegstaande panden op te vullen.
8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden	Tot nu toe was het vooral de gemeente die dergelijke projecten leidde. Voor stedelijke herverkaveling is er nog geen partij aangewezen als leider van het proces, aangezien ook nog niet is besloten of dit instrument daadwerkelijk wordt ingezet. Verschillende partijen hebben aangegeven dat het beter zou zijn wanneer de gemeente de eventuele stedelijke herverkaveling niet zou leiden. De reden hiervoor is de verstandhouding tussen de gemeente en eigenaren/ondernemers die niet erg goed is. Daarom wordt een ruilverkavelingscommissie geopperd als een mogelijkheid.

Tabel 11. Toetsing van de situatie in Hengelo aan de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling (Bron: eigen bewerking).

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Nadat de resultaten van het onderzoek zijn besproken, worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken uit de bevindingen. Deze conclusies resulteren in een antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek. Na het beschrijven van de conclusies worden in paragraaf 8.3 aanbevelingen gedaan met betrekking tot het realiseren van compacte centra om winkelleegstand tegen te gaan. Ten slotte volgt in de laatste paragraaf nog een kritische reflectie met aanbevelingen voor verder onderzoek.

8.2 Conclusies

Voordat conclusies worden getrokken, wordt eerst de hoofdvraag herhaald. De conclusies moeten immers antwoord geven op deze vraag. Vervolgens worden de resultaten van de verschillende casussen nog eens kort beschreven en daarna volgt het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek.

8.2.1 Hoofdvraag

Winkels in krimp- en anticipeerregio's hebben het zwaar te verduren. Ze ervaren niet alleen druk van de landelijke ontwikkelingen zoals de economische recessie en de verandering in koopgedrag (toename internetaankopen), maar ook de druk van het steeds kleiner wordende inwonertal. Hierdoor komen steeds meer winkels leeg te staan. Gemeenten in deze regio's moeten afstappen van het groeidenken en alleen nog projecten uitvoeren ten behoeve van de leefbaarheid. Om een aantrekkelijk centrum te behouden moeten winkels geconcentreerd worden. Een centrum compacter maken is echter niet gemakkelijk, zeker niet in tijden van economische crisis. Hier gaan namelijk hoge kosten mee gepaard. Daarnaast is de invulling van leegstaande winkelpanden met andere functies in krimpregio's vaak een probleem. Omdat stedelijke herverkaveling voor kostenbesparing kan zorgen, is onderzocht of dit instrument geschikt is om een (winkel)centrum in een krimp- of anticipeerregio compacter te maken. De centrale vraag in dit onderzoek is daarom:

Hoe kan stedelijke herverkaveling een bijdrage leveren aan het compacter maken van (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's in Nederland?

Uit de experiment-achtige vergelijkende casestudy is gebleken dat stedelijke herverkaveling kansen biedt om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken. De vergelijking van een casus met stedelijke herverkaveling en een casus met de wens voor een compacter centrum met een casus met beide elementen leert ons dat de laatstgenoemde casus het meest succesvol is. Om stedelijke herverkaveling in te kunnen zetten om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken moet eerst aan de genoemde acht randvoorwaarden wordt voldaan. Hierbij is het vooral belangrijk dat er geen ambivalent beleid wordt gevoerd, dat er met triggermoney wordt gewerkt, dat er maatwerk wordt geleverd, dat er serieus wordt nagedacht over nieuwe invullingen van panden en dat er voldoende kennis van stedelijke herverkaveling aanwezig is. Als hieraan kan worden voldaan kan stedelijke herverkaveling een bijdrage leveren aan het compacter maken van (winkel)centra in krimp- en anticipeerregio's in Nederland. Op dit antwoord wordt in paragraaf 8.2.3 een verdere toelichting gegeven.

8.2.2 Resultaten casussen

In deze paragraaf wordt per casus nog even kort de context, het beleid en het resultaat van het beleid weergegeven.

De eerste casus betrof Heerlen. Heerlen is een stad in de krimpregio Parkstad Limburg. Het centrum van Heerlen is aangewezen tot hoofdwinkelcentrum van Parkstad Limburg. De uitstraling van het centrum van

Heerlen is op dit moment niet erg goed. Omdat het aantal leegstaande panden in het centrum steeds meer oploopt, is een compacter centrum gewenst. Dit is in het beleid aangegeven. Met een compacter centrum hoopt de gemeente de uitstraling van het centrum te kunnen verbeteren. Bij het compacter maken van het centrum wordt momenteel geen gebruik gemaakt van stedelijke herverkaveling, aangezien dit instrument in Heerlen vrij onbekend is. De gemeente voert tevens geen actief beleid om het centrum compacter te maken, maar probeert dit planologisch en beleidsmatig te regelen. Dit houdt in dat ze nieuwe winkels buiten het kernwinkelgebied zoveel mogelijk tegenhoudt en daar ook uitbreidingen niet worden toegestaan. Ze kan nieuwe winkels echter niet weigeren wanneer er nog een detailhandelsbestemming op het pand zit. De reden dat er geen actief beleid wordt gevoerd is dat de gemeente de financiële middelen hier niet voor heeft. Op deze manier kan het echter heel lang duren voordat het centrum compacter wordt en mogelijk wordt die zelfs helemaal niet compacter. Ondernemers moeten immers geheel vrijwillig en op eigen initiatief gaan verplaatsen. Het centrum is dan ook nog niet compacter geworden.

De tweede casus is Delfzijl. Dit is een havenplaats in de krimpregio Noordoost Groningen. Ook Delfzijl heeft veel te maken met winkelleegstand, wat de uitstraling niet ten goede komt. Daarom is besloten dat het centrum compacter moet. Dit doen zij door middel van ruilverkaveling op kleine schaal. Er is een detailhandelsregisseur aangesteld die één-op-één-gesprekken voert met de eigenaren en ondernemers. Hij probeert de wensen van deze partijen aan elkaar te knopen en zo goede deals te maken. Het centrum is hierdoor al een klein beetje compacter geworden. Er hebben namelijk al een aantal verhuizingen plaatsgevonden. Het project zit echter nog in de onderhandelingsfase, maar gezien de huidige onderhandelingen ziet het er naar uit dat het centrum binnen niet al te lange tijd wel veel compacter gaat worden en de winkelleegstand verminderd wordt.

De laatste casus ligt in de anticipeerregio Twente en is de wederopbouwstad Hengelo. Ook deze stad heeft te maken met veel winkelleegstand in het centrum en denkt er daarom over na om stedelijke herverkaveling toe te passen om de winkelleegstand te verminderen. Ook in Hengelo is daarbij een compacter centrum gewenst, maar hier wordt nog geen actief beleid opgevoerd. Het centrum is dan ook nog niet compacter geworden vergeleken met een aantal jaren geleden. Eerst moet een instrument worden gekozen waarmee dit kan worden gerealiseerd. Wanneer voor stedelijke herverkaveling wordt gekozen, moeten verschillende partijen echter eerst nog wel worden overtuigd. Het besef dat er iets moet worden ondernomen om het centrum attractief te houden is er namelijk nog niet bij alle partijen.

Geconcludeerd kan worden dat Delfzijl de meest succesvolle casus is. Dit is namelijk de enige casus waarbij het centrum zichtbaar compacter wordt.

8.2.3 Beantwoording van de hoofdvraag

De analyseresultaten van deze experiment-achtige casestudy leiden tot de conclusie dat stedelijke herverkaveling kansen biedt om een centrum in een krimp- of anticipeerregio compacter te maken. Uit de analyseresultaten van Delfzijl bleek namelijk dat het centrum door middel van ruilverkaveling zichtbaar compacter aan het worden is. Bij een ruilverkaveling kunnen eigendommen worden geruild. Zo kunnen winkeliers verhuizen naar het kernwinkelgebied en kunnen winkelpanden buiten het kernwinkelgebied van een andere functie worden voorzien. Wellicht is er bijvoorbeeld een woningcorporatie die een winkelpand buiten het kernwinkelgebied wel wil ombouwen tot woning. Ook kunnen panden worden samengevoegd wanneer er behoefte is aan grotere winkelruimten in het kernwinkelgebied. Zo kunnen ook grotere winkels zich in het kernwinkelgebied vestigen. Op deze manier kan het centrum compacter worden. In Heerlen en Hengelo waar (nog) geen herverkaveling wordt toegepast is het centrum nog niet compacter geworden en er is ook geen vooruitzicht dat het binnenkort compacter wordt. Er moet echter wel worden voldaan aan de genoemde randvoorwaarden om stedelijke herverkaveling hiervoor toe te kunnen passen in centra in krimp- en anticipeerregio's. De situatie in de meeste gemeenten is op dit moment namelijk nog niet optimaal om stedelijke herverkaveling in te voeren. In deze paragraaf worden

de conclusies beschreven die kunnen worden getrokken na onderzoek van de randvoorwaarden in iedere casus. Bij iedere alinea worden de randvoorwaarden genoemd waarop ze betrekking hebben.

Ambivalent beleid

1. *Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven*
2. *Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied*

Uit de verschillende casussen is gebleken dat een duidelijk vaststaand kernwinkelgebied belangrijk is voor ondernemers en eigenaren. Wanneer het kernwinkelgebied namelijk niet definitief vaststaat, zoals in Hengelo het geval is, biedt dit geen zekerheid voor private partijen waardoor zij niet bereid zijn om een investering te doen. Winkeliers willen namelijk niet verhuizen naar een pand die wellicht over een aantal jaren niet meer tot het kernwinkelgebied behoort. Het is daarbij belangrijk dat er voor zover mogelijk geen nieuwe winkels meer worden toegestaan buiten het kernwinkelgebied. In zowel Hengelo als Heerlen worden op dit moment nog projecten met toevoeging van winkelruimten buiten het kernwinkelgebied toegestaan, terwijl het de bedoeling is dat de leegstaande panden worden opgevuld. Hier wordt dus ambivalent beleid gevoerd. In Delfzijl wordt er wel aan het kernwinkelgebied gehouden dat definitief is vastgesteld. Hier komen dan ook al meer verhuisbewegingen op gang. Hieruit blijkt het belangrijk is om een duidelijk kernwinkelgebied te hebben dat voor lange tijd vaststaat. In dit gebied moeten de winkels dan worden geconcentreerd.

Triggermoney

4. *Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen*

Er moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om stedelijke herverkaveling te kunnen uitvoeren. Stedelijke herverkaveling zorgt namelijk wel voor kostenbesparing in vergelijking met veel andere instrumenten, maar het is uiteraard niet kosteloos. De financiering van stedelijke herverkaveling kan een complicerende factor zijn. Uit alle casussen is gebleken dat hier in ieder geval een overheidsbijdrage voor nodig is. Wanneer alles met private middelen moet worden betaald komt een herverkaveling in centra in krimp- en anticipeerregio's waarschijnlijk niet op gang. Uit verschillende casussen is gebleken dat een kleine financiële bijdrage van de gemeente veel bewegingen op gang kan brengen. In Hengelo bleek dit uit het gevelfonds, waarbij eigenaren een kleine bijdrage kregen om hun gevel te renoveren. Dit heeft reeds geleid tot veel gevelverbeteringen. Een buurgemeente van Delfzijl heeft ook met een gevelfonds gewerkt en ook daar pakte dit goed uit. Om deze reden is in Delfzijl met hetzelfde idee een vastgoedfonds opgericht. Het geld uit dit fonds wordt gebruikt om verhuizingen en functiewijzigingen van panden te stimuleren. Door een kleine bijdrage van de overheid moeten private partijen worden overgehaald om mee te werken. De rest van de kosten moet door de private partijen zelf worden betaald. Delfzijl zit nog in de onderhandelingsfase, maar in een aantal gevallen is gebleken dat een dergelijke bijdrage van de gemeente het gewenste resultaat heeft. In Heerlen waar geen overheidsbijdrage wordt gedaan maar wel een compacter centrum is gewenst, komen geen verhuizingen op gang. Het zou daarom een idee zijn voor gemeenten om met triggermoney te werken. Het voordeel van gemeenten in krimpregio's is dat zij mogelijk aanspraak maken op geld uit het krimpfonds. Ook is de provincie in sommige gevallen bereid een financiële bijdrage te doen. Om dit geld los te krijgen zullen gemeenten met goede projecten moeten komen. Stedelijke herverkaveling om een centrum compacter te maken zou een goed project kunnen zijn. Hiermee kan immers de leefbaarheid van de centra worden vergroot. Zoals bleek uit verschillende interviews en uit onderhandelingen in Delfzijl zijn ondernemers en eigenaren vaak wel bereid de rest van de kosten te financieren, mits dit op den duur winst voor hen zal opleveren. Wanneer een gemeente op geen enkele manier aan geld kan komen om in dit project te stoppen, kan er naar verwachting geen stedelijke herverkaveling plaatsvinden.

Maatwerk leveren

3. *Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen*
5. *Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen*
6. *Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen*

Verder is gebleken dat veel eigenaren en ondernemers moeten worden overgehaald deel te nemen aan de stedelijke herverkaveling. Uit de verschillende casussen is namelijk gebleken dat eigenaren en ondernemers alleen bereid zijn deel te nemen aan de ruilverkaveling wanneer het (op den duur) voordeel voor hen zal opleveren. Ondernemers willen waarschijnlijk alleen verhuizen wanneer zij inzien dat ze hierdoor meer passanten krijgen en daardoor meer omzet maken. Zij vinden in sommige gevallen echter de huurprijzen van panden in het kernwinkelgebied te hoog. In verschillende casussen wordt steeds vaker gewerkt met aangepaste huurprijzen. Zo werken sommige eigenaren met instaphuren of inkomensafhankelijke huren. Sommige winkeliers willen momenteel wel verhuizen, maar kunnen niet verhuizen omdat er in het kernwinkelgebied geen winkelpand is die voldoet aan de hoeveelheid vierkante meters die een winkel nodig heeft. Uit zowel de casus Heerlen als de casus Hengelo is gebleken dat er behoefte is aan grotere winkelruimten. Ook zijn er winkeliers in het kernwinkelgebied die momenteel in een te groot pand zitten. Dit was bijvoorbeeld in Delfzijl het geval. Voor beide gevallen is stedelijke herverkaveling een ideale oplossing. Panden kunnen hierbij immers worden samengevoegd of gesplitst. Voordat eigenaren mee willen doen aan stedelijke herverkaveling moeten zij eerst inzien dat zij er in ieder geval niet op achteruit zullen gaan. Het moet op den duur voordeel opleveren. Sommigen van hen zullen daarbij de functie van hun pand moeten veranderen. Uit de interviews is gebleken dat zij hier echter vaak (nog) niet toe bereid zijn. Momenteel is een student in Hengelo bezig met een onderzoek waarbij hij kijkt wat er met de waarde van een pand gebeurt wanneer deze continu leeg blijft staan en wanneer het pand een andere functie krijgt. De verwachting is dat dit onderzoek de eigenaren overtuigt van het feit dat ze beter een andere functie kunnen toelaten in hun pand. Wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast om het centrum compacter te maken moeten goede deals worden gemaakt die voor iedere partij interessant zijn. Zoals uit casus Delfzijl is gebleken is het bij ruilverkaveling noodzakelijk dat maatwerk wordt geleverd. Een ruil moet immers voor iedere partij voordeel opleveren, anders zullen zij niet vrijwillig mee willen werken.

Zorgwoningen, dienstverlening en vraag creëren door sloop

7. *Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied*

Naast de financiering is ook het vinden van andere functies voor de leegstaande winkelpanden aan de randen van het kernwinkelgebied een complicerende factor voor het toepassen van stedelijke herverkaveling in krimp- en anticipeerregio's. Aan veel functies is in krimpgebieden geen behoefte meer. Het is daarom belangrijk dat er gekeken wordt aan welke functies in een gemeente nog wel behoefte is. Voorbeelden die in de casussen het vaakst werden genoemd zijn dienstverlening en (zorg)woningen. Krimp gaat namelijk veelal gepaard met vergrijzing. Er is daarom steeds meer behoefte aan woningen voor ouderen. Ouderen willen daarbij graag dicht bij voorzieningen zitten. De rand van het kernwinkelgebied zou daarom een goede locatie kunnen zijn voor ouderenwoningen. In Delfzijl is het daarnaast de bedoeling dat leegstaande winkelpanden worden omgebouwd tot 'gewone', eventueel levensloopbestendige, woningen. De reden dat hier in Delfzijl ondanks krimp toch nog behoefte aan is, is omdat er vraag wordt gecreëerd door sloop. Dit kan ook een mogelijkheid zijn voor andere gemeenten. Veel gemeenten hebben immers te maken met verouderde panden. Wanneer deze worden gesloopt kan de functie die erin zat verhuizen naar het centrum. Op deze manier kunnen nieuwe invullingen worden gevonden voor de leegstaande winkelpanden aan de randen van het kernwinkelgebied. In Hengelo kwam daarnaast naar voren dat het belangrijk is dat de gemeente ieder initiatief voor de invulling van leegstaande panden zo goed mogelijk faciliteert. Zonder nieuwe invullingen voor deze panden wordt het namelijk lastig om aantrekkelijke deals te maken.

Onbekend maakt onbemind

8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Ten slotte was in de verschillende gemeenten te merken dat stedelijke herverkaveling een betrekkelijk nieuw instrument is in Nederland. Veel respondenten gaven aan niet precies te weten hoe stedelijke herverkaveling te werk gaat. Enkele respondenten in Heerlen hadden zelfs nog nooit van dit instrument gehoord. Door de onbekendheid van het instrument wordt in gemeenten soms niet eens overwogen om stedelijke herverkaveling in te zetten, terwijl dit mogelijk een goede oplossing is in tijden van economische crisis aangezien het goedkoper is om in te zetten dan veel andere instrumenten. Het is daarom belangrijk dat stedelijke herverkaveling bekender wordt in Nederland. Doordat bij veel mensen de kennis omtrent stedelijke herverkaveling ontbreekt, is het noodzakelijk om een expert op dat gebied in te schakelen. In Delfzijl is een detailhandelsregisseur aangesteld door de gemeente. Deze detailhandelsregisseur voert de gesprekken met de eigenaren en gebruikers van winkelpanden. Hij inventariseert de wensen van deze partijen en probeert deze wensen aan elkaar te knopen, zodat goede deals ontstaan. In Delfzijl heeft deze manier van werken tot nu toe een goede uitwerking. Ook in Hengelo zijn externe partijen aangeschakeld. Adviesbureau Seinpost en het Kadaster hebben gezamenlijk locaties in het centrum aangewezen waar stedelijke herverkaveling kan worden uitgevoerd. Tevens is uit verschillende interviews gebleken dat de verstandhouding tussen private partijen en gemeente vaak niet zo goed is. Dus als de gemeente wel de kennis zou bezitten, is het mogelijk alsnog niet verstandig om de gemeente het proces te laten leiden.

Eindconclusie

Het antwoord op de centrale vraag is dus dat stedelijke herverkaveling kan worden ingezet om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken, mits aan de aan de acht randvoorwaarden wordt voldaan. Stedelijke herverkaveling zorgt namelijk voor een snel en kostenbesparend project in tegenstelling tot een aantal andere instrumenten. Dit past goed in een tijd van economische recessie. Daarnaast past dit instrument ook thuis in een tijd waarin steeds meer partijen bij besluitvorming worden betrokken. Bij stedelijke herverkaveling heeft namelijk iedere betrokken partij inspraak. Wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast is dus sprake van een open proces, wat het draagvlak ten goede komt. Omdat de herverkaveling geheel vrijwillig moet worden uitgevoerd, zal naar alle waarschijnlijkheid een centrum echter niet zo compact worden als gewenst is. Er zullen namelijk altijd eigenaren of ondernemers weigeren om mee te werken. Sommige winkels zijn namelijk niet afhankelijk van passanten en willen daarom niet naar het kernwinkelgebied verhuizen. Daarnaast kunnen sommige winkeliers niet verhuizen omdat ze vastzitten aan huurcontracten waar ze moeilijk van af kunnen komen. Zoals is gebleken in de casus Delfzijl zijn er ook altijd eigenaren die dwarsliggen. De detailhandelsregisseur heeft hier goede deals bedacht die ook voordeel opleveren voor de eigenaren. Maar toch weigeren zij deze deal aan te gaan. Aangezien er (nog) geen wettelijke regeling is kunnen deze partijen niet worden verplicht om deel te nemen. Er zal daarom om deze partijen heen gewerkt moeten worden. Daarmee kan mogelijk niet het ideale eindbeeld worden bereikt. Het centrum kan door middel van stedelijke herverkaveling wel (veel) compacter worden dan nu het geval is. De hypothese dat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken kan dus kracht worden bijgezet. In deze regio's zijn er wel complicerende factoren, zoals de invulling van leegstaande panden. Ook de financiering van dergelijke projecten in krimp- en anticipeerregio's kan problemen opleveren, aangezien gemeenten in deze regio's hiervoor vaak maar weinig financiële middelen bezitten. Maar wanneer deze problemen kunnen worden opgelost en aan de acht randvoorwaarden wordt voldaan, biedt stedelijke herverkaveling ook in deze regio's zeker kansen. In dit opzicht levert dit onderzoek nieuwe theoretische inzichten op.

Om aan de randvoorwaarden te kunnen voldoen worden in de volgende paragraaf aanbevelingen gedaan.

8.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van de vergelijkende casestudy en de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Wanneer deze aanbevelingen worden opgevolgd, kan aan de genoemde randvoorwaarden worden voldaan om stedelijke herverkaveling in te kunnen zetten om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken. Bij iedere aanbeveling worden weer de randvoorwaarden genoemd waarop ze betrekking hebben.

- **Geen ambivalent beleid voeren**

1. *Er moet een duidelijk kernwinkelgebied zijn aangegeven*
2. *Gemeenten staan geen nieuwe winkels meer toe buiten het kernwinkelgebied*

Allereerst is het belangrijk dat de gemeente in visies en bestemmingsplannen aangeeft wat het gebied is waarin de winkels moeten worden geconcentreerd, oftewel het kernwinkelgebied. Wanneer er geen duidelijk kernwinkelgebied wordt aangegeven en winkels zich nog overal in het centrum mogen vestigen wordt het centrum niet compacter. Het is dus ook belangrijk dat er geen nieuwe projecten met detailhandel buiten het kernwinkelgebied meer worden toegestaan. Er moet dus geen ambivalent beleid worden gevoerd. De keuze voor het kernwinkelgebied moet weloverwogen worden gemaakt, zoals in Delfzijl. Het kernwinkelgebied moet worden aangepast naar de toekomstige behoefte aan winkels. Soms zijn gemeenten in het verleden echter al projecten aangegaan die niet binnen het huidige beleid passen. Zij geven aan hier moeilijk van af te kunnen komen, omdat dit bijvoorbeeld veel geld gaat kosten. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Breng daarom scenario's in beeld waarbij duidelijk wordt wat het kost om dergelijke projecten te stoppen en wat de voordelen zijn wanneer de projecten worden beëindigd. Mogelijk vallen de kosten erg mee. In dat geval kunnen de projecten mogelijk beter worden stopgezet. Het is namelijk belangrijk dat de focus qua detailhandel op het kernwinkelgebied ligt.

- **Stel gezamenlijk een plan op**

3. *Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen*

Verder is het aan te raden dat de gemeente samen met de betrokken private partijen uit het centrum een plan voor het centrum opstelt. Dit kan een plan zijn waarin het kernwinkelgebied wordt bepaald of een plan waarin uitgedacht wordt op welke manier stedelijke herverkaveling kan worden toegepast. Door private partijen mee te laten denken ontstaat er meer draagvlak voor het plan, waardoor deze partijen eerder bereid zijn om mee te werken. Daarnaast kan dit eveneens leiden tot een bewustwordingsproces waarbij eigenaren en ondernemers de problematiek ook daadwerkelijk gaan inzien.

- **Kijk naar de lange termijn**

3. *Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen*

Uit dit onderzoek is gebleken dat eigenaren en ondernemers vaak de neiging hebben om alleen naar hun eigen korte termijnbelang te kijken. In tijden van krimp en economische crisis is het echter verstandiger om verder vooruit te kijken. Zo kan geanticipeerd worden op de genoemde ontwikkelingen. Dit kan voorkomen dat de inkomsten van eigenaren en ondernemers verder teruglopen. Vaak kan een investering op den duur voor extra rendement zorgen, terwijl de opbrengsten alleen maar verder achteruit gaan wanneer er niets wordt ondernomen. Leef dus niet van dag tot dag, maar kijk hoe je er in de toekomst op vooruit kunt gaan.

- **Stimuleer de oprichting van verenigingen voor ondernemers en eigenaren**

3. *Gemeenten, ondernemers en eigenaren zien in dat er moet worden geanticipeerd op winkelleegstand om het centrum attractief te houden of weer attractief te krijgen* 5. *Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen* 6. *Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen*

Wanneer ondernemers en eigenaren zijn verenigd, vormen zij een gemakkelijk aanspreekpunt. Ondernemers kunnen zich bijvoorbeeld verenigen in een centrummanagement en de winkelvastgoedeigenaren in een vereniging voor onroerend goedeigenaren in het centrum. Wanneer dit reeds het geval is heeft de gemeente op dit punt een voordeel. Wanneer dit nog niet het geval is, is het aan te raden om de oprichting van dergelijke verenigingen te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van subsidies. Zeker wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast heeft het een groot voordeel wanneer de private partijen zijn verenigd. Zonder medewerking van private partijen kan het centrum immers niet compacter worden gemaakt in deze tijd van economische crisis, waarbij private partijen volgens de trend tevens steeds meer inspraak moeten hebben. Daarnaast zijn leden van dergelijke verenigingen ook vaker bewust van de problematiek in het centrum en daardoor eerder bereid om hier iets aan te doen. Verenigingen kunnen dus verschillende voordelen bieden.

- **Pas de huurprijzen aan**

5. *Ondernemers moeten bereid zijn te verhuizen* 6. *Eigenaren moeten bereid zijn hun eigendom te ruilen of te verkopen*

Leegstand is niet bevorderlijk voor de waarde van een pand. Er zijn vaak genoeg panden op A-locaties in een centrum beschikbaar, maar de eigenaren van deze panden vragen veelal nog een te hoge huurprijs. In Nederland wordt steeds vaker gewerkt met instaphuren of inkomensafhankelijke huren. Ook kunnen huren simpelweg naar beneden worden bijgesteld. Dit is aan te raden voor eigenaren van leegstaande winkelpanden in het kernwinkelgebied. Dit vergroot namelijk de kans dat er weer een winkel in trekt. Ondernemers willen soms niet verhuizen vanwege te hoge huurprijzen in het kernwinkelgebied. In tijden van economische recessie moeten eigenaren niet meer verwachten dat er voor dezelfde prijs nog nieuwe huurders inkomen. Vaak blijven deze panden langdurig leegstaan. Hierdoor verloederd het pand en heeft de eigenaar helemaal geen huuropbrengsten. Dit kan mogelijk worden veranderd door de huurprijzen naar beneden bij te stellen.

- **Stimuleer gewenste ontwikkelingen door middel van financiële bijdragen**

4. *Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen*

Verschillende praktijkvoorbeelden hebben uitgewezen dat financiële bijdragen van de overheid bepaalde ontwikkelingen kunnen stimuleren. Wanneer een gemeente een compacter centrum wil, kan zij bijvoorbeeld verhuissubsidies geven aan winkels die verhuizen naar het kernwinkelgebied of een financiële bijdrage doen voor de waardevermindering na het veranderen van de functie van een leegstaand winkelpand buiten het kernwinkelgebied.

- **Probeer met een goede uitwerking van het project aanspraak te maken op het krimpgelden van het rijk en de provincie**

4. *Zowel overheidspartijen als private partijen moeten een financiële bijdrage kunnen en willen doen*

Gemeenten in krimp- en anticipeerregio's hebben het voordeel dat zij aanspraak kunnen maken op een krimpfonds. Vaak hebben gemeenten zelf namelijk onvoldoende financiële middelen om dergelijke projecten op te starten. Het krimpfonds kan daarom uitkomst bieden. Hiervoor moet een gemeente echter wel eerst met een goed project komen. Dus werk het project verder uit en probeer vervolgens geld los te krijgen uit het krimpfonds. Ook de provincie wil vaak nog wel geld beschikbaar stellen voor goede projecten om gemeenten in krimpregio's leefbaar te houden.

- **Doe onderzoek naar de behoefte aan functies, zodat leegstaande panden hiermee kunnen worden opgevuld**

7. Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied

Gemeenten in krimp- en anticipeerregio's zeggen al snel dat ze aan geen enkele functie meer behoefte hebben. Toch zijn er vaak nog wel mogelijkheden om leegstaande panden op te vullen. Zo is er vaak sprake van vergrijzing, waardoor de behoefte aan zorgwoningen of levensloopbestendige woningen toeneemt. Deze functies zijn geschikt om aan de rand van het kernwinkelgebied te vestigen. Verder is het soms het geval dat bepaalde functies bij voorkeur in het centrum moeten zitten. Deze functies kunnen mogelijk worden verplaatst het centrum. Door onderzoek te doen naar de behoefte aan functies kunnen mogelijk wel nieuwe invullingen kunnen worden gevonden. Hierbij kan ook worden gedacht aan het creëren van vraag door sloop van verouderde gebouwen. Daarnaast is ook de sloop van leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied een optie.

- **Faciliteer nieuwe initiatieven voor leegstaande panden zo goed mogelijk**

7. Er moeten nieuwe invullingen kunnen worden gevonden voor leegstaande winkelpanden buiten het kernwinkelgebied

Ook particuliere partijen kunnen met initiatieven komen om leegstaande panden permanent in te vullen. Zo kan er bijvoorbeeld iemand met een idee komen voor een theehuisje gerund door mensen met een beperking. Dit zijn vaak allemaal initiatieven waarmee slechts één of enkele panden kunnen worden opgevuld. Aangezien het vinden van nieuwe functies voor deze panden in krimp- en anticipeerregio's niet gemakkelijk is, is het aan te raden om ieder initiatief op te pakken en zo goed mogelijk te faciliteren. Alle invullingen helpen immers verloedering van het centrum tegen te gaan.

- **Stel een detailhandelsregisseur aan om het proces te leiden**

8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Omdat de gemeente vaak geen kennis bezit en soms geen goede verstandhouding met private partijen heeft, is het verstandig een externe partij in te huren. Deze moet kennis van zaken hebben en goed met private partijen kunnen communiceren. Deze partij kan het proces leiden en goede deals uitdenken. Ook kan een ruilverkavelingscommissie worden opgericht, zoals dat bij de agrarische ruilverkaveling wordt gedaan. Het is belangrijk dat er in ieder geval iemand met kennis van stedelijke herverkaveling deelneemt aan het proces.

- **Een faciliterende rol voor de gemeente**

8. Er moet een partij worden aangesteld om het proces te leiden

Wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast om het centrum compacter te maken, is het belangrijk dat een gemeente dit project zo goed mogelijk faciliteert, onder andere door het verlenen van vergunningen en het aanpassen van het bestemmingsplan. Het is beter dat gemeenten niet actief optreden. Ze hebben immers ook niet het geld om actief op te treden. Het is belangrijk dat het ruilen van gronden (met opstallen) niet van bovenaf wordt afgedwongen. Top-down strategieën horen immers niet meer thuis in de huidige tijd. Met een faciliterende rol voor de gemeente ontstaat vaak ook meer draagvlak voor een project. Daarom is een faciliterende rol voor de gemeente aan te raden.

8.4 Kritische reflectie en aanbevelingen voor verder onderzoek

Ondanks het behalen van de doelstelling is een onderzoek nooit perfect, zo ook dit onderzoek. Daarom wordt er een kritische reflectie op dit onderzoek gegeven. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

8.4.1 Kritische reflectie

Over het algemeen ben ik tevreden met het resultaat van dit onderzoek. Een meervoudige casestudy was geschikt om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Veel mensen waren bereid hun medewerking te verlenen aan mijn onderzoek, waardoor ik erg veel informatie tot mijn beschikking heb gekregen. Ook het kaartmateriaal heeft een bijdrage geleverd, omdat hierdoor duidelijk werd dat de centra van de gekozen casussen nog niet of nauwelijks compacter zijn geworden. De combinatie van casestudy, literatuurstudie en kaartmateriaal heeft dus voldoende informatie opgeleverd om de doelstelling te kunnen behalen. Toch kunnen er nog enkele kanttekeningen worden gemaakt.

Een eerste probleem waar ik tijdens mijn onderzoek tegenaan liep is dat veel eigenaren niet bereid waren mee te werken aan mijn onderzoek. Ik heb slechts enkele particuliere eigenaren gesproken en een voorzitter van een vereniging van eigenaren. Deze voorzitter vertegenwoordigt zijn achterban, maar het is altijd maar de vraag in hoeverre hij dit doet. Wel is kritisch doorgevraagd op antwoorden die werden gegeven, maar het is altijd mogelijk dat hierbij ook de eigen mening werd gegeven. Ik had echter graag nog wat meer (grote) winkelvastgoedeigenaren willen spreken, om de uitspraken te kunnen vergelijken ten behoeve van de betrouwbaarheid van de gegevens. Ondernemers waren daarentegen veelal wel bereid hun medewerking te verlenen en gaven ook eerlijke antwoorden. Ze wilden echter ook graag hun eigen verhaal doen, waardoor in sommige gevallen informatie werd verkregen die niet bruikbaar was voor dit onderzoek. Ook waren zij niet altijd goed op de hoogte van het onderwerp.

Ten tweede is ook generaliseerbaarheid een probleem. Een casestudymethode zorgt er namelijk vaak voor dat de resultaten niet generaliseerbaar zijn. Mede om deze reden is in dit onderzoek een meervoudige casestudy uitgevoerd. De resultaten van een meervoudige casestudy zijn namelijk vaak al meer generaliseerbaar dan in het geval van een enkelvoudige casestudy. Daarnaast is het onderwerp in verband gebracht met een bestaande theorie, waardoor de resultaten een breder belang hebben dan alleen de casussen uit dit onderzoek. Het is dan ook de bedoeling om aanbevelingen te doen voor gemeenten in alle krimp- en anticipeerregio's. Volledige generalisatie blijft echter toch een probleem, omdat het onderzoek toch 'slechts' in drie gemeenten is uitgevoerd.

Ten slotte kan er niet worden geconcludeerd of het centrum daadwerkelijk compacter wordt door stedelijke herverkaveling, aangezien dit nog niet in praktijk volledig is uitgevoerd. In theorie zou stedelijke herverkaveling kunnen worden toegepast om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken, maar de praktijk moet uitwijzen of dit ook daadwerkelijk goed uitpakt. Stedelijke herverkaveling is in Nederland ook in andere regio's namelijk nog maar beperkt toegepast.

8.4.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek. Dit onderzoek kent namelijk zijn grenzen. Niet alle details konden zorgvuldig worden onderzocht binnen dit tijdsbestek. Mogelijk kan hier in de toekomst nog onderzoek naar worden gedaan.

Ten eerste zou het goed zijn om onderzoek te doen naar de waarde van een winkelpand wanneer deze langdurig leegstaat. Momenteel is een student in Hengelo hiermee bezig, maar hoe gedetailleerd dit wordt uitgezocht is onbekend. Door een dergelijk onderzoek kunnen eigenaren er mogelijk van overtuigd worden dat leegstand geen optie is en ze beter over kunnen gaan tot huurverlaging of functieverandering.

Deze uitkomst is echter slechts een verwachting. Of een dergelijk onderzoek eigenaren ook daadwerkelijk kan overtuigen is echter maar de vraag. Dit hangt immers af van de uitkomst van het onderzoek. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen echter altijd worden gebruikt.

Verder zou het goed zijn om onderzoek te doen naar de financiële haalbaarheid wanneer stedelijke herverkaveling wordt toegepast. Voordat met stedelijke herverkaveling wordt begonnen is het belangrijk om een kostenraming te maken. Wanneer de kosten niet betaald kunnen worden, kan er immers ook geen stedelijke herverkaveling worden toegepast. Vermoedelijk is de haalbaarheid per gemeente verschillend en moet het onderzoek per gemeente worden uitgevoerd. Bij dit onderzoek kunnen de kosten worden ingeschat die stedelijke herverkaveling met zich meebrengt. Vervolgens moet onderzocht worden hoeveel geld er in een gemeente kan worden besteed aan een dergelijk project. Hierbij is het belangrijk om te achterhalen of een gemeente ook aanspraak maakt op een krimpfonds.

Ten derde is het interessant om onderzoek te doen naar mogelijke functies voor leegstaande panden in gemeenten in krimp- en anticipeerregio's. Daarbij moet rekening worden gehouden met de locatie van deze functies. Niet alle functies kunnen namelijk goed functioneren wanneer ze naast elkaar zitten, zoals zorgwoningen naast een discotheek. Dit kan worden onderzocht per gemeente, maar ook voor krimpgemeenten in het algemeen. In dit onderzoek is namelijk gebleken dat veel gemeenten in krimp- en anticipeerregio's het vinden van nieuwe functies voor een pand als een probleem zien. Mogelijk kan een onderzoek uitkomst bieden.

Een vierde aanbeveling betreft het onderzoeken van de uitkomsten van de toepassing van stedelijke herverkaveling in centra in krimp- en anticipeerregio's in de praktijk. Dit onderzoek heeft namelijk alleen laten zien dat in theorie stedelijke herverkaveling kan worden toegepast om een centrum in krimpgebieden compacter te maken. Aangezien er in Nederland stedelijke herverkaveling nog nergens volledig is voltooid is het nog afwachten hoe dit in de praktijk precies uitpakt. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is daarom om in de toekomst te onderzoeken of een centrum (in een krimp- of anticipeerregio) ook daadwerkelijk compacter en hierdoor vitaler en leefbaarder is geworden als gevolg van stedelijke herverkaveling.

Ten slotte kan nog worden aanbevolen om te onderzoeken of er een ander instrument kan worden toegepast om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken. In dit onderzoek is namelijk gefocust op stedelijke herverkaveling, omdat dit een relatief nieuw instrument is in Nederland en het instrument gunstig kan zijn in tijden van economische crisis. Maar er zijn mogelijk ook andere instrumenten die hiervoor kunnen worden toegepast, wellicht met een (nog) gunstigere uitwerking voor centra krimp- en anticipeerregio's. Hier kan daarom in de toekomst nog onderzoek naar worden gedaan.

Referentielijst

ABF Research & Locatus (2012). *Rapport winkelleegstand 2012*. Delft: ABF Research BV.

AM Real Estate Development (2013). *Lange Wemen*. Amsterdam: AM RED.

Beek, M. van, Groot Nibbelink, J., Kuijer, G. & Koerselman, S. (2010). *Stedelijke herverkaveling met de WILG: Kansrijk?.* Apeldoorn: Kadaster.

Bijleveld, P. & Geerdink, C. (2010). *Twente Index 2010*. Haaksbergen: Hassink Drukkers.

Boeijenga, J. (2011). *Vinex: compacte stadbeleid?.* In: L. Boelens, H. Ovink, H. Pálsdóttir & E. Wierenga (eds.), Compacte stad extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp (pp. 24 - 34). Rotterdam: Uitgeverij 010.

Bonke, M. (n.d.). *Stedelijke herverkaveling*. Geraadpleegd op 4 februari 2013, te http://www.pasbv.nl/themas/stedelijke-herverkaveling/.

Bontje, M. (2009). *Parkstad Limburg, krimpregio op zoek naar identiteit en toekomst.* Geraadpleegd op 5 december 2012, te http://dare.uva.nl/document/155714.

Bregman, A. (2012). *Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: School of Real Estate.

BRO (2010). *Handboek centrummanagement*. Amsterdam: BRO.

Broekhuis Rijs Advisering (2012a). *Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel centrum*. Zuidhorn: Broekhuis Rijs Advisering.

Broekhuis Rijs Advisering (2012b). *Transitieopgave commercieel vastgoed centrum Delfzijl*. Zuidhorn: Broekhuis Rijs Advisering.

Buitelaar, S. (2012). *Leegstand kantoren oplossen met ruilverkaveling*. Geraadpleegd op 5 februari 2013, te http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/leegstand-kantoren-oplossen-met-ruilverkaveling.8507421.lynkx.

CBS (2011). *Demografische kerncijfers per gemeente*. Geraadpleegd op 1 mei 2013, te http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/29A01EE3-33D3-45C7-84A4-1205A7206EE1/0/2011b55pub.pdf.

CBS (2012a). *Delfzijl en omstreken krimpt het snelst*. Geraadpleegd op 23 mei 2013, te http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bevolking-krimp-art.htm.

CBS (2012b). *Gemeente Delfzijl*. Geraadpleegd op 19 februari 2013, te http://www.vsvverkenner.nl/gemeente/0010/delfzijl.

CBS (2012c). *Gemeente Heerlen*. Geraadpleegd op 19 februari 2013, te http://www.vsvverkenner.nl/gemeente/0917/heerlen.

CBS (2012d). *Gemeente Hengelo*. Geraadpleegd op 20 maart 2013, te http://www.vsvverkenner.nl/gemeente/0164/hengelo.

CBS (2012e). *Krimpgemeenten: meer ouderen en westerse allochtonen*. Geraadpleegd op 1 mei 2013, te http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-krimpgemeenten-art.htm.

Çete, M. (2010). Turkish Land Readjustment: Good Practice in Urban Development*. Journal of urban planning and development*, 135(4), pp. 373-380.

De Gelderlander (2013). *Winkelgebied 's Heerenberg moet compacter.* Geraadpleegd op 1 mei 2013, te http://www.gelderlander.nl/regio/achterhoek/winkelgebied-s-heerenberg-moet-compacter-1.3788633.

Detailhandel Nederland (2011). *Position paper winkellocatiebeleid*. Geraadpleegd op 11 maart 2013, te http://www.dedetailhandel.nl/images/pdf/110617_Position_paper_Winkellocatiebeleid.pdf.

Donkers, H. (2011). Gebiedsontwikkeling op zijn Valenciaans. *Geografie*, 20 (6), pp. 33-35.

Droogh, D.J. & Dicou, L. (2012). *Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid regio Achterhoek*. Nijmegen: DTNP.

DVHN (2013). *Krimp Delfzijl gaat door*. Geraadpleegd op 23 mei 2013, te http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article9697071.ece/Krimp-Delfzijl-gaat-door.

Easthope, H. & Randolph, B. (2008). *Governing the compact city: The challenges of apartment living in Sydney*. Sidney: City Future Research Centre.

Encyclo (2012). *Kernwinkelgebied.* Geraadpleegd op 21 februari 2013, te http://www.encyclo.nl/begrip/Kernwinkelgebied.

Evers, D., Kooijman, D. & Krabben, E. van der (2011). *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Gelinck, S. & Muñoz Gielen, D. (2006). Spaanse gebiedsontwikkeling. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 12 (2), pp. 18-23.

Gemeente Delfzijl (2010). *Delfzijl krijgt 1.3 miljoen uit krimpfonds.* Geraadpleegd op 28 mei 2013, te http://www.delfzijl.nl/internet/persberichten_42401/item/delfzijl-krijgt-13-miljoen-uit-krimpfonds_20837.html#titel20837.

Gemeente Delfzijl (2012*). Integraal investeringsprogramma 2012-2022*. Delfzijl: Gemeente Delfzijl.

Gemeente Delfzijl (2013a). *Delfzijl bereidt concentratie detailhandel voor*. Geraadpleegd op 29 mei 2013, te http://www.delfzijl.nl/internet/persberichten_42401/item/delfzijl-bereidt-concentratie-detailhandel-voor_49109.html#titel49109.

Gemeente Delfzijl (2013b). *Kaart verplaatsingen winkels centrum Delfzijl.* Delfzijl: Gemeente Delfzijl.

Gemeente Hengelo (2012a). *Centrummonitor Hengelo 2012*. Hengelo: Gemeente Hengelo.

Gemeente Hengelo (2012b). *Detailhandelsvisie Hengelo 2006-2016. Geactualiseerde beleidsvisie 2012*. Hengelo: Gemeente Hengelo.

Gemeente Winterswijk (2012). *Project kernen met toekomstbestendige centra*. Winterswijk: Gemeente Winterswijk.

Hahn, C. & Stikkelbroeck, K. (2005*). Integrale centrumvisie Heerlen*. Geraadpleegd op 4 februari 2013, te http://www.heerlen.nl/Pub/Home/Heerlen/Heerlen-Projecten-en-plannen/Aanpak-stadscentrum.html.

Hamming, P. (2011). *Krimp in Twente*. Geraadpleegd op 20 maart 2013, te http://www.slideshare.net/peterhamming/krimp-in-twente.

Hogg, S. & Medway, D. & Warnaby, G. (2007). T*own centre management schemes in the UK: Marketing and performance indicators.* International Journal of Nonprofit and Voluntary Sec-tor marketing, 9 (4), pp. 309 –319.

Hospers, G. (2010). *Krimp!.* Amsterdam: SUN.

Hout, K. van den & Herps, E. (1999). *Christallers centrale plaatsentheorie*. Geraadpleegd op 11 maart 2013, te http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/geoapp/Werkstukken/Christaller.PDF.

Jacobs, M. (2008). *Publiek private samenwerking, de theorie*. Geraadpleegd op 27 december 2012, te http://www.opps.nl/kennis/publicaties-2008/47-publiek-private-samenwerking-de-theorie-2008.

Jones Lang Lasalle (2009). *Retail Market Special 2009*. Amsterdam: Jones Lang Lasalle IP.

Jong, A. de & Duin, C. van (2010*). Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Den Haag: PBL.

Kooiman, J. (1993). *Modern governance*. London: SAGE Publications Ltd.

Laan, D. van der (2011). Distributieplanologisch onderzoek is geen toverformule*. Neprom*. PRO 17, pp. 24 – 26.

Locatus (2011). *Leegstand winkels neemt opnieuw sterk toe*. Geraadpleegd op 5 december 2012, te http://www.locatus.com/nederland/nieuws-en-informatie/nieuws-en-pers/leegstandscijfers.

Loon, R. van, Bardoel, J. & Bergh, M. van den (2012). *Winkelleegstand praktisch oplossen*. Rotterdam: Kamer van Koophandel.

Kadaster (2011). *Slopen of creatief oplossen? Stedelijke herverkaveling.* Geraadpleegd op 4 maart 2013, te http://www.kadaster.nl/web/Nieuws/Bericht/Slopen-of-creatief-oplossen-Stedelijke-herverkaveling.htm.

Kuitert, G. (2013). *Dramatische stijging leegstand winkels*. Geraadpleegd op 20 maart 2013, te http://www.roztwente.nl/dramatische-stijging-leegstand-winkels.html.

KvK (2013). *Delfzijl*. Geraadpleegd op 23 mei 2013, te http://www.kvk.nl/lokale-informatie/noord-nederland/informatie-per-gemeente/gemeenten-a-d/delfzijl/.

Marketing Online (2005). *Winkelbeleid in Nederland is verouderd*. Geraadpleegd op 23 april 2013, te http://www.marketingonline.nl/nieuws/bericht/winkelbeleid-in-nederland-is-verouderd/.

Masser, I. (1987). Land readjustment: an overview. *Third world planning review*, 9 (3), pp. 205 – 210.

Mudde, L. (2013). *Onderhandelen over de binnenstad.* Geraadpleegd op 25 februari 2013, te http://www.vngmagazine.nl/archief/6945/onderhandelen-over-de-binnenstad.

Müller-Jökel, R. (2004). *Land Readjustment – A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development.* Geraadpleegd op 20 februari 2013, te http://www.fig.net/pub/athens/papers/ts14/TS14_3_MullerJokel.pdf.

Muñoz Gielen, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment.* Leiden: Sidestone Press.

Muñoz Gielen, D. & Korthals Altes, W. (2007), Lessons from Valencia: Separating Infrastructure Provision from Land Ownership. *Town Planning Review*, 78 (1), pp. 61-79.

Murk, J., Nienhuis, K. & Tromp, J. (2012). *Krimp op eigen kracht. Een D66-visie op bevolkingskrimp*. Geraadpleegd op 5 december 2012, te http://site.d66.nl/d66nl/document/krimp_op_eigen_kracht/f=/vj09k5og22i0.pdf.

Netwerk de Peelhorst (2012). *Een open proces?! Wat betekent dat?*. Geraadpleegd op 17 april 2013, te http://www.netwerkdepeelhorst.nl/opinie/een-open-proces-wat-betekent-dat-10.

Ostendorf, W. J. M. & Musterd, S. (1999). G*roeikernen en compacte steden: nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. Planologisch nieuws, 16* (2), pp. 91 - 101.

Parkstad Limburg (2010). *Retailstructuurvisie 2010-2020*. Geraadpleegd op 4 februari 2013, te www.parkstad-limburg.nl/.../parkstad-limburg/.../realisatie-strategisch.

PBB (n.d.). *Compact city*. Geraadpleegd op 4 februari 2013, te http://www.reading.ac.uk/PeBBu/state_of_art/urban_approaches/compact_city/compact_city.htm.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) & CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (2009). *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2009-2040*. Den Haag: PBL/CBS.

PBL (2010). *Beleidsdossier detailhandel*. Den Haag/Bilthoven: PBL.

PBL (2013). *Winkelleegstand groter dan gedacht*. Geraadpleegd op 24 april 2013, te http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2013/winkelleegstand-groter-dan-gedacht.

Pool, M. (2010). *Transformatieprojecten van een gesloten proces naar een open benadering*. Amsterdam: ASRE.

Pijlman, L. (2013). *Vijf argumenten tegen stedelijke herverkaveling*. Waalwijk: Seinpost Adviesbureau.

Priemus, H., Button, K. & Nijkamp, P. (2007). Classics in Planning: Land Use Planning. UK/USA: Eward Elgar Publishing Limited.

Putten, B. van der (2012). *Ruilverkaveling oplossing winkelleegstand*. Geraadpleegd op 26 februari 2013, te http://www.nieuws.be/nieuws/Bonno_van_der_Putten_Ruilverkaveling_oplossing_winkelleegstand_6c26fdf.aspx.

Putten, E. van der, Lint, P. de & Wolff, H. de (2004). *Onderzoek naar de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling.* Den Haag: Ministerie van VROM.

Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en Financiën*. Geraadpleegd op 5 december 2012, te www.rfv.nl/GetFile.aspx?id=630.

Rijksoverheid (2012). *Aanpak bevolkingsdaling in Tweede Kamer*. Geraadpleegd op 3 juni 2013, te https://abonneren.rijksoverheid.nl/article/woon-en-leefomgeving/nieuwsbrief-woon-en-leefomgeving/aanpak-bevolkingsdaling-in-de-tweede-kamer/1102/10848.

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Scholtens, A.I. (2006). *Beleidsvisie detailhandel Hengelo 2006-2016*. Hengelo: Gemeente Hengelo.

Segeren, C. (1998). *Een vereniging van beleggers binnen het centrummanagement.* In: Boekema et al. Boekema, F., van der Steen, T. & van de Wiel, J. Dynamiek in binnensteden: theorie en empirie van winkelvastgoed. Assen: Van Gorcum.

Tubantia. *Minder kinderen geboren in Twente, bevolkingskrimp al vanaf 2030*. Geraadpleegd op 3 juni 2013,te http://www.tubantia.nl/regio/minder-kinderen-geboren-in-twente-bevolkingskrimp-al-vanaf-2030-1.3840035.

Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Amsterdam: Pearson Custom Publishing.

Verbeet, M. (2012). *Herverkaveling: van ruilen komt huilen!?* Geraadpleegd op 20 februari 2013, te http://blog.overmorgen.nl/2012/06/herverkaveling-van-huilen-komt-ruilen/.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Verwest, F. & Dam, F. van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's.* Den Haag: PBL.

Vinken, S. *Urban Ads in Heerlen*. Geraadpleegd op 7 mei 2013, te http://bottomup.ruimtevolk.nl/initiatief/urban-ads-in-heerlen/.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

In deze bijlage staat een korte beschrijving van de personen die in dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Deskundigen / vooronderzoek:

Naam	Functie	Organisatie	Datum interview	Plaats
Dhr. E. van der Krabben	Hoogleraar vastgoed en gebiedsontwikkeling	Radboud Universiteit Nijmegen	18 maart 2013	Radboud Universiteit Nijmegen
Mevr. L. Roeterink	Juridisch beleidsmedewerker	Gemeente Winterswijk	27 maart 2013	Kantoor gemeente Winterswijk
Dhr. M.T. van Geene	Senior projectadviseur Ruimte en Advies	Kadaster	10 april 2013	Kantoor Kadaster Apeldoorn
Dhr. G.A.H. Kuijer	Senior projectadviseur Ruimte en Advies	Kadaster	10 april 2013	Kantoor Kadaster Apeldoorn

Heerlen:

Naam	Functie	Organisatie	Datum interview	Plaats
Mevr. E. van Neerbos	Beleidsmedewerker Economie: o.a. detailhandelsbeleid (Integrale Centrumvisie)	Gemeente Heerlen	28 maart 2013	Stadkantoor Gemeente Heerlen
Mevr. A. Jacobs	Beleidsregisseur afdeling stadsplanning	Gemeente Heerlen	28 maart 2013	Stadskantoor Gemeente Heerlen
Dhr. K. Werkhoven	Programmamanager Economie	Stadsregio Parkstad Limburg	28 maart 2013	Kantoor van Stadsregio Parkstad Limburg in Heerlen
Dhr. J. Arons	Voorzitter en bestuurslid Centrummanagement Heerlen / Winkeleigenaar Muziekhuis Arons	Centrummanagement Heerlen / Muziekhuis Arons	28 maart 2013	Muziekhuis Arons in Heerlen
Dhr. P. Berden	Commercieel directeur Berden Wonen en Mode	Berden Wonen en Mode	11 april 2013	Per e-mail

Delfzijl:

Naam	Functie	Organisatie	Datum interview	Plaats
Dhr. J.R. Veldman	Programmacoördinator centrum	Gemeente Delfzijl	9 april 2013	Kantoor Gemeente Delfzijl
Dhr. K.J. Bruggers	Secretaris Handelsvereniging Centrum Delfzijl	Handelsvereniging Centrum Delfzijl / Rabobank	9 april 2013	Per e-mail
Dhr. R. Doornbos	Bestuurslid Handelsvereniging Centrum Delfzijl / Franchisenemer Hema Delfzijl / Bedum	Handelsvereniging Centrum Delfzijl / Hema Delfzijl	9 april 2013	Hema Delfzijl
Dhr. B. Broekhuis	Adviseur op het gebied van distributieplanologie, ruimtelijk economische advisering en visieontwikkeling op commercieel vastgoed	Adviesbureau Broekhuis Rijs Advisering	10 april 2013	Café Goossens in Nijmegen

Hengelo:

Naam	Functie	Organisatie	Datum interview	Plaats
Dhr. P. Neuteboom	Beleidsmedewerker ruimte en wonen	Gemeente Hengelo	25 april 2013	Kantoor gemeente Hengelo
Mevr. B. Koers	Accountmanager voor horeca en detailhandel	Gemeente Hengelo	25 april 2013	Kantoor gemeente Hengelo
Dhr. E.R. Smits	Projectmanager stedelijke ontwikkeling	Gemeente Hengelo	25 april 2013	Kantoor gemeente Hengelo
Dhr. G. Veldhof	Centrummanager	Stichting Centrum-management	25 april 2013	Bureau Hengelo
Dhr. S. Wijnsma	Voorzitter VCOH (vereniging van winkelvastgoed-eigenaren) en makelaar	VCOH / Sieger Wijnsma Makelaar bv.	25 april 2013	Kantoor Sieger Wijnsma Makelaar
Dhr. M. Vrins	Adjunct directeur	AM Real Estate Development	15 mei 2013	Per e-mail

Bijlage 2: Interviewvragen

Interviewvragen hoogleraar vastgoed – stedelijke herverkaveling

1. Denkt u dat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast in Nederland?
2. Denkt u dat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast in dorps- en stadscentra in Nederland?
3. Welke rol moet de overheid hierbij spelen?
4. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling:
5. Stedelijke herverkaveling als gemeentelijk instrument voor grondexploitatie
6. Stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm
7. Stedelijke herverkaveling als verplichte samenwerkingsvorm
8. Welke van deze vormen denkt u dat bij stads- en dorpscentra het best kan worden toegepast en waarom?
9. Voor 'stedelijke herverkaveling als verplichte samenwerkingsvorm' is een wettelijke regeling vereist. In andere landen zoals Duitsland en Spanje heeft stedelijke herverkaveling een wettelijke grondslag, waardoor bepaalde dingen kunnen worden afgedwongen, zoals verplichte deelname als de meerderheid vóór het plan is. Zou in Nederland ook zo'n wettelijke regeling kunnen worden ingevoerd?
10. Bij het realiseren van een compact centrum is het de bedoeling dat winkels vanuit de randstraten worden verplaatst naar de leegstaande panden in het kernwinkelgebied. Doordat de winkeleigenaren en ambtenaren met elkaar om de tafel gaan zitten, kan er onderling worden geruild met eigendommen. Denkt u dat winkeliers bereid zijn om samen te gaan werken om zo de leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan?
11. Bij het realiseren van dit project moet een virtueel fonds worden opgericht, waarin alle betrokken partijen geld storten om het project zo te kunnen financieren. Hierdoor worden de financiële inbreng en risico's voor iedere partij kleiner. Denkt u dat winkeliers een bijdrage willen doen?
12. Als de winkel verplaatst is naar het kernwinkelgebied, blijven er in de randstraten leegstaande panden over. Hier moet een andere bestemming voor worden gevonden. Woningbouw is in krimp- en anticipeerregio's echter niet meer mogelijk. Welke bestemming moet het leegstaande winkelpand volgens u krijgen?
13. Door de verschillende partijen samen te brengen kunnen veel verschillende ideeën en initiatieven naar voren komen. Denkt u dat zij met creatieve oplossingen kunnen komen voor de locaties buiten het kernwinkelgebied die zijn vrijgekomen?
14. U vertelde dat u bent betrokken bij experimenten met stedelijke herverkaveling in Nederland. Ik heb op dit moment 2 casussen: Delfzijl en Heerlen. In Heerlen zijn ze al lange tijd bezig met het compacter maken van hun centrum. Hierbij maken zij geen gebruik van stedelijke herverkaveling. In Delfzijl willen ze ook een compact centrum realiseren en dit door middel van ruilverkaveling. Mijn doelstelling is:
15. Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid voor compacte centra door het inzichtelijk maken van de manier waarop andere gemeenten compacte centra mogelijk hebben gemaakt en te onderzoeken of een vorm van stedelijke herverkaveling hieraan een bijdrage kan leveren en op basis daarvan het doen van aanbevelingen voor de gemeenten in krimp- en anticipeerregio's.
16. Is één van uw pilots wellicht geschikt als derde casus voor mijn onderzoek?

Interviewvragen juridisch medewerker gemeente Winterswijk

1. Hoe ontstaat een niet compact centrum? Werden winkels buiten het kernwinkelgebied toegestaan in het bestemmingsplan en waarom?
2. Als je een compacter centrum wilt creëren moet je winkels aan de randen van het kernwinkelgebied niet meer toestaan. Op welke manier(en) kan dit worden geregeld?
3. Wordt dit ook al toegepast of is het alleen nog maar bij plannen gebleven?
4. Kun je winkeliers ook 'dwingen' om te verplaatsen naar het kernwinkelgebied en zo ja op welke manier?
5. Kan zo'n winkelier ook gebruik maken van het overgangsrecht en wat zijn daar de gevolgen van?
6. Als je bestemmingplanmatig beperkingen oplegt voor winkels, krijgt een gemeente dan ook te maken met planschade? En wat houdt dat precies in?
7. Kunnen de winkeliers die buiten het kernwinkelgebied zitten onteigend worden? Of kan een gemeente niet zomaar onteigenen?
8. Zijn er verder nog 'juridische aspecten' waar een gemeente rekening mee moet houden bij het realiseren van zo'n plan?

Interviewvragen projectadviseurs Kadaster

<u>Deel 1: Stedelijke herverkaveling</u>

1. Wat is stedelijke herverkaveling volgens u?
2. De laatste jaren wordt er steeds meer over gesproken om stedelijke herverkaveling te gaan toepassen in Nederland. Waarom wil men dit in Nederland ook graag toepassen? (welke voordelen biedt het?)
3. Lijkt de stedelijke herverkaveling zoals die wordt toegepast in Nederland op een variant in het buitenland?
4. Wat is het voordeel van stedelijke herverkaveling ten opzichte van Bedrijfsinvesteringszones (BIZ)?
5. Bij wat voor projecten in Nederland wordt stedelijke herverkaveling (vooral) toegepast?
6. Denkt u dat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast in dorps- en stadscentra in Nederland? Wat zijn uw ervaringen hiermee?
7. Welke partijen zijn betrokken bij stedelijke herverkaveling en wat is hun belang/rol?
   Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling:
   Stedelijke herverkaveling als gemeentelijk instrument voor grondexploitatie
   Stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en door de overheid gefaciliteerde samenwerkingsvorm
   Stedelijke herverkaveling als verplichte samenwerkingsvorm
8. Welke van deze vormen denkt u dat bij stads- en dorpscentra het best kan worden toegepast en waarom? (met welke rol voor de gemeente?)
9. Ik heb gehoord dat er mogelijk bij de invoering van de nieuwe omgevingswet een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Maakt zo'n wettelijke regeling de toepassing van stedelijke herverkaveling volgens u makkelijker?
10. Denkt u dat stedelijke herverkaveling zou kunnen worden ingevoerd om een centrum van een dorp of stad compacter te maken en zo ja, op welke manier?
11. Bij het realiseren van een compact centrum is het de bedoeling dat winkels vanuit de randstraten worden verplaatst naar de leegstaande panden in het kernwinkelgebied. Doordat de diverse partijen met elkaar om de tafel gaan zitten, kan er onderling worden geruild met eigendommen. Denkt u dat winkeliers bereid zijn om samen te gaan werken om zo de leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan?
12. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zouden jullie daar mee om kunnen gaan?

13. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
14. Bij het realiseren het plan om een centrum compacter te maken kan een virtueel fonds worden opgericht, waarin alle betrokken partijen geld storten om het project zo te kunnen financieren. Hierdoor worden de financiële inbreng en risico's voor iedere partij kleiner. Denkt u dat winkeliers een bijdrage willen doen? Wat zijn uw ervaringen op dit gebied?
15. Is stedelijke herverkaveling ook toepasbaar in tijden van economische crisis?
16. Als de winkel verplaatst is naar het kernwinkelgebied, blijven er in de randstraten leegstaande panden over. Hier moet een andere bestemming voor worden gevonden, omdat leegstaande panden voor verloedering kunnen zorgen. Woningbouw is in krimp- en anticipeerregio's echter niet meer altijd oplossing. Welke bestemming moet het leegstaande winkelpand volgens u krijgen (is slopen ook een optie?)?
17. Door de verschillende partijen samen te brengen kunnen veel verschillende ideeën en initiatieven naar voren komen. Denkt u dat zij met creatieve oplossingen kunnen komen voor de locaties buiten het kernwinkelgebied die zijn vrijgekomen?
18. Kan stedelijke herverkaveling volgens u ook worden toegepast in krimp- en anticipeerregio's? En waarom wel/niet?

<u>Deel 2: Stedelijke herverkaveling in Hengelo (Overijssel)</u>

19. Bent u bekend met het project 'de Lange Wemen' in Hengelo?
20. Erwin van der Krabben vertelde mij dat daar een soort vrijwillige kavelruil heeft plaatsgevonden. Bij de gemeente Hengelo is echter niet bekend dat bij de Lange Wemen stedelijke herverkaveling is toegepast. Erwin van der Krabben zei dat ze het mogelijk geen stedelijke herverkaveling noemen, maar het wel op hetzelfde neerkomt. Weet u of bij de Lange Wemen een vorm van stedelijke herverkaveling heeft plaatsgevonden?
21. U vertelde dat u nog naar Hengelo zou gaan om daar te spreken over de toepassing van herverkaveling voor leegstand bij detailhandel. Heeft dit al plaatsgevonden? En wat is daaruit gekomen?
22. Op welke manier wil Hengelo mogelijk stedelijke herverkaveling inzetten?
23. Is het in Hengelo ook de bedoeling om een compact centrum te realiseren vanwege de leegstand?
24. Zijn ze hierover al in gesprek met ondernemers/eigenaren? Zijn zij bereid deel te nemen?
25. Hoe wordt de stedelijke herverkaveling daar gefinancierd?
26. Hoe groot is de kans dat stedelijke herverkaveling ook daadwerkelijk wordt toegepast in Hengelo?
27. Heeft u nog aanvullingen voor mijn onderzoek?

Interviewvragen beleidsmedewerker economie en beleidsregisseur afdeling Stadsplanning gemeente Heerlen en programmamanager economie Stadsregio Parkstad Limburg

<u>Deel 1: Het creëren van een compacter centrum</u>

1. In verschillende visies en documenten komt naar voren dat Heerlen een compacter centrum wil. Waarom zijn deze documenten geschreven en wat wordt hiermee gedaan?
2. Waarom willen gemeenten een compacter centrum?
3. Hoe komt het volgens u dat sommige winkels buiten het kernwinkelgebied liggen en er daardoor voor zorgen dat het centrum niet compact is? Oftewel, hoe zijn de niet-compacte centra ontstaan?
4. Welke winkels willen gemeenten meer in het kernwinkelgebied hebben?
5. Waarom wil Heerlen een compacter centrum? (leegstand?)
6. Heeft Heerlen veel te maken met winkelleegstand als gevolg van krimp?
7. Is Heerlen al actief bezig met het compacter maken van het centrum?
8. Welke andere partijen worden hierbij betrokken en op welke manier?

9. Op welke manier is in Heerlen het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen zodat een compact centrum wordt gerealiseerd?
10. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wat wordt eraan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
11. Hoe wordt er omgegaan met planschade, overgangsrecht e.d. indien winkels moeten verplaatsen en het bestemmingsplan daarop aangepast wordt?
12. Hoe wordt het project om de binnenstad compacter te maken in Heerlen gefinancierd?
13. Hoe worden de leegstaande panden (buiten het kernwinkelgebied) in Heerlen ingevuld?

Deel 2: stedelijke herverkaveling

14. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?
15. Ik heb gehoord dat de gemeente Heerlen er over nadenkt om stedelijke herverkaveling te gaan toepassen bij woningbouw. Waarom wordt er (nog) geen stedelijke herverkaveling toegepast in het centrum van Heerlen?
16. Zijn de betrokken eigenaren volgens u bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
17. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zouden jullie daar mee om kunnen gaan?
18. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
19. Denkt u dat eigenaren bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
20. Zou zo'n financiële bijdrage hun bereidheid om deel te nemen kunnen beïnvloeden?
21. Denkt u dat in de toekomst stedelijke herverkaveling mogelijk zal worden toegepast in een soortgelijk project in het centrum van Heerlen en waarom?
22. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling. Zo kan de gemeente een actief of juist een faciliterende rol aannemen. Welke rol is volgens u voor de gemeente het meest geschikt in dit geval? En welke rol voor de andere partijen?
23. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
24. Is er een deelgebied van de binnenstad waar al resultaten van het plan om het centrum compacter te maken te zien zijn? Dan kan ik daar zelf eens gaan observeren.
25. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen winkeliers en leden centrummanagement Heerlen

Deel 1: Het creëren van een compacter centrum

1. In verschillende visies en documenten komt naar voren dat Heerlen een compacter centrum wil. Waarom zijn deze documenten geschreven en wat wordt hiermee gedaan?
2. Hoe komt het volgens u dat sommige winkels buiten het kernwinkelgebied liggen en er daardoor voor zorgen dat het centrum niet compact is? Oftewel, hoe zijn de niet-compacte centra ontstaan?
3. Waarom wil Heerlen een compacter centrum? (leegstand?)
4. Heeft Heerlen veel te maken met winkelleegstand als gevolg van krimp?
5. Is Heerlen al actief bezig met het compacter maken van het centrum?
6. Welke andere partijen worden hierbij betrokken en op welke manier? (winkeliers, centrummanagement)
7. Op welke manier is in Heerlen het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen zodat een compact centrum wordt gerealiseerd?

8. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wat wordt eraan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
9. Hoe wordt er omgegaan met planschade, overgangsrecht e.d. indien winkels moeten verplaatsen en het bestemmingsplan daarop aangepast wordt?
10. Hoe wordt het project om de binnenstad compacter te maken in Heerlen gefinancierd? Moeten winkeliers een eigen bijdrage doen?
11. Hoe worden de leegstaande panden (buiten het kernwinkelgebied) in Heerlen ingevuld?

Deel 2: stedelijke herverkaveling

12. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?
13. Ik heb gehoord dat de gemeente Heerlen er over nadenkt om stedelijke herverkaveling te gaan toepassen bij woningbouw. Waarom wordt er (nog) geen stedelijke herverkaveling toegepast in het centrum van Heerlen?
14. Zijn de betrokken eigenaren volgens u bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
15. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
16. Denkt u dat eigenaren bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
17. Zou zo'n financiële bijdrage hun bereidheid om deel te nemen kunnen beïnvloeden?
18. Denkt u dat in de toekomst stedelijke herverkaveling mogelijk zal worden toegepast in een soortgelijk project in het centrum van Heerlen en waarom?
19. Zou een winkeleigenaar ook met het initiatief kunnen komen om stedelijke herverkaveling toe te passen volgens u?
20. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling. Zo kan de gemeente een actief of juist een faciliterende rol aannemen. Welke rol is volgens u voor de gemeente het meest geschikt in dit geval? En welke rol voor de andere partijen?
21. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
22. Is er een deelgebied van de binnenstad waar al resultaten van het plan om het centrum compacter te maken te zien zijn? Dan kan ik daar zelf eens gaan observeren.
23. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen programma coördinator centrum gemeente Delfzijl

Deel 1: Het creëren van een compacter centrum

1. In verschillende visies en documenten komt naar voren dat Delfzijl een compacter centrum wil. Waarom zijn deze documenten geschreven en wat wordt hiermee gedaan?
2. Waarom willen gemeenten een compacter centrum?
3. Hoe komt het volgens u dat sommige winkels buiten het kernwinkelgebied liggen en er daardoor voor zorgen dat het centrum niet compact is? Oftewel, hoe zijn de niet-compacte centra ontstaan?
4. Welke winkels willen gemeenten meer in het kernwinkelgebied hebben?
5. Waarom wil Delfzijl een compacter centrum? (leegstand?)
6. Heeft Delfzijl veel te maken met winkelleegstand als gevolg van krimp?
7. Is Delfzijl al actief bezig met het compacter maken van het centrum?
8. Welke andere partijen worden bij het compacter maken van het centrum betrokken en op welke manier?

9. Op welke manier is in Delfzijl het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen zodat een compact centrum wordt gerealiseerd?
10. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wat wordt eraan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
11. Hoe wordt er omgegaan met planschade, overgangsrecht e.d. indien winkels moeten verplaatsen en het bestemmingsplan daarop aangepast wordt?
12. Hoe wordt het project om de binnenstad compacter te maken in Delfzijl gefinancierd?
13. Hoe worden de leegstaande panden (buiten het kernwinkelgebied) in Delfzijl (in de toekomst) ingevuld?

Deel 2: stedelijke herverkaveling

14. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?
15. Ik heb gelezen dat de gemeente Delfzijl er over nadenkt om ruilverkaveling te gaan toepassen in het centrum, om zo het centrum compacter te maken. Hoe gaat deze ruilverkaveling in zijn werk? (is dit proces al van start gegaan?)
16. Waarom is voor ruilverkaveling gekozen om een compacter centrum te realiseren?
17. Is dit vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling?
18. Zijn de betrokken eigenaren volgens u bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
19. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zouden jullie daar mee om kunnen gaan?
20. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
21. Denkt u dat eigenaren bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
22. Ik heb gelezen dat het de bedoeling is om een fonds op te richten voor de ruilverkaveling. Wat houdt dit fonds precies in en wie moeten allemaal een bijdrage doen?
23. Zou zo'n financiële bijdrage hun bereidheid om deel te nemen kunnen beïnvloeden?
24. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling. Zo kan de gemeente een actief of juist een faciliterende rol aannemen. Welke rol is volgens u het meest geschikt in dit geval? En welke rol voor de andere partijen?
25. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
26. Is er een deelgebied van de binnenstad waar al resultaten van het plan om het centrum compacter te maken te zien zijn? Dan kan ik daar zelf eens gaan observeren.
27. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen winkeliers/leden centrummanagement Delfzijl

Deel 1: Het creëren van een compacter centrum

1. In verschillende visies en documenten komt naar voren dat Delfzijl een compacter centrum wil. Waarom zijn deze documenten geschreven en wat wordt hiermee gedaan?
2. Waarom willen gemeenten een compacter centrum?
3. Hoe komt het volgens u dat sommige winkels buiten het kernwinkelgebied liggen en er daardoor voor zorgen dat het centrum niet compact is? Oftewel, hoe zijn de niet-compacte centra ontstaan?
4. Welke winkels willen gemeenten meer in het kernwinkelgebied hebben?
5. Waarom wil Delfzijl een compacter centrum? (leegstand?)
6. Heeft Delfzijl veel te maken met winkelleegstand als gevolg van krimp?

7. Is Delfzijl al actief bezig met het compacter maken van het centrum?
8. Welke andere partijen worden bij het compacter maken van het centrum betrokken en op welke manier?
9. Op welke manier is in Delfzijl het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen zodat een compact centrum wordt gerealiseerd?
10. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wat wordt eraan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
11. Hoe wordt er omgegaan met planschade, overgangsrecht e.d. indien winkels moeten verplaatsen en het bestemmingsplan daarop aangepast wordt?
12. Hoe wordt het project om de binnenstad compacter te maken in Delfzijl gefinancierd?
13. Hoe worden de leegstaande panden (buiten het kernwinkelgebied) in Delfzijl (in de toekomst) ingevuld?

Deel 2: stedelijke herverkaveling

14. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?
15. Ik heb gelezen dat de gemeente Delfzijl er over nadenkt om ruilverkaveling te gaan toepassen in het centrum, om zo het centrum compacter te maken. Hoe gaat deze ruilverkaveling in zijn werk? (is dit proces al van start gegaan?)
16. Waarom is voor ruilverkaveling gekozen om een compacter centrum te realiseren?
17. Is dit vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling?
18. Zijn de betrokken eigenaren en ondernemers volgens u bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
19. Stel dat een aantal eigenaren/ondernemers niet wil meewerken. Hoe zouden deze kunnen worden overgehaald?
20. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
21. Denkt u dat eigenaren/ondernemers bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
22. Zou zo'n financiële bijdrage de bereidheid om deel te nemen kunnen beïnvloeden?
23. Ik heb gelezen dat het de bedoeling is om een fonds op te richten voor de ruilverkaveling. Wat houdt dit fonds precies in en wie moeten allemaal een bijdrage doen?
24. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling. Zo kan de gemeente een actief of juist een faciliterende rol aannemen. Welke rol is volgens u het meest geschikt in dit geval? En welke rol voor de andere partijen?
25. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
26. Is er een deelgebied van de binnenstad waar al resultaten van het plan om het centrum compacter te maken te zien zijn? Dan kan ik daar zelf eens gaan observeren.
27. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen adviesgever centrum Delfzijl van Broekhuis Rijs Advisering

Deel 1: Het creëren van een compacter centrum

1. In verschillende visies en documenten komt naar voren dat Delfzijl een compacter centrum wil. Waarom zijn deze documenten geschreven en wat wordt hiermee gedaan?
2. Waarom willen gemeenten een compacter centrum?
3. Hoe komt het volgens u dat sommige winkels buiten het kernwinkelgebied liggen en er daardoor voor zorgen dat het centrum niet compact is? Oftewel, hoe zijn de niet-compacte centra ontstaan?

4. Welke winkels willen gemeenten meer in het kernwinkelgebied hebben?
5. Waarom wil Delfzijl een compacter centrum? (leegstand?)
6. Heeft Delfzijl veel te maken met winkelleegstand als gevolg van krimp?
7. Is Delfzijl al actief bezig met het compacter maken van het centrum?
8. Welke andere partijen worden bij het compacter maken van het centrum betrokken en op welke manier?
9. Op welke manier is in Delfzijl het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen zodat een compact centrum wordt gerealiseerd?
10. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wat wordt eraan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
11. Hoe wordt er omgegaan met planschade, overgangsrecht e.d. indien winkels moeten verplaatsen en het bestemmingsplan daarop aangepast wordt?
12. Hoe wordt het project om de binnenstad compacter te maken in Delfzijl gefinancierd?
13. Hoe worden de leegstaande panden (buiten het kernwinkelgebied) in Delfzijl (in de toekomst) ingevuld?

<u>Deel 2: stedelijke herverkaveling</u>

14. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?
15. Ik heb gelezen dat de gemeente Delfzijl er over nadenkt om ruilverkaveling te gaan toepassen in het centrum, om zo het centrum compacter te maken. Hoe gaat deze ruilverkaveling in zijn werk? (is dit proces al van start gegaan?)
16. Waarom is voor ruilverkaveling gekozen om een compacter centrum te realiseren?
17. Is dit vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling?
18. Zijn de betrokken eigenaren volgens u bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
19. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zouden jullie daar mee om kunnen gaan?
20. Zou het plan in dat geval ook deels kunnen worden gerealiseerd of moeten die eigenaren dan worden uitgekocht/onteigend?
21. Denkt u dat eigenaren bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
22. Zou zo'n financiële bijdrage hun bereidheid om deel te nemen kunnen beïnvloeden?
23. Ik heb gelezen dat het de bedoeling is om een fonds op te richten voor de ruilverkaveling. Wat houdt dit fonds precies in en wie moeten allemaal een bijdrage doen?
24. Er zijn verschillende vormen van stedelijke herverkaveling. Zo kan de gemeente een actief of juist een faciliterende rol aannemen. Welke rol is volgens u het meest geschikt in dit geval? En welke rol voor de andere partijen?
25. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
26. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen projectleider gemeente Hengelo & Projectontwikkelaar – project Lange Wemen

1. Zou u allereerst willen uitleggen wat het project de Lange Wemen precies inhoudt?
2. Gaat het bij dit project alleen om winkels of zijn winkels een onderdeel van het project?
3. Om welke reden is dit project opgestart?
4. Waar in Hengelo bevindt zich dit project?

Proces

5. Ik heb gehoord dat er een soort vrijwillige kavelruil plaatsvindt bij dit project. Hoe gaat dit precies in zijn werk?
6. Welke partijen zijn hierbij betrokken en op welke manier?
7. Op welke manier zijn de eigenaren tot een kavelruil gekomen?
8. Heeft de gemeente hier nog een rol bij gespeeld?
9. Van wie is het initiatief gekomen?
10. Is de kavelruil al helemaal rond of zijn eigenaren nog in onderhandeling?
11. Zijn eigenaren gewoon met elkaar om tafel gaan zitten om vervolgens te gaan onderhandelen en ruilen?
12. Hoe wordt dit project gefinancierd?
13. Moeten eigenaren zelf ook een bijdrage doen?
14. Zelf doe ik onderzoek naar stedelijke herverkaveling (uitleg).
15. Is dit vergelijkbaar met de kavelruil die bij Lange Wemen heeft plaatsgevonden?
16. Zijn er ook verschillen?
17. Is er bij Lange Wemen ook een soort fonds opgericht om het project uit te financieren?
18. Zou het nog zinvol zijn om met anderen over dit project te spreken om extra informatie te kunnen krijgen over het proces bij de Lange Wemen?
19. Zijn er misschien ook documenten beschikbaar over dit project die handig zijn voor mijn onderzoek?
20. Heeft u nog tips of aanvullingen voor mijn onderzoek?

Interviewvragen beleidsmedewerker en accountmanager gemeente Hengelo – stedelijke herverkaveling

1. Ik heb gehoord dat de gemeente Hengelo de winkelleegstand in het centrum wil gaan aanpakken. Hoe is deze winkelleegstand ontstaan?
2. Zijn deze leegstaande panden vooral te vinden in het kernwinkelgebied of in de randstraten net buiten het kernwinkelgebied?
3. Ik heb gelezen dat Twente net als de Achterhoek een anticipeerregio is. Dat wil zeggen dat de regio in de toekomst te maken krijgt met bevolkingskrimp. Klopt dat? (Krijgt Twente in de toekomst inderdaad te maken met krimp?)
4. En zo ja, wordt daar nu al op geanticipeerd bij planning van detailhandel?
5. Veel gemeenten in krimp- en anticipeerregio's willen graag een compacter centrum om de winkelleegstand tegen te gaan. De winkels die nog aan de randen van het kernwinkelgebied zitten, moeten dan verplaatsen naar de leegstaande winkels binnen het kernwinkelgebied en voor de leegstaande panden buiten de kern moet dan een andere invulling worden gezocht. Wil Hengelo ook een compacter centrum om winkelleegstand tegen te gaan?
6. Op welke manier is in Hengelo het kernwinkelgebied aangegeven waarin winkels zich mogen vestigen?
7. Worden buiten in randstraten net buiten het kernwinkelgebied nog winkels togestaan?
8. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wordt er iets aan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
9. Op welke manier worden leegstaande panden in Hengelo opgevuld (binnen en buiten het kernwinkelgebied)?

Deel 2: stedelijke herverkaveling

10. Denkt u dat stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is om het centrum compacter te kunnen maken?

11. Ik heb gehoord dat de gemeente Hengelo erover nadenkt om stedelijke herverkaveling in te gaan zetten om de leegstand van detailhandel tegen te gaan. Op welke manier wil de gemeente stedelijke herverkaveling dan precies daarvoor inzetten?
12. Waarom wordt mogelijk voor stedelijke herverkaveling gekozen om leegstand van detailhandel tegen te gaan?
13. Is het de bedoeling om stedelijke herverkaveling in het gehele centrum in te zetten of in delen van het centrum?
14. Welke rol gaat de gemeente daarbij spelen, een actieve of een faciliterende rol?
15. Welke andere partijen worden hier ook nog bij betrokken?
16. Is er al een besluit genomen of stedelijke herverkaveling ook daadwerkelijk hiervoor wordt ingezet?
17. Stel dat stedelijke herverkaveling daadwerkelijk wordt ingezet. Zijn de betrokken eigenaren volgens u dan bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
18. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zouden jullie daar mee om kunnen gaan?
19. Hoe zou de stedelijke herverkaveling gefinancierd moeten worden?
20. Denkt u dat eigenaren en ondernemers bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
21. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
22. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Interviewvragen centrummanager Hengelo & voorzitter vastgoedeigenaren Hengelo

<u>Deel 1: Lange Wemen</u>

1. Zou u allereerst kort willen uitleggen wat het project de Lange Wemen precies inhoudt?
2. Om welke reden is dit project opgestart?
3. Waar in Hengelo bevindt zich dit project?
4. Ik heb gehoord dat er een soort vrijwillige kavelruil plaatsvindt bij dit project. Hoe gaat dit precies in zijn werk?
5. Welke partijen zijn hierbij betrokken en op welke manier?
6. Op welke manier zijn de eigenaren tot een kavelruil gekomen?
7. Heeft de gemeente hier nog een rol bij gespeeld?
8. Van wie is het initiatief gekomen?
9. Is de kavelruil al helemaal rond of zijn eigenaren nog in onderhandeling?
10. Hoe wordt dit project gefinancierd?
11. Zelf doe ik onderzoek naar stedelijke herverkaveling (uitleg).
12. Is dit vergelijkbaar met de kavelruil die bij Lange Wemen heeft plaatsgevonden?
13. Zijn er ook verschillen?
14. Is er bij Lange Wemen ook een soort fonds opgericht om het project uit te financieren?

<u>Deel 2: Stedelijke herverkaveling in het centrum van Hengelo</u>

15. Ik heb gehoord dat de gemeente Hengelo de winkelleegstand in het centrum wil gaan aanpakken. Hoe is deze winkelleegstand ontstaan?
16. Zijn deze leegstaande panden vooral te vinden in het kernwinkelgebied of in de randstraten net buiten het kernwinkelgebied?
17. Veel gemeenten in krimp- en anticipeerregio's willen graag een compacter centrum om de winkelleegstand tegen te gaan. De winkels die nog aan de randen van het kernwinkelgebied zitten, moeten dan verplaatsen naar de leegstaande winkels binnen het kernwinkelgebied en voor

de leegstaande panden buiten de kern moet dan een andere invulling worden gezocht. Wil Hengelo ook een compacter centrum om winkelleegstand tegen te gaan?

18. Worden buiten in randstraten net buiten het kernwinkelgebied nog winkels toegestaan?
19. Zijn er nog winkels gevestigd in de randstraten buiten het kernwinkelgebied? En zo ja, wordt er iets aan gedaan om die winkels naar het kernwinkelgebied te krijgen?
20. Op welke manier worden leegstaande panden in Hengelo opgevuld (binnen en buiten het kernwinkelgebied)?
21. Ik heb gehoord dat de gemeente Hengelo erover nadenkt om stedelijke herverkaveling in te gaan zetten om de leegstand van detailhandel tegen te gaan. Op welke manier wil de gemeente stedelijke herverkaveling dan precies daarvoor inzetten?
22. Waarom wordt mogelijk voor stedelijke herverkaveling gekozen om leegstand van detailhandel tegen te gaan?
23. Is het de bedoeling om stedelijke herverkaveling in het gehele centrum in te zetten of in delen van het centrum?
24. Welke rol gaat de gemeente daarbij spelen, een actieve of een faciliterende rol?
25. Welke andere partijen worden hier ook nog bij betrokken?
26. Is er al een besluit genomen of stedelijke herverkaveling ook daadwerkelijk hiervoor wordt ingezet?
27. Stel dat stedelijke herverkaveling daadwerkelijk wordt ingezet. Zijn de betrokken eigenaren volgens u dan bereid om met elkaar om de tafel te gaan zitten en eigendommen te ruilen om zo leegstand en daarmee verloedering tegen te gaan? (wie wel, wie niet en waarom?)
28. Stel dat een aantal eigenaren niet wil meewerken. Hoe zou daar mee om kunnen worden gegaan?
29. Hoe zou de stedelijke herverkaveling gefinancierd moeten worden?
30. Denkt u dat eigenaren en ondernemers bereid zijn om een financiële bijdrage te doen?
31. Er is een mogelijkheid dat in de toekomst een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor stedelijke herverkaveling. Als de meerderheid van de betrokken partijen wil meewerken kan de rest van de betrokkenen worden verplicht om deel te nemen. Denkt u dat stedelijke herverkaveling dan sneller en beter kan worden toegepast en waarom?
32. Heeft u nog aanvullingen of tips voor mijn onderzoek?

Bijlage 3: Verslag werksessie project 'Snelle verkaveling in Winterswijk Oost'

Datum: 13 maart 2013
Plaats: Zalencentrum Reuselink in Brinkheurne

Op woensdag 13 maart was ik aanwezig bij een werksessie van het project 'Snelle verkaveling in Winterswijk Oost'. Bij dit project wordt ruilverkaveling toegepast in het buitengebied, maar dan op een versnelde manier. Normaliter neemt een ruilverkavelingsproces gemiddeld 10 tot 15 jaar in beslag voordat het volledig is afgerond. Bij dit project is het de bedoeling dat het project binnen ongeveer 1 jaar is afgerond. Met deze ruilverkaveling wil de Stuurgroep Herinrichting Winterswijk Oost de landbouw versterken, de natuur de ruimte geven en recreatie stimuleren. Omdat het principe van de snelle verkaveling gelijk is aan die van stedelijke herverkaveling, was het nuttig voor mij om eens te zien hoe de snelle verkaveling in de praktijk plaatsvindt. Bij beide vormen van verkaveling is het doel immers dat eigenaren en gebruikers van de percelen bij elkaar worden gezet en samen actief meedenken over mogelijkheden voor henzelf en voor het gebied. Hieronder volgt een kort verslag van de werksessie.

De snelle verkaveling kent naast een verschil in looptijd ook geheel nieuwe aanpak. De grondeigenaren en grondgebruikers maken gezamenlijk het ruilplan. Deze manier van herverkavelen gebeurt op vrijwillige basis. Voorwaarde voor succes is dat er sprake is van een actieve deelname van de betrokken personen. De reden waarom betrokkenen willen deelnemen is omdat ze er beter aaneengesloten kavels kunnen krijgen, dichter bij hun huis, waardoor zij uiteindelijk veel winst kunnen behalen. Zij hoeven bijvoorbeeld geen paar kilometer meer te rijden naar hun landbouwgrond, wat veel kosten scheelt.

Voorafgaand aan de werksessie waarin alle betrokkenen met elkaar om de tafel gaan zitten zijn enkele bijeenkomsten aan vooraf gegaan. Allereerst is gesproken met de eigenaren met de grootste hoeveelheden grond. Vervolgens vond een startavond plaats waarin een toelichting werd gegeven aan de verschillende partijen. Hierin werd een toelichting gegeven op de vrijwillige aanpak, de spelregels, de gevolgen et cetera. Verder vond ook nog een inloopbijeenkomst plaats waarin de betrokkenen individueel informatie konden inwinnen.

De werksessies vonden plaats op 12 en 13 maart. Hierbij werd gezamenlijk een ruilplan geschetst met alle betrokkenen. De eigenaren en gebruikers werden hierbij ingedeeld in 6 groepen. Het gebied waar de ruilverkaveling plaats gaat vinden is opgedeeld in 6 delen en de eigenaren uit ieder deelgebied werden bij elkaar gezet. Daarnaast waren er nog 'grensgevallen' die bij verschillende groepen hun inbreng hebben gedaan. Nadat de groepen bij elkaar aan tafel zijn gezet kon iedereen op een kaart intekenen welke gebieden zij willen behouden, welke zij eventueel wel willen ruilen en welke kavels zij wensen. Ten slotte kon het ruilproces van start gegaan en zijn verschillende mogelijkheden vastgelegd.

Na deze bijeenkomst zijn de kavels die mogelijk worden geruild kadastraal uitgewerkt en getaxeerd. Vervolgens wordt eind april een carrouselbijeenkomst georganiseerd waar het ontwerpruilplan wordt gedetailleerd op kadastrale ondergrond met eigenaren en gebruikers. Hierbij vindt ook de check plaats op vergunbaarheid bij waterschap en gemeente. Daarna wordt het plan met de kosten toegezonden aan de betrokkenen en geven de eigenaren wel of geen akkoord. Ten slotte kunnen overeenkomsten worden ondertekend en kan de formele kavelovergang plaatsvinden.

Nadat de taxaties en de overdracht hebben plaatsgevonden leidt dit tot een bedrag die een eigenaar/gebruiker ontvangt of moet betalen. De overheid doet een bijdrage van 40 procent voor eventuele kavelinrichting. De kosten van de kavelruil (het proces) zijn voor rekening van de Stuurgroep. Per geruilde hectare moet echter wel een eigen bijdrage van 200 euro worden betaald door de betreffende persoon.

Bijlage 4: Observatieverslagen

Indicatoren

Waar ik tijdens de observatie in de verschillende casussen op heb gelet is het volgende:

- Zitten er nog winkels buiten de kernwinkelgebieden?
- Is er sprake van veel leegstand binnen de kernwinkelgebieden?
- Is er sprake van leegstand in de randstraten net buiten het kernwinkelgebied?
- Is er te zien of het project rondom het compacter maken van het centrum al loopt? (zijn er werkzaamheden te zien ten behoeve van dit project)
- Zijn er al leegstaande winkelpanden waaraan een nieuwe invulling is gegeven?
- Zijn er locaties waar leegstaande winkelpanden zijn gesloopt en wat staat daar nu?
- Trekt het centrum veel mensen? (drukte)
- Verzorgdheid van het centrum (mooie etalages e.d.)

Observatie Heerlen

Datum: 28 maart 2013
Tijd: 10.30 - 16.30 uur.

- **Drukte in het centrum**

Redelijk druk in het centrum van Heerlen. In de straten in het kernwinkelgebied is het wel veel drukker dan in de randstraten.

- **Verzorgdheid van het centrum**

Over het algemeen zien de winkels er mooi en verzorgd uit, zowel de winkelpanden als de etalages. Enkele leegstaande winkelpanden zien er wel wat verloederd uit.

- **Winkels buiten kernwinkelgebieden**

Er zitten nog verschillende winkels in de randstraten buiten de kernwinkelgebieden.

- **Leegstand binnen kernwinkelgebieden**

Binnen het kernwinkelgebied zijn enkele leegstaande panden te vinden.

- **Leegstand buiten kernwinkelgebieden**

In de randstraten buiten het kernwinkelgebied zijn nog meer leegstaande panden te vinden.

- **Resultaten/werkzaamheden van het compacter maken van het centrum**

Er zijn geen resultaten of werkzaamheden te zien ten behoeve van het compacter maken van het centrum. Wel zijn werkzaamheden in het Maankwartier bij het station te zien, waar ook winkels komen. Dit project is echter niet bedoeld om het centrum compacter te maken.

- **Nieuwe invulling van winkelpanden**

Enkele panden hebben een tijdelijke invulling gekregen of zijn opnieuw 'aangekleed', bijvoorbeeld door middel van bestickering of etalagepoppen.

- **Winkelpanden gesloopt en nieuwe functie**

Er zijn geen winkelpanden gesloopt waar vervolgens een nieuwe functie is gerealiseerd.

Observatie Delfzijl

Datum: 9 april 2013
Tijd: 9.30 - 15.30 uur.

- **Drukte in het centrum**

Er lopen wel overal mensen in de winkelstraten, maar het is niet heel erg druk in het centrum van Delfzijl. In de straten in het kernwinkelgebied is het drukker dan in de randstraten.

- **Verzorgdheid van het centrum**

Over het algemeen zien de winkels er mooi en verzorgd uit, zowel de winkelpanden als de etalages. Enkele leegstaande winkels zien er wel wat verloederd uit. Ook is er een enkele winkel die artikelen heel rommelig op straat heeft uitgestald.

- **Winkels buiten kernwinkelgebieden**

Er zijn nog verschillende winkels in de randstraten buiten het kernwinkelgebied gevestigd.

- **Leegstand binnen kernwinkelgebieden**

Binnen het kernwinkelgebied zijn verschillende leegstaande panden te vinden.

- **Leegstand buiten kernwinkelgebieden**

In de randstraten buiten het kernwinkelgebied zijn nog meer leegstaande panden te vinden.

- **Resultaten/werkzaamheden van het compacter maken van het centrum**

Er zijn geen resultaten of werkzaamheden te zien ten behoeve van het compacter maken van het centrum.

- **Nieuwe invulling van winkelpanden**

Er zijn nog geen leegstaande winkelpanden opnieuw ingevuld. Wel is een heel enkel pand 'aangekleed' door er bijvoorbeeld een foto van een taart voor te hangen.

- **Winkelpanden gesloopt en nieuwe functie**

Er zijn geen winkelpanden gesloopt waar vervolgens een nieuwe functie is gerealiseerd.

Observatie Hengelo

Datum: 25 april 2013
Tijd: 10.00 - 16.00 uur.

- **Drukte in het centrum**

Hengelo heeft een redelijk druk bezocht centrum. In de straten in het kernwinkelgebied is het drukker dan in de randstraten.

- **Verzorgdheid van het centrum**

Over het algemeen zien de winkels er mooi en verzorgd uit, zowel de winkelpanden als de etalages. Alleen de leegstaande winkels zorgen ervoor dat het centrum minder aantrekkelijk wordt.

- **Winkels buiten kernwinkelgebieden**

Er zijn nog verschillende winkels in de randstraten buiten het kernwinkelgebied gevestigd.

- **Leegstand binnen kernwinkelgebieden**

Binnen het kernwinkelgebied zijn vrij veel leegstaande panden te vinden.

- **Leegstand buiten kernwinkelgebieden**

In de randstraten buiten het kernwinkelgebied zijn ook leegstaande panden te vinden.

- **Resultaten/werkzaamheden van het compacter maken van het centrum**

Er zijn geen resultaten of werkzaamheden te zien ten behoeve van het compacter maken van het centrum. Wel zijn er werkzaamheden te zien bij het project Lange Wemen. Hier is het stadskantoor al gesloopt.

- **Nieuwe invulling van winkelpanden**

Er zijn nog geen leegstaande winkelpanden opnieuw ingevuld. Wel is een heel enkel pand 'aangekleed' door er een sticker op te plakken. Een enkele andere etalage is tijdelijk opgevuld met bijvoorbeeld kunstwerken.

- **Winkelpanden gesloopt en nieuwe functie**

Er zijn geen winkelpanden gesloopt waar vervolgens een nieuwe functie is gerealiseerd.