

De aanpak van winkelleegstand

Een verkenning naar de rol en positie van de provincie Noord-Brabant bij de inzet van stedelijke herverkaveling



L.P.H. Freulich (3004295)

Master Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Juni, 2016

Colofoon

Master Planologie - Masterthesis

“De aanpak van winkelleegstand: Een verkenning naar de rol en positie van de provincie Noord-Brabant bij de inzet van stedelijke herverkaveling”

Vastgoed & Grondmanagement
Master Planologie
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen

Tomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen

Datum	: Juni 2016
Auteur	: Loek Freulich
Studentnummer	: 3004295
@	: l.p.h.freulich@student.ru.nl loekfreulich@hotmail.com

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider	: dhr. Dr. Tim Zwanikken
Tweede lezer	: dhr. Prof. Dr. Erwin van der Krabben

Provincie Noord-Brabant

Begeleiders	: Vester Munnecom Marc Van De Ven
-------------	--------------------------------------



Radboud Universiteit Nijmegen

Provincie Noord-Brabant



Voorwoord

Ik ben een student planologie en woonachtig in een klein dorpje in Midden-Limburg. In deze krimpregio is winkelleegstand een groot probleem. Wanneer ik door de binnensteden in de regio liep, vielen me steeds vaker de gaten van leegstaande panden in de winkelstraten op. Winkelleegstand is een verschijnsel waar ik dagelijks mee geconfronteerd werd. Bij het bedenken van een onderwerp voor het schrijven van de masterthesis was mijn keuze dan ook snel gemaakt.

Voor U ligt de thesis *‘De aanpak van winkelleegstand: Een verkenning naar de rol en positie van de provincie Noord-Brabant bij de inzet van stedelijke herverkaveling’*. Het onderzoek voor deze thesis naar de aanpak van winkelleegstand is uitgevoerd bij de provincie Noord-Brabant. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Bij dezen wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn thesisbegeleider vanuit de universiteit Tim Zwanikken te bedanken voor zijn inzet. Niet alleen door het inzetten van zijn contacten bij het zoeken naar een stageplaats, maar ook voor zijn opmerkingen en zienswijze gedurende het gehele traject. Daarnaast een woord van dank voor Marc van de Ven en Vester Munnecom voor de begeleiding tijdens mijn stage. Ook wil ik het hele cluster Ruimte van de provincie Noord-Brabant bedanken voor de gezellige tijd en nuttige input. Tot slot wil ik alle mensen die op eniger wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de thesis bedanken, waaronder alle personen die ik heb mogen interviewen. Maar ook familie en vrienden voor de steun en aanmoediging tijdens het schrijven van de thesis.

Loek Freulich

Nijmegen, 2016

Samenvatting

De detailhandel in Nederlandse binnensteden heeft het zwaar. Winkelketens gaan failliet en de leegstand neemt steeds verder toe. De leegstand en eventuele verloedering die deze met zich meebrengt hebben een negatieve uitstraling op de stad. Om de leegstand aan te pakken hebben betrokken partijen een aantal instrumenten ter beschikking. Een kansrijk instrument dat volgens de Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) nog ontbreekt in de gereedschapskist is stedelijke herverkaveling. Het Kadaster (n.d.) omschrijft stedelijke herverkaveling als het slim omgaan met eigendom in het stedelijk gebied om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Voor dit instrument kan gekozen worden in situaties waarbij er sprake is van onhandig en/of versnipperd eigendom.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden rondom de inzet van het instrument bij de bestrijding van winkelleegstand. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de vraag in hoeverre er een rol voor de provinciale overheid is weggelegd. Hiervoor zijn de volgende twee onderzoeksvragen opgesteld: *In hoeverre is er sprake van marktfalen in de Brabantse detailhandel en welk optreden van de provinciale overheid is gezien de situatie gewenst en legitiem? Welke rol is hierbij weggelegd voor het instrument stedelijke herverkaveling?*

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze onderzoeksvragen is allereerst gekeken in hoeverre er sprake is van marktfalen in de Brabantse detailhandel. Om dit vast te stellen is een documentenanalyse uitgevoerd, zijn verschillende vergaderingen en symposia m.b.t. dit thema bijgewoond en hebben interviews plaatsgevonden. Dit betroffen vooral interviews met beleidsmedewerkers van enkele kleine en middelgrote Brabantse gemeenten. Deze gemeenten zijn in samenspraak met de provincie geselecteerd, op basis van het hoge percentage winkelleegstand in de binnensteden.

Uit het onderzoek bleek dat er sprake is van marktfalen in de Brabantse detailhandel. Dit blijkt onder andere uit verschillende visies waarin de leegstandsproblematiek als (mogelijk) maatschappelijk probleem van nu en de nabije toekomst wordt aangemerkt door verschillende overheden (Provincie Noord-Brabant, 2012; Provincie Noord-Brabant, 2013; Metropoolregio Eindhoven, 2015). De leegstand brengt steeds vaker negatieve externe effecten met zich mee. Hier zijn inmiddels ook marktpartijen zich van bewust, zo bleek tijdens de themabijeenkomst *Een frisse blik op winkelcentra: 'Van dromen naar doen'*. Volgens de Welvaartstheorie (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003) is de overheid in dergelijke situaties gerechtvaardigd om in te grijpen in de markt. De leegstand wordt als een gemeentegrensoverschrijdend probleem ervaren. In de Retailagenda (2015) wordt dan ook een daadkrachtige regierol van de provincies voorgesteld. Deze rol wil de provincie Noord-Brabant graag op zich nemen (gedeputeerde Van Merrienboer, PS-vergadering Noord-Brabant, 26 maart 2016).

In het onderzoek is gebleken dat de provincie hierbij met name inzet op procesmatige instrumenten. De belangrijkste pijlers waar de provincie op inzet zijn kennis en samenwerking. Middels onderzoeken en werkgroepen wordt er van alles gedaan om de winkelleegstand in de provincie zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Deze kennis wordt vervolgens met andere actoren gedeeld en bediscussieerd.

Het instrument stedelijke herverkaveling blijkt in de onderzochte gemeenten nauwelijks ingezet te worden. Dit heeft enkele oorzaken. Het instrument kan op dit moment uitsluitend op vrijwillige basis ingevoerd worden. Dit betekent dat dwarsliggende partijen niet gedwongen kunnen worden te

participeren in het proces, waardoor het hele proces valt. Een ander knelpunt blijkt de complexiteit. In binnensteden zijn veel partijen actief. Dit brengt veel (tegenstrijdige) belangen met zich mee. Tot slot blijkt er onvoldoende zicht op de waardeontwikkeling. Op voorhand is vaak weinig te zeggen over de exacte waardestijging van het vastgoed. Deze onzekerheden weerhoudt partijen ervan om in te stappen in de gebiedsontwikkeling. Daarbij gaven gemeenten aan dat het opstarten van een dergelijk herverkavelingsproces veel tijd en geld met zich meebrengt. Gezien de benoemde knelpunten zijn gemeenten daarom enigszins huiverig om aan de voorkant te investeren in zulke processen.

De voornaamste conclusie in dit onderzoek luidt dan ook de provincie zeker een belangrijke rol heeft te vervullen bij de aanpak van leegstand, maar dat het niet te sterk de focus moet leggen op het instrument stedelijke herverkaveling. In de huidige vrijwillige variant dient de noodzaak bij alle betrokken partijen in hoge mate aanwezig te zijn. In Noord-Brabant blijkt dit tot op heden niet het geval. Toch wordt aanbevolen het instrument te blijven benoemen tijdens vergaderingen en/of symposia. Mogelijk biedt het in een bepaalde situatie in de toekomst toch dé oplossing om tot gebiedsontwikkeling te komen.

Tot slot zijn enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gepresenteerd. Een vergelijkbaar ex post onderzoek kan interessant zijn om de conclusies van beide onderzoeken met elkaar te vergelijken. Dergelijk onderzoek kan de onderzoeksuitkomsten in dit onderzoek bevestigen of juist het tegendeel bewijzen. Daarnaast kan soortgelijk onderzoek uitgevoerd worden naar leegstand bij andere functies, zoals kantoren en wonen. Wellicht biedt stedelijke herverkaveling hier wel de oplossing.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	8
1.1 Doel- en vraagstelling	8
1.2 Maatschappelijke relevantie	10
1.3 Wetenschappelijke relevantie	10
1.4 Onderzoeksprocedure	11
1.4.1 Onderzoeksubjecten	12
1.4.2 Onderzoeksmethoden	12
1.4.3 Schematische weergave onderzoeksopzet	13
2 Theoretisch kader	15
2.1 De Welvaartstheorie	15
2.2 Coase Theorema	18
2.3 Beleidsevaluatie	19
Het proces van ex ante evaluatie	20
2.4 Conceptueel model	21
3 Het speelveld	23
3.1 Wet & regelgeving	23
3.1.1 Wetten	24
3.1.2 Europese beleidskaders	25
3.1.3 Nederlandse beleidskaders	25
3.1.4 Provinciale beleidskaders	26
3.1.5 Regionale beleidskaders	28
3.1.6 Gemeentelijke beleidskaders	28
3.2 De instrumenten	29
3.2.1 Beleidsinstrumenten	29
3.2.2 Juridische instrumenten	29
3.2.3 Overige publieke instrumenten	33
3.2.4 Private instrumenten	34
3.3 Conclusie	35
4. Het instrument stedelijke hervestiging	36
4.1 Het proces	37
4.2 De succesfactoren	40
4.3 SH in Praktijk: Maasbracht	41
4.4 De knelpunten	42

4.5 Lessen uit het landelijk gebied	43
4.6 Conclusie	44
5 De situatie in Noord-Brabant	46
5.1 De problematiek in Brabant	46
5.2 Is er sprake van marktfalen?	47
5.3 Wat doen Brabantse gemeenten?	48
5.4 Wat doet de provincie?	50
5.5 Conclusie	53
6. Stedelijke herverkaveling in Noord-Brabant	54
6.1 Elementen stedelijke herverkaveling	54
6.1.1 Gemeente Helmond	55
6.1.2 Oosterhout	58
6.1.3 Loon op Zand	58
6.1.4 Veghel	58
6.1.5 Valkenswaard	59
6.2 Conclusie	59
7. Conclusie	61
7.1 Aanbevelingen	64
7.2 Reflectie	66
7.3 Vervolg onderzoek	67
Literatuur	69
Bijlage 1 – Leegstand in de vijf onderzochte Brabantse gemeenten aan de hand van de leegstandsbarometer (DTNP, 2015)	75
Bijlage 2 – lijst geïnterviewde personen	78
Bijlage 3 – Interviewguides	79

1 Inleiding

Winkelleegstand is een thema dat landelijk steeds meer in de belangstelling staat. Door verschillende factoren heeft de leegstand de afgelopen jaren een structureler karakter gekregen. Factoren zoals de opkomst van het internet, de economische crisis en de toenemende vergrijzing beïnvloeden de wensen en verwachtingen van de consument wat betreft fysieke winkels en winkelgebieden. Het gevolg is dat het functioneren van de traditionele (fysieke) detailhandel steeds meer onder druk staat. Omzetten en bezoekersaantallen dalen, terwijl het winkelvloeroppervlak de afgelopen jaren juist flink is toegenomen (Provincie Noord-Brabant, 2013, p. 2). De effecten van deze ontwikkelingen zijn in het straatbeeld steeds vaker zichtbaar. Niet alleen zelfstandige ondernemers hebben het zwaar. Grote winkelketens zoals Scapino, Free Record Shop en de V&D, welke decennia lang bekende gezichten waren in menig winkelstraat, zijn inmiddels failliet verklaard. Retaildeskundigen vrezen dat de slechtnieuwshow in de winkelstraat nog lang niet voorbij is (Van Dongen, 2016). De komende tijd moeten meer winkelcentra zich opmaken voor een leegloop. Bardoel, Pijlman en Vaessen (2015, p. 39) stellen dat de leegstand in de detailhandel een symptoom is van het economisch niet goed functioneren van een winkelgebied. Het winkellandschap verandert snel en structureel onder invloed van veranderend consumentengedrag. Zo is de consument steeds minder gebonden aan het winkelaanbod in de directe woonomgeving en wordt zijn (digitale) blikveld almaar groter (Provincie Noord-Brabant, 2013, p. 1). Er is minder behoefte aan winkelmeters in de huidige vorm. Er is behoefte aan een andere invulling van de winkelmeters. Meer dan ooit vraagt het sterk veranderende winkellandschap om heldere en scherpe keuzes, zodat de detailhandelsstructuur vitaal en toekomstbestendig blijft (Provincie Noord-Brabant, 2013, p. 2).

De ontwikkelingen in het consumentengedrag hebben er dus toe geleid dat omzetten dalen en het aantal fysieke winkels afneemt. Wanneer de leegstand te omvangrijk wordt, heeft dit nadelige gevolgen voor de aantrekkelijkheid, leefbaarheid en veiligheid van deze gebieden. Gedeputeerde Erik van Merrienboer (in Provincie Noord-Brabant, 2015) stelt dat de leegstand daardoor niet alleen een probleem is voor de eigenaar, maar dat het eveneens vraagt om een stevige integrale aanpak van gemeenten en de provincie. Voorheen werd leegstand in de detailhandel voornamelijk als een gemeentelijk probleem gezien. Tegenwoordig is het besef doorgedrongen dat het net zo zeer een regionaal probleem is. De aanpak van leegstand op de ene plek heeft namelijk gevolgen voor de leegstand op een andere plek. Om leegstand tegen te gaan streven provincies onder meer naar verkleining van het winkelvloeroppervlak en het voorkomen van concurrentie tussen gemeenten. Meer en meer is de detailhandel de laatste tijd dan ook een centraal thema geworden in het provinciaal beleid. Noord-Brabant vindt een goed functionerende (regionale) detailhandelsmarkt een kwestie van provinciaal belang. Een vitale en toekomstbestendige detailhandelsstructuur is van groot belang voor de economie en draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van Brabantse steden, dorpen en wijken (Provincie Noord-Brabant, 2013, p. 5).

1.1 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek focust zich op de aanpak van deze winkelleegstand door de provinciale overheid. Om de leegstand effectief te bestrijden beschikken overheden over een toolbox van zeer uiteenlopende instrumenten. Stedelijke herverkaveling is hierin een relatief nieuw instrument dat door deskundigen zeer kansrijk wordt geacht (Kadaster, 2014). Doel van het onderzoek is om te onderzoeken of er behoefte is aan het instrument stedelijke herverkaveling als aanvulling op de huidige

instrumentenkoffer en op welke wijze dit dan een aanvulling zou zijn. Hierbij zijn de volgende doel- en vraagstelling geformuleerd:

DOELSTELLING

Een bijdrage leveren aan de aanpak van het probleem winkelleegstand in Noord-Brabant, door een verkenning te doen naar de (on)mogelijkheden rondom de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling door de provincie.

CENTRALE VRAAG

In hoeverre is er sprake van marktfalen in de Brabantse detailhandel en welk optreden van de provinciale overheid is gezien de situatie gewenst en legitiem? Welke rol is hierbij weggelegd voor het instrument stedelijke herverkaveling?

De eerste vraag die centraal staat, is wanneer het marktfalen in de detailhandel zo groot is dat de overheid moet ingrijpen. Is er überhaupt een rol weggelegd voor de provinciale overheid met betrekking tot dit vraagstuk? Mocht blijken dat de provinciale overheid hierin een stimulerende rol kan spelen, is het de vraag hoe deze het beste ingevuld kan worden. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de rol en positie van de provincie rondom de inzet van stedelijke herverkaveling. Om bovenstaande vraagstelling meer sturend te maken, wordt het onderzoek verricht aan de hand van de volgende deelvragen:

- Is er sprake van marktfalen in de detailhandel?
- Op welke manier wordt dit door de verschillende overheden reeds aangepakt?
- In hoeverre is het instrument stedelijke herverkaveling reeds toegepast op andere locaties?
- Met welke problemen kreeg men hierbij te maken?
- Welke succesvolle elementen waren hierbij te ontdekken?
- Wat moet de provincie Noord-Brabant doen en laten bij de keuze voor stedelijke herverkaveling als toe te passen instrument?

De eerste deelvraag richt zich op de situatie in Noord-Brabant. Is er sprake van marktfalen in de detailhandel? Vervolgens wordt gekeken hoe gemeenten hier zelf of onderling mee omgaan. Ook zal er de nodige aandacht zijn voor de provinciale rol binnen deze problematiek. Hierbij wordt een overzicht gegeven van het bestaande instrumentarium en gekeken in hoeverre dit tot op heden door de provincie Noord-Brabant is ingezet. Tot slot zal het instrument stedelijke herverkaveling uitgebreid geanalyseerd worden. De tot nu toe opgedane ervaringen met het instrument zullen in deze analyse beschreven worden. Door een antwoord te geven op deze onderzoeksvragen, ontstaat een beeld over de condities voor de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling door de provinciale overheid.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De leegstand in winkelstraten is de laatste jaren enorm toegenomen. De toename van de structurele leegstand heeft er toe geleid dat gebieden gaan verloederen en verpauperen. Inmiddels komen de leefbaarheid en veiligheid in zieltogende winkelstraten in het geding. Hiermee is leegstand een maatschappelijk probleem geworden. Overheden voelen steeds meer de *sense of urgency* om het probleem aan te pakken (Rijksoverheid, 2015; Metropoolregio Eindhoven, 2015; Provincie Noord-Brabant, 2013). Ook de media besteden veel aandacht aan dit probleem. Vrijwel dagelijks berichten persbladen over de toenemende problemen die de leegstaande panden met zich meebrengen. Zo kopte het Brabants Dagblad recentelijk onder andere ‘*Winkeliers bezorgd over leegstand in centrum*’ (2015a) en ‘*Winkels vallen om, hoe blijft de binnenstad aantrekkelijk?*’ (2015b). Veel grote winkelketens zoals V&D en Scapino zijn failliet verklaard en retaildeskundigen vrezen dat er de komende tijd nog meer zullen volgen (Van Dongen, 2016). Verwacht wordt dat de leegstand hierdoor verder op zal lopen en er afbreuk wordt gedaan aan de aantrekkingskracht van de winkelstraten. Naast de eerder genoemde gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid, zal ook de werkeloosheid verder toenemen wanneer er meer grote winkelketens omvallen. Maatschappelijk gezien ligt er dus een enorme uitdaging om de binnensteden vitaal te houden. Zowel in de media als in de politiek wordt dan ook veel aandacht aan het probleem besteed. Dit onderzoek richt zich op de rol van de provinciale overheid bij de aanpak van de winkelleegstand. Hier is voor gekozen omdat het leegstandsprobleem met name gezien werd als een gemeentelijk probleem. Nu steeds meer winkelketens omvallen en de leegstand en werkeloosheid stijgen, komt de problematiek door de omvang ervan steeds meer op het bord van provinciale overheden te liggen. De ruimtelijke instrumenten die door provinciebesturen ingezet kunnen worden hebben grote invloed op de ontwikkelingen van winkelgebieden. Provinciebesturen in zekere mate vrij in hun aanpak. Dit leidt in praktijk dan ook tot zeer diverse maatregelen. Zo snijdt de provincie Utrecht flink in bestemmingsplannen en ontwikkelruimten, organiseert de provincie Overijssel een grote winkel- en retailtop om met alle belanghebbenden in hele korte tijd tot concrete afspraken te komen en heeft de provincie Limburg gekozen voor het instellen van ‘regelluwe zones’ (CDA fractielid Steenbakkers, tijdens de PS-vergadering in Noord-Brabant, 26 maart 2016). Het ei van Columbus is echter nog niet gevonden. Een onderzoek naar de mogelijkheden van provincies rondom de inzet van stedelijke herverkaveling, levert wellicht bruikbare informatie op in de strijd tegen leegstand in de detailhandel.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De recente ontwikkelingen in de detailhandel hebben geleid tot een opleving in het debat rondom de aanpak van het leegstandsprobleem. Binnen dit wetenschappelijke debat is er onder andere discussie ontstaan over de vraag welke partij de probleemeigenaar van de leegstand is (Platform31, 2014; Buitelaar, 2014). Buitelaar (2014) stelt dat leegstand in beginsel een probleem van de eigenaar is. De vastgoedeigenaren kunnen verschillen van grote institutionele beleggers tot een zelfstandige eigenaar-gebruiker. Voor deze private partijen is de leegstand lang niet altijd een probleem. Zo werken institutionele beleggers vaak met grote portefeuilles waarvan vastgoed slechts een bescheiden onderdeel vormt. Met betrekking tot dit onderzoek is met name de vraag wanneer leegstand als maatschappelijk probleem wordt aangemerkt en daarmee een beleidsprobleem vormt interessant. Een zekere frictieleegstand wordt in de literatuur niet als maatschappelijk probleem ervaren, maar is juist gewenst voor de doorstroming van het vastgoed (CBS, PBL & Wageningen UR, 2015). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) noemt een frictieleegstand rond de 5% normaal. In zulke gevallen zien gemeenten geen taak dit probleem op te pakken. Van structurele

leegstand wordt sprake wanneer dit cijfer boven de frictieleegstand ligt. Bij een hoger leegstandspercentage is de kans groter dat de leegstand zich tot een maatschappelijk probleem ontwikkelt. In de literatuur wordt leegstand als maatschappelijk probleem aangemerkt wanneer het een structureel karakter heeft en er een negatieve uitstraling op de omgeving vanuit gaat (Huizinga & Ossokina, 2014; Buitelaar, 2014; PBL, 2015). Een neerwaartse spiraal van verloedering en verpaupering ligt op de loer, waarop een overheid naar alle waarschijnlijkheid beleid zal ontwikkelen (Evers, Tennekes & Van Dongen, 2014). De legitimiteit van dit overheidsingrijpen kan vanuit economisch oogpunt herleidt worden via de Welvaartstheorie. Deze economische theorie stelt zich de vraag wanneer het voor de overheid gerechtvaardigd is om in te grijpen in de markt (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003). De theorie gaat er van uit dat een goede marktwerking leidt tot de welvaartseconomisch best mogelijke uitkomsten voor de maatschappij als geheel. Overheidsingrijpen in goed functionerende markten wordt niet wenselijk geacht (Romijn & Renes, 2013). Binnen de Welvaartstheorie is de rol van de overheid dan ook gekoppeld aan het optreden van marktfalen. Wanneer markten niet goed functioneren, leidt de marktwerking niet tot de best mogelijke marktuitskomsten en is er sprake van marktfalen (Romijn & Renes, 2013). In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre er in de detailhandel in Noord-Brabant sprake is van marktfalen. Vervolgens ligt de focus op de interventietaak van de provinciale overheid. In de literatuur omtrent de leegstand van winkels wordt sterk de focus gelegd op het handelen van gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011). De rol van de provincie blijft vaak onderbelicht. In dit onderzoek wordt hier nadrukkelijk de focus op gelegd. In het bijzonder zal een verkenning gedaan worden naar de rol van de provincie bij de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling als oplossing tegen leegstand. Ondanks dat het een relatief niet instrument betreft, is er al veel onderzoek naar stedelijke herverkaveling uitgevoerd. Veel van deze onderzoeken beperken zich echter tot het aantonen dat stedelijke herverkaveling in theorie kan worden toegepast om bijvoorbeeld een centrum in krimpgebieden compacter te maken, zoals het onderzoek van Ester Hoopman (2013). Een focus op de provinciale overheid als centrale actor tijdens het stedelijke herverkavelingsproces is hierin vernieuwend.

1.4 Onderzoeksprocedure

In deze paragraaf wordt stapsgewijs uitgelegd hoe tot beantwoording van de onderzoeksvragen gekomen gaat worden. Voor het in kaart brengen van de positie en rol van de overheid bij de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling, worden kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Onderstaand schema geeft op beknopte wijze inzicht in de methoden die worden toegepast tijdens de verschillende fasen van het onderzoek.

Stap 1 Verkenning van de context rondom stedelijke herverkaveling

Op basis van literatuurstudie wordt in eerste instantie een overzicht geschetst van de problematiek. De positie van stedelijke herverkaveling in een bredere context is noodzakelijk om later in het onderzoek uitspraken te formuleren met betrekking tot een goede inzet van het instrument. Het bestaande instrumentarium wordt hierbij in kaart gebracht.

Stap 2 Onderzoek naar de Brabantse leegstandssituatie

Voor het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag is de situatie in Noord-Brabant in kaart gebracht. Met de wetenschap van de eerdere verkenning en casestudies in het achterhoofd, is een rondje door de provincie gemaakt. Hierbij worden wederom enkele gesprekken gevoerd met

betrokken actoren, met name actoren uit de publieke sector, om te kijken hoe zij omgaan met de leegstand. Ter aanvulling hierop vindt een observatie op deze locaties plaats. Op deze manier kan een duidelijker beeld van de leegstand ontstaan. Doel van de interviews en observaties is om uitspraken te doen over de leegstand en de vraagstukken die momenteel spelen binnen dit thema.

Stap 3 Casestudieonderzoek

Ten behoeve van het onderzoek wordt een aantal praktijkgevallen onderzocht. Het betreft locaties waar geëxperimenteerd is/wordt met het instrument stedelijke herverkaveling. Doel hierbij is het vinden van knelpunten en succesfactoren die de kop opstaken voor of tijdens deze processen. Het casestudieonderzoek vindt plaats door bestudering van dossiers en interviews met betrokkenen bij de binnenstedelijke ruilverkaveling.

Stap 4 Resultaten en aanbevelingen

Tot slot worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Hierbij hoort ook de beantwoording van de centrale vraag. Naast literatuurstudie, casestudies en interview, worden ook expertmeetings bijgewoond om tot aanbevelingen over de inzet van stedelijke herverkaveling te komen.

1.4.1 Onderzoeksobjecten

Omdat het onderzoek binnen een bepaald tijdsbestek uitgevoerd dient te worden, is er voor gekozen om de focus op de gemeenten met het grootste leegstandsprobleem in de detailhandel binnen Noord-Brabant te leggen. Op basis van de literatuurstudie is gebleken dat in Noord-Brabant grote ruimtelijke verschillen bestaan op het gebied van winkelleegstand. Het leegstandspercentage is het hoogst in hoofdwinkelgebieden van kleinere en middelgrote steden. Deze urgentie maakt de kleine en middelgrote steden een interessant onderzoeksobject voor het onderzoek. Door het leggen van deze focus wordt het onderzoek behapbaar en richt het zich eveneens op de kern van het probleem. De te onderzoeken Brabantse gemeenten met kleine en middelgrote steden zijn: Helmond, Valkenswaard, Goirle, Veghel, Loon op Zand en Oosterhout.

1.4.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is kwalitatief van aard. In het onderzoek staat de vraag hoe stedelijke herverkaveling door de provinciale overheid ingezet kan worden centraal. Bij de beantwoording van deze en andere onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. De methoden, reeds benoemd in de vorige paragraaf, worden hieronder kort toegelicht.

Literatuurstudie

De literatuurstudie richt zich vooral op het in kaart brengen van de context van het maatschappelijke probleem en de instrumenten welke centraal staan in dit onderzoek. De onderzoeksvragen bakenen de onderwerpen waarbinnen er in de literatuur gezocht wordt af. Met name in de oriënterende fase geven artikelen, onderzoeken en dergelijke veel inzicht in de problematiek rondom winkelleegstand en het instrument stedelijke herverkaveling.

Interviews

Er zijn twee fasen in het onderzoek waarin gebruik gemaakt zal worden van interviews. In de verkennende fase worden interviews afgenomen met ervaringsdeskundigen op het gebied van stedelijke herverkaveling. Daarnaast worden private partijen geïnterviewd over hun perspectief op

de problematiek en het instrument. Denk bijvoorbeeld aan de institutionele beleggers. Deze interviews dienen ter aanvulling op de literatuurstudie naar dit onderwerp.

In de verdiepende fase worden interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en/of projectleiders van de focusgemeenten. Deze interviews hebben als doel meer inzicht te krijgen in de vraagstukken die spelen binnen de gemeenten. Leegstand en stedelijke herverkaveling als mogelijke oplossing komen hierbij aan de orde.

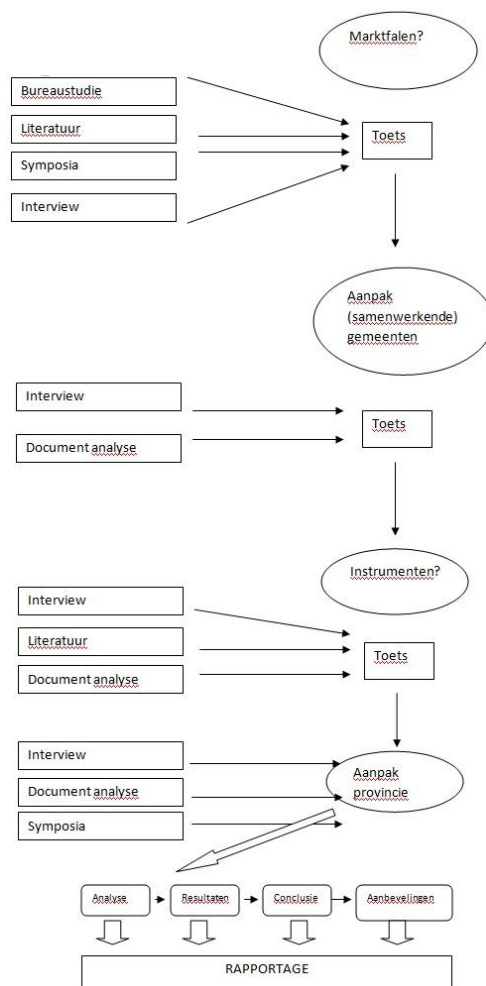
In beide gevallen wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Voor deze methode is gekozen om enige ruimte te laten aan de geïnterviewde personen ter verduidelijking van hun perspectief op de problematiek.

Bijwonen vergaderingen/presentaties/workshops

Voor detailhandel heeft de provincie Noord-Brabant de rol van kennis verwerven, uitwisselen en agenderen aangenomen. Dit resulteert bijvoorbeeld in het organiseren van verschillende symposia. Het bijwonen van dit soort evenementen levert aanvullende inzichten op voor het onderzoek.

1.4.3 Schematische weergave onderzoeksopzet

In figuur 1 is een schematische weergave van de onderzoeksopzet weergegeven. Om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen worden de volgende stappen ondernomen. Allereerst wordt een beeld van de winkelleegstand in Nederland geschetst. Dit zal gebeuren aan de hand van een bureaustudie. Vervolgens wordt via het theoretisch kader (hoofdstuk 2) onderzocht in hoeverre de huidige leegstand als een maatschappelijk probleem wordt gezien. Op basis van interviews, symposia en beleidsstukken wordt hier een oordeel over gegeven. Daarna wordt gekeken welke acties gemeenten, al dan niet in samenwerking met elkaar, nemen om de leegstand te bestrijden. Van welke instrumenten maken gemeenten gebruik? Hoe effectief zijn deze instrumenten? Hierbij is er in het bijzonder aandacht voor het instrument stedelijke herverkaveling. Waar wordt het instrument al toegepast? Wat zijn hierbij de succes- en knelfactoren? Op basis van die informatie wordt gekeken of het instrument al dan niet van toegevoegde waarde blijkt. Tot slot wordt de rol van de provincie Noord-Brabant binnen het leegstandsvraagstuk uiteengezet. Uiteindelijk worden op basis van die analyse enkele aanbevelingen m.b.t. de rol en positie van de provincie in relatie met het instrument stedelijke herverkaveling gedaan.



Figuur 1 - Schematische weergave onderzoeksopzet

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden enkele theoretische achtergronden welke relevant zijn met betrekking tot eerder genoemde onderzoeksvragen uiteengezet. De centrale vraag luidt in hoeverre er sprake is van marktfalen in de Brabantse detailhandel en welk optreden van de provinciale overheid gezien de situatie gewenst en legitiem is. In de literatuur is een theoretisch model gezocht dat bijdraagt aan de beantwoording van deze vraag. Een theorie de relatie tussen overheid en markt bekijkt is de Welvaartstheorie. In de volgende paragraaf zal deze theorie verder toegelicht worden. De Welvaartstheorie ziet overheidsinterventie als de oplossing bij problemen rondom externe effecten. De Britse econoom Ronald Coase bekijkt het probleem van externe effecten zoals leegstand en de negatieve gevolgen daarvan op een andere manier. Coase (1960) komt met het idee van verhandelbare eigendomsrechten, waarbij de vervuiler betaalt. In het vervolg van dit hoofdstuk zal deze theorie verder worden toegelicht. De tweede onderzoeksvraag richt zich op de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling. De provincie vraagt zich af of dit een geschikt instrument is om de leegstand in winkelgebieden mee aan te pakken. Ter beantwoording van dit beleidsvraagstuk wordt een beleidsevaluatie theorie als handvat genomen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze theorie verder uiteengezet en zal worden verklaard op welke wijze deze bij kan dragen aan de beantwoording van de centrale vraag.

2.1 De Welvaartstheorie

De rode draad in het onderzoek is de vraag of en in hoeverre de provinciale overheid zich moet bemoeien met de detailhandelsmarkt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de legitimiteit van overheidsinterventie. Vanuit economisch perspectief valt de legitimiteit van overheidsingrijpen in de markt te verklaren middels de Welvaartstheorie. De theorie bekijkt de relatie tussen markt en overheid vanuit het welvaartsoogpunt. Voor deze theorie is gekozen omdat er van uit wordt gegaan dat individuele voorkeuren de maatschappelijke welvaart bepalen. Volgens deze stroming is het de rol van de overheid om deze maatschappelijke welvaart te waarborgen en zo groot mogelijk te maken. De allocatie van goederen en diensten kan hier voor zorgen, al is het door alle individuele voorkeuren onmogelijk om objectief te beslissen welke allocatie het beste is voor de maatschappij (Boadway & Bruce, 1984). De Welvaartstheorie houdt zich niet alleen bezig met de economische efficiëntie, maar ook met de maatschappelijke welvaart. Omdat deze twee zaken bij de bestrijding van winkelleegstand in binnensteden hand in hand gaan is voor de Welvaartstheorie al theoretisch kader gekozen.

Kort gezegd gaat de theorie er van uit dat er slechts beperkte middelen beschikbaar zijn. Middelen zoals tijd en geld zijn beperkt. De behoefte van mensen zijn echter onbeperkt. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Hoe kan met deze beperkte middelen zo goed mogelijk worden voorzien in de behoeften. Hier gaat het marktmechanisme een rol spelen. Op een onzichtbare manier zorgt dit mechanisme in het gunstigste geval voor een optimale allocatie van de schaarse middelen. Deze optimale allocatie wordt ook wel het *Pareto-effect* genoemd (Stiglitz, 1988, p. 63). Dit effect treedt op in een situatie waar niemand meer beter uit kan zijn zonder dat iemand anders er slechter van wordt. De marktwerking zorgt bij het ontbreken van belemmeringen voor een optimale prijs waarbij evenwicht bestaat tussen vraag en aanbod. Het kan echter zijn dat de markt geen optimale oplossing weet aan te bieden. Hierdoor bestaat de kans dat het publieke belang geschaad wordt (Wortelboer & Leijzen, 2008, p. 17). Binnen de Welvaartstheorie is de rol van de overheid gekoppeld aan het optreden van marktfalen.

Deze economische theorie stelt zich de vraag wanneer het voor de overheid gerechtvaardigd is om in te grijpen in de markt (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003). De theorie gaat er van uit dat een goede marktwerking leidt tot de welvaartseconomisch best mogelijke uitkomsten voor de maatschappij als geheel. Overheidsingrijpen in goed functionerende markten wordt niet wenselijk geacht (Romijn & Renes, 2013). Binnen de Welvaartstheorie is de rol van de overheid dan ook gekoppeld aan het optreden van marktfalen. Wanneer markten niet goed functioneren, leidt de marktwerking niet tot de best mogelijke marktuitskomsten en is er sprake van marktfalen (Romijn & Renes, 2013). De belangrijkste oorzaken van marktfalen zijn publieke goederen, marktmacht en externe effecten. In het kader van dit onderzoek is vooral het optreden van externe effecten interessant, omdat negatieve externe effecten niet geprijsd zijn. Denk hierbij aan het verloederen of verpauperen van leegstaande panden. De lasten vallen toe aan anderen. Vanuit de Welvaartstheorie wordt dit marktfalen als gegronde reden voor de overheid gezien om in te grijpen in de markt. Onder meer Webster (1998) en het CPB (1999) betogen dat de interventietaak van de overheid er uit zou moeten bestaan om discrepantie tussen de marktuitskomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst te overbruggen. Wanneer de huidige marktwerking niet tot een optimum leidt, en er dus sprake is van leegstand of zelfs verloedering, heeft de overheid reden tot interventie. Het ingrijpen van de overheid op de winkelmart kan op verschillende manieren. De overheid schrijft wetten en regels uit en richt instituties op, legt heffingen op en geeft subsidies, doet investeringen die niet door de markt gedaan worden en coördineert informatie om maatschappelijk gewenste transacties tot stand te brengen. Op deze manieren probeert de overheid de gewenste marktuitskomsten te stimuleren en de ongewenste te beperken. Vanuit Welvaartstheoretisch perspectief beoogt Buitelaar (2003) dat de overheid idealiter intervenueert zonder dat hier kosten bij zijn verbonden. Daarnaast dient de overheid altijd en alleen te handelen vanuit het publieke belang.

Vanuit dit perspectief is het interessant om naar de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling te kijken, omdat dit in eerste instantie een privaat-privaat instrument is. In de context van het onderzoek zal de theorie gebruikt worden om een antwoord te vinden op de principiële vraag wanneer overheden wel of niet dienen in te grijpen. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre stedelijke herverkaveling een geschikt instrument voor de overheid is om het publieke belang te borgen in het geval van winkelleegstand. Zoals in de vorige alinea is aangegeven, kunnen er op de winkelmart externe effecten optreden wanneer hoge leegstand een gebied in een negatieve spiraal trekt. Leegstand kan zich echter ook beperken tot kleinere proporties. Een zekere frictieleegstand wordt in de literatuur niet als maatschappelijk probleem ervaren, maar is juist efficiënt voor de instroom van nieuwe gebruikers op de winkelmart en voor een goede doorstroming van winkels bij veranderende voorkeuren van consumenten (Huizinga & Ossokina, 2014; CBS, PBL & Wageningen UR, 2015). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) noemt een frictieleegstand rond de 5% normaal. In zulke gevallen zien gemeenten geen taak dit probleem op te pakken. Van structurele leegstand wordt sprake wanneer dit cijfer boven de frictieleegstand ligt. Structurele leegstand wordt in de literatuur gezien als een problematische vorm van leegstand, welke de fase van frictieleegstand overstijgt (Besselaar, 2011). Er wordt van structurele leegstand gesproken op het moment dat een pand langer dan drie jaar niet in gebruik is (Van Gool, Brounen, Jager & Weisz, 2007). In de literatuur wordt leegstand als maatschappelijk probleem aangemerkt wanneer het een structureel karakter heeft en er een negatieve uitstraling op de omgeving vanuit gaat (Huizinga & Ossokina, 2014; Buitelaar, 2014; PBL, 2015). Hier worden door deskundigen in het wetenschappelijk debat geen kengetallen aan vast gehangen. De lokale markt, overheid en samenleving beslissen min of meer of leegstand als

maatschappelijk probleem wordt gezien. Bij een hoger leegstandspercentage is de kans groter dat de leegstand zich tot een maatschappelijk probleem ontwikkelt. Tijdens de themabijeenkomst *Een frisse blik op winkelcentra: 'Van dromen naar doen'* constateerden de bezoekers, waaronder verschillende private- en publieke partijen, dat een leegstand van plusminus 15%, zoals het geval in enkele middelgrote Brabantse gemeenten, ongewenst is.

Binnen dit onderzoek worden vanuit Welvaartstheoretisch perspectief uitspraken gedaan over het rechtvaardigen van overheidsingrijpen. Kuiper en Evers (2012, p. 74-75) bespreken enkele criteria voor overheidshandelen op basis van de Welvaartstheorie. Voor het ruimtelijke beleid zijn de volgende criteria het meest relevant:

- *Onvolledige marktwerking*: in dit geval stelt de overheid regels op om de marktwerking te garanderen of verbeteren.
- *Publieke goederen*: in dit geval treedt de overheid op om maatschappelijke goederen te ontwikkelen of beschermen waarin de markt niet voorziet.
- *Externe effecten*: in dit geval corrigeert de overheid voor kosten die buiten de prijsvorming vallen.
- *Coördinatieproblemen*: in dit geval helpt de overheid collectieve actieproblemen te overbruggen.

Bij leegstand lijkt er een duidelijke overheidstaak te liggen. De marktwerking is onvoldoende, gezien de mismatch tussen vraag en aanbod van vastgoed. De vraag is vervolgens wanneer op basis van de Welvaartstheorie een rol voor de provincie, en niet voor mede overheden, is weggelegd. Het uitgangspunt bij de toedeling van overheidstaken is het subsidiariteitsbeginsel. In de Omgevingswet geldt het beginsel als uitgangspunt: beleidsbepaling en –uitvoering zijn in handen van het meest geschikte overheidsorgaan. Voor het omgevingsrecht is dat de gemeente (Omgevingswet art. 2.3 lid 1). Interventie van de provincie wordt volgens het subsidiariteitsbeginsel rechtvaardig geacht als de (samenwerkende) lagere overheden onvoldoende in staat zijn om het probleem op te lossen of als coördinatie op een hoger schaalniveau een meerwaarde oplevert. De memorie van toelichting Omgevingswet (2.7) stelt dat de provincie en het Rijk zich niet moeten mengen in zaken die op gemeentelijk niveau kunnen worden afgehandeld. Als het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd, dan kan de provincie of het Rijk van de eigen bevoegdheden gebruik maken. Dus bijvoorbeeld door de aard van de taak of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld.

Vanuit de theorie kan dus via de genoemde criteria beargumenteerd worden of er wel of geen rol is weggelegd voor de provincie. Op het gebied van leegstand lijkt die rol duidelijk aanwezig. Zo is de problematiek gemeentegrens overstijgend. Daarnaast bestaat het risico dat bij een aanpak enkel op gemeentelijk niveau ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten optreedt. Het is aan de provincie om dat te voorkomen.

Besley en Coate (2003) uiten kritiek op deze welvaartseconomische benadering van overheidsingrijpen via de publieke keuzetheorie. Zij stellen dat er door welvaartseconomen te zeer voorbij wordt gegaan aan institutionele aspecten rondom besluitvormingen. De welvaartseconomie stelt het rationeel handelende individu centraal en gaat er ten onrechte van uit dat individuele voorkeuren altijd een goede afspiegeling zijn van de welvaart. In dit kader wordt in de literatuur kritisch naar de rol van overheden op de grondmarkt gekeken. Zo wordt onder andere gesteld dat

overheden de projecten waarin zij kadastraal eigendom hebben, louter op basis van het eigen eigendom, het hoogst prioriteren (BVH Ruimte, 2015). Buitelaar (2015) onderstreept dit gedachtegoed en stelt dat overheden last kunnen hebben van dubbele petten. De 'dubbele pet' houdt in dat overheden op de grondmarkt twee rollen innemen, namelijk die van marktmeester en marktpeler. Dit zorgt ervoor dat overheden zowel hun eigen als het algemeen belang moeten behartigen. De Wro schrijft voor dat overheden een goede ruimtelijke ordening moeten nastreven, maar aan de andere kant wil de overheid als grondeigenaar een zo hoog mogelijke opbrengst. Volgens Buitelaar (2015) kiezen overheden er dan ook nogal eens voor om de grond die ze zelf bezitten eerder en financieel aantrekkelijker te (her)bestemmen dan de gronden die in het bezit zijn van private partijen. Terugkomend op de Wro en Europese richtlijnen is ruimtelijke ordening op basis van deze motieven niet toegestaan. Buitelaar voegt hieraan toe dat het zeer moeilijk hard te maken is dat beleid op basis van 'eigen grond eerst' geen goede ruimtelijke ordening tot gevolg heeft.

Verder stelt Buitelaar (2007) dat de Welvaartstheorie ten onrechte de aanname doet dat in het geval er sprake is van marktfalen, de overheid op een perfecte manier zal ingrijpen. Verder beargumenteert Buitelaar (2007) dat verschillende welvaartsverdelingen kunnen bestaan met elk hun eigen optima. Little (2002) deelt deze kritiek en stelt dat het vanuit welvaartstheoretisch oogpunt hierdoor onmogelijk is om zaken objectief te bekijken.

Met bovengenoemde kritieken in het achterhoofd moet rekening worden gehouden met het feit dat overheden geen optimum na dienen streven. Vertaald naar het onderzoek zal gekeken worden in hoeverre de inzet van stedelijke herverkaveling de beleidsdoelen benaderd. De effectiviteit van het instrument wordt daarbij vergeleken met alternatieve instrumenten.

2.2 Coase Theorema

De Welvaartstheorie ziet overheidsinterventie als de oplossing bij problemen rondom externe effecten. Leegstand in binnensteden en de (mogelijke) gevolgen hiervan, worden in de literatuur gezien als extern effecten. Ronald Coase (1960) behandelt in zijn artikel *The Problem of Social Cost* de negatieve effecten die marktpartijen op het publieke domein hebben. Volgens deze theorie heeft marktordening invloed op markttuitkomsten. Uit zijn analyse kan het zogenaamde Coase Theorema worden afgeleid. Dit theorema is een opvatting waarbij externe effecten opgelost kunnen worden middels een markt voor verhandelbare eigendomsrechten van deze externe effecten. In deze theorie legt Coase een verband tussen eigendomsrechten en transactiekosten, en de ruimtelijke ordening. Het doel is de eigendomsrechten over vastgoed dusdanig toewijzen en definiëren, zodat de marktefficiëntie verbetert en er geen externaliteiten optreden (Van der Krabben, 2008). De samenleving krijgt veelvuldig te maken met de negatieve externe effecten veroorzaakt door marktpartijen en markthandelen, bijvoorbeeld geluidsoverlast van een vliegveld of vervuiling door een fabriek (Narayan, 2000). Van der Krabben (2008) stelt dat zulke efficiëntieproblemen zich ook in het vastgoedsegment voordoen vanwege de bijzondere kenmerken van vastgoed. De externaliteiten die perifere winkelcentra tot gevolg hebben voor de koopkracht in binnensteden, noemt Van der Krabben een kenmerkend efficiëntieprobleem op de winkelmarkt.

Op dit vallen de externaliteiten in het publieke domein zonder dat ze aan iemand toebehoren. Volgens de filosofie van eigendomsrechten dient de overheid er voor te zorgen dat de eigendomsrechten over bijvoorbeeld vastgoed op winkellocaties opnieuw worden vastgesteld (Van der Krabben, 2008). De externe effecten dienen te worden geïnternaliseerd. Op die manier worden

vastgoedeigenaren met een leegstaand pand de probleemeigenaar van de verloederings. Deze discussie kan gevoerd worden te midden in het grotere wetenschappelijke debat, rondom de aanpak van winkelleegstand en de discussie over de vraag welke partij de probleemeigenaar van de leegstand is (Platform31, 2014; Buitelaar, 2014). Onder andere Buitelaar (2014) stelt dat leegstand in beginsel een probleem van de vastgoedeigenaar is. De gedachten van Coase sluiten hierbij aan. Het is vervolgens aan de overheid om de vastgoedeigenaren en andere betrokken partijen via onderhandelingen tot overeenstemming te laten komen m.b.t. de verloederings van de binnenstad.

Het Coase Theorema stelt dat ongeacht de verdeling van de eigendomsrechten, partijen altijd tot een overeenkomst kunnen komen waarin geen enkele partij er slechter van wordt. Hierbij maakt Coase wel de aannames dat er geen transactiekosten bestaan en de eigendomsrechten duidelijk gedefinieerd zijn (Janssen-Jansen, 2010). Het is de vraag of dit een markt gebaseerd op eigendomsrechten en compensatie toepas te passen valt op winkellocaties. Van der Krabben (2008) stelt dat het moeilijk is om de omvang van de externaliteiten van leegstaande winkels in geld of andere eenheden uit te drukken. Daarnaast is het niet eenvoudig om vast te stellen wie recht heeft op compensatie. Toch beschrijft Van der Krabben (2008) in het artikel *Een nieuwe koers voor winkellocaties* enkele voorbeelden van detailhandelsbeleid waarin het compensatiebeginsel reeds is toegepast. In verschillende steden wordt er gratis openbaar vervoer tussen een perifere locatie en de binnenstad aangeboden door eigenaren van een perifere winkellocatie om zodoende de negatieve externe effecten van deze perifere winkellocatie voor de binnenstad te beperken. De extra bezoekers die de perifere locaties trekken worden op deze manier gestimuleerd ook een bezoek aan winkels in de binnenstad te brengen.

2.3 Beleidsevaluatie

Terugkomend op de centrale vraag in het onderzoek, zal eveneens een beleidstheorie toegepast worden om tot de volledige beantwoording van deze tweedelige vraag te komen. Waar de vorige theorie inhaakt op de vraag of de provinciale overheid zich überhaupt met de problematiek moet bemoeien, gaat de beleidstheorie dieper in op de vraag of stedelijke herverkaveling hiervoor al dan niet een geschikt instrument zal zijn. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van zogenaamde (beleids-)evaluatie theorieën. Het uitvoeren van dergelijk evaluerend onderzoek kan mogelijk bijdragen aan de totstandkoming van het provinciale beleid aangaande eerdergenoemd probleem.

In de loop der tijd is steeds meer overheidsbeleid op allerlei gebieden tot stand gekomen. In lijn hiermee is ook het aantal evaluaties en theorieën m.b.t. deze beleidsevaluatie toegenomen (Korsten, 2013). Beleidsevaluaties worden uitgevoerd om kritisch te bekijken of de gestelde doelen middels het gevoerde of toekomstig te voeren beleid zijn behaald of naar verwachting behaald zullen worden. Hoewel het geheel aan evaluatietheorieën een grote diversiteit bevat op het vlak van benaderingen, opvattingen en klemtonen, blijft het doel van evaluerend onderzoek in grote lijnen hetzelfde (De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007, p. 23). Rossi, Freeman en Lipsey (1999, p.4) omschrijven beleidsevaluaties als een onderzoeksmethode waarbij systematisch de effectiviteit van specifieke beleidsinterventies onderzocht wordt. Om hierover uitspraken te doen dienen onder andere de omvang en complexiteit van het probleem, de betrokken actoren en de alternatieve beleidsinstrumenten in kaart te worden gebracht. Beleidsevaluatie dient volgens Bressers, Herweijer en Korsten (1993, p. 243) specifieke informatie te bieden als ook een bijdrage te leveren aan de beleidswetenschappelijke theorievorming over kenmerken van het beleidsveld en het functioneren van beleidsinstrumenten. Inmiddels zijn er veel verschillende evaluatie theorieën ontwikkeld.

Grofweg kunnen deze onderverdeeld worden in ex ante en ex post evaluaties. Ex ante evaluaties worden voorafgaand aan besluitvorming over een beleid uitgevoerd. Een ex post evaluatie nadat de beleidsimplementatie heeft plaatsgevonden (Korsten, 2013). In het onderzoek staat (eventueel) provinciaal beleid met betrekking tot een nieuw te hanteren instrument centraal. De provincie Noord-Brabant vraagt zich af of de inzet van het instrument stedelijke herverpakking bij zal dragen aan het tegengaan van winkelleegstand in de Brabantse binnensteden. In dit geval zal de ex ante evaluatie daarom verder worden toegelicht.

Ex ante evaluatie dient in de eerste plaats ter ondersteuning van beleidsbepaling. De Peuter (et al., 2007, p. 102) stelt dat hierbij het evalueren van de meerwaarde van een beleidsinitiatief, maatregel, programma of instrument dat nog in de planningsfase zit centraal moet staan. De voorzitter van de stadsdeelraad Amsterdam Oud-Zuid Jan-Coen Hellendoorn (in Algemene Rekenkamer, 2003) voegt hieraan toe dat er vele argumenten bestaan voor de uitvoering van een ex ante evaluatie. Zo dwingt het de onderzoekers tot een verkenning van het politieke krachtenveld. Een uiteenzetting van betrokken actoren en de vraag omtrent de probleemeigenaar spelen hierbij een rol. Daarnaast dwingt het tot een explicitering van alternatieve instrumenten. Argumenten tegen het verrichten van een ex ante evaluatie zijn met name praktisch van aard. Zo kost het onder andere (te) veel tijd en capaciteit.

Binnen de ex ante evaluaties zijn er gelang de evaluatievraag en het bijbehorende criterium verschillende subtypes van ex ante evaluatie te onderscheiden. De Peuter (et al., 2007, p. 103) onderscheidt hierin de volgende klemtonen: de relevantie of geldigheid van het beleid, de interne logica van het beleid, de afweging van alternatieven voor beleid, de coherentie en consistentie van het beleid, de verwachte effecten en impact van het beleid en de implementatie van het beleid. Deze subtypes kunnen apart onderzocht worden, maar zijn ook complementair. Met het oog op de centrale vraag in de thesis is binnen dit onderzoek met name de vraag m.b.t. de verwachte effecten en impact van het beleid relevant. Rossi (et al., 1999) onderscheidt dit type evaluatieonderzoek als een zogenaamd *needs assessment*. Deze vorm van beleidsevaluatie concentreert zich op de aard en omvang van een maatschappelijk probleem. In het onderzoek zal onder andere aan de hand van de reeds besproken Welvaartstheorie nagegaan worden of de aard en omvang van de winkelleegstand in binnensteden dermate groot is dat er gesproken kan worden van een maatschappelijk probleem. Daarnaast wordt in een *needs assessment* nagegaan in hoeverre enige vorm van overheidsinterventie nodig is om het probleem op te lossen. Rossi (et al., 1999) voegt hier nog een belangrijk element aan toe. Een *needs assessment* wordt gebruikt om te onderzoeken of interventies of instrumenten voldoen aan de behoefte bij actoren of dat er eventuele aanpassingen in deze interventies of instrumenten gedaan moeten worden. In dit kader zal het vrijwillige instrument stedelijke herverpakking, als ook flankerende instrumenten in de aanpak van winkelleegstand geëvalueerd worden.

Het proces van ex ante evaluatie

In 2003 publiceerde het Ministerie van Financiën de *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*. Deze handreiking bevatte een praktisch handvat voor de opzet van ex ante evaluaties. In lijn met andere handreikingen (zie o.a. McKillip, 1998; De Peuter, et al., 2007) zijn hierbij enkele belangrijke stappen te onderscheiden. De eerste stap blijkt meestal het maken van een *probleemanalyse*. Hierin wordt het beleidsprobleem bekeken als ook het eventuele nut en noodzaak van overheidsinterventie. Belangrijk bij de oriëntatie op het probleem is het in kaart brengen van andere *betrokken actoren*.

Daarnaast dient een gedegen inventarisatie van de randvoorwaarden gemaakt te worden. Hierbij worden de bestaande beleidskaders aangehaald. Verder dienen alternatieve oplossingsmogelijkheden benoemd te worden. Dit zal gebeuren aan de hand van een overzicht met de belangrijkste instrumenten die reeds voorhanden zijn om de winkelleegstand in binnensteden tegen te gaan.

De identificatie van de verschillende actoren en hun belangen zullen in het vervolg van dit onderzoek slechts kort worden aangehaald. De reden hiervoor is dat elke casus zijn eigen specifieke samenstelling van actoren en belangen omvat. Vertaalt naar dit onderzoek zal het ex ante evaluatie de volgen stappen bevatten:

1. Probleemanalyse
2. Interventie Randvoorwaarden
3. Stedelijke herverkaveling als oplossing voor het probleem

2.4 Conceptueel model

Het theoretisch kader dient om een heldere structuur in dit verslag te waarborgen. In dit kader zijn enkele theoretische benaderingswijzen uiteengezet. Zo hebben de Welvaartstheorie en het Coase Theorema beide een interessante en conflicterende zienswijze op het marktfalen. Gelet op het karakter van dit onderzoek en het uiteindelijke doel om uitspraken te doen m.b.t. de inzet van stedelijke herverkaveling, lijkt de Welvaartstheoretische de meest geschikte benadering om in het vervolg van het onderzoek te hanteren. Deze sluit beter aan bij de problematiek en praktijk van het onderzoek. Het Coase Theorema gaat namelijk uit van een situatie waarin de marktordening moet veranderen. Zoals Van der Krabben (2008) al aangaf is het hierbij lastig om de omvang van de externaliteiten van leegstaande winkels in geld of andere eenheden uit te drukken. Daarnaast is het niet eenvoudig om vast te stellen wie recht heeft op compensatie. Beantwoording van dergelijke vragen gaat voorbij aan de kern van het onderzoek.

Voor de leesbaarheid van de thesis is verder gekozen de stappen zoals in de vorige paragraaf omschreven enigszins om te gooien. Zo zal in het volgend hoofdstuk allereerst een interventie van de randvoorwaarden in algemene zin gegeven worden. De probleemanalyse is immers in hoofdstuk 1 al reeds aangekaart. Nadat de randvoorwaarden (o.a. wetten, beleidskaders en alternatieve instrumenten) met betrekking tot winkelleegstand behandeld zijn, zal in hoofdstuk 5 de specifieke Brabantse situatie en probleemanalyse uiteengezet worden. Hierin wordt gekeken in hoeverre er sprake is van marktfalen op de detailhandelsmarkt in Noord-Brabant. Wanneer leegstand tot verloedering en/of verpaupering leidt of dreigt te leiden is er sprake van een negatief extern effect. Binnen het tijdsbestek van het onderzoek wordt aan de hand van interviews, literatuur en observatie een waardeoordeel gevormd met betrekking tot verloedering en/of verpaupering in de onderzochte gemeenten. In het geval dat er sprake is van marktfalen, wordt onderzocht welke maatregelen de gemeenten daartegen nemen. Vervolgens wordt gereflecteerd op de aanpak van gemeenten. In hoeverre zijn gemeenten, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, bezig met de aanpak van winkelleegstand. Wanneer blijkt dat gemeenten onvoldoende in staat zijn het probleem op te lossen, komt de rol van de provincie aan bod. Tot slot zal in het bijzonder de toepasbaarheid van het instrument stedelijke herverkaveling geanalyseerd worden. Door middel van ex ante evaluatie wordt stapsgewijs de meerwaarde van het instrument onderzocht. Tijdens deze analyse komen onder meer de sterke en zwakke punten van het instrument aan bod. Tot slot zullen op basis van de resultaten

aanbevelingen richting de provincie worden gedaan met betrekking tot de invulling van het instrument stedelijke herverkaveling.

3 Het speelveld

Uit de inleiding bleek dat wegens verschillende redenen de leegstand de afgelopen jaren is toegenomen. De laatste jaren zijn enkele trends zichtbaar die op negatieve wijze hebben bijgedragen aan de toenemende leegstand. Naast de economische crisis zijn er meer oorzaken te noemen die hebben gezorgd voor de toename van de leegstand. Enkele van deze oorzaken zijn structureel van aard. Een belangrijke structurele oorzaak voor de afnemende vraag naar fysieke winkels is het toenemend gebruik van ICT. Daardoor zijn nieuwe vormen van winkelen ontstaan zoals webwinkels (PBL, 2014). Andere kenmerkende ontwikkelingen zijn dalende omzetten, afnemende bezoekersaantallen, afvlakkende bevolkingsgroei, vergrijzing, huishoudensamenstelling, consumentengedrag en branchevervaging zorgen voor minder vraag naar fysieke winkelmeters. Dit heeft in combinatie met een te groot aanbod geleid tot de huidige leegstandscijfers. Deze leegstand is niet per definitie een maatschappelijk probleem. Dat wordt het vooral wanneer die een meer structureel karakter krijgt en wanneer er een negatieve uitstraling op de omgeving vanuit gaat. Denk daarbij aan verloedering en verpaupering van gebieden met veel leegstaande panden (PBL, 2014).

Een les die hierbij te leren valt uit de leegstand van kantoren, is dat er teruggedaan moet worden van een aanbodgestuurde markt naar een vraaggestuurde markt. Dus geen winkels meer bouwen zonder dat er op voorhand een huurder voor gevonden is. Deze aanpak heeft op de kantorenmarkt geleid tot een daling van de leegstand (PBL, 2014). De vastgoedmarkt werd lange tijd aanbodgedreven. Projectontwikkelaars bouwden panden zonder dat daar op voorhand huurders voor gevonden waren. In economisch sterke tijden, zoals voor de economische crisis in 2008, vormde dit geen groot probleem en werd men de panden relatief eenvoudig kwijt. Deze situatie is na de crisis enigszins veranderd. Hoewel men aan de aanbodzijde bleef ontwikkelen, werd de vraag naar nieuwe panden steeds schaarser. Veel bedrijven en ketens leden onder de crisis. Op verschillende locaties heeft dit overaanbod geresulteerd in structurele leegstand. De markt heeft dus gefaald. Aan de hand van het conceptueel model zal onderzocht worden in hoeverre er in Noord-Brabant sprake is van marktfalen. Om daar achter te komen zal in dit hoofdstuk het Brabantse winkelgebied waarin het onderzoek zich bevindt uiteengezet worden. Allereerst zal een overzicht gemaakt worden van het wettelijke kader waarbinnen de verschillende overheden dienen te handelen. Winkelgebieden, met name die in binnensteden, zijn complexe gebieden waarin verschillende actoren en met specifieke belangen een rol spelen. Naast de overheid worden daarom ook enkele belangrijke andere partijen uitgelicht. Tot slot worden in de slotparagraaf van dit hoofdstuk de instrumenten die de partijen tot beschikking hebben beschreven.

3.1 Wet & regelgeving

In het verleden is er vanuit de overheid lang gewacht met reageren op de leegstandsproblematiek. In extreme gevallen heeft leegstand geleid tot verpaupering. Het besef dat iedereen zal moeten inleveren, lijkt op steeds meer plekken doorgedrongen te zijn. Het bewustwordingsproces is volgens Locatus (in Keuning & Rooijers, 2015) nu echter in volle gang. De aanpak van winkelleegstand staat tegenwoordig dan ook steeds vaker op de politieke agenda. In Noord-Brabant is dit niet anders. In deze paragraaf zijn de geldende wetten en beleidskaders met betrekking tot dit probleem op verschillende overheidslagen uiteengezet. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op het beleid van de provincie Noord-Brabant.

3.1.1 Wetten

In deze paragraaf worden allereerst enkele wetten behandeld die van belang zouden kunnen zijn bij de aanpak van leegstand.

Wet ruimtelijke ordening (2006)

De mogelijkheid om kosten te verhalen en te verevenen is geregeld in de grondexploitatiewet, onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening. Uitgangspunt is dat kostenverhaal via anterieure overeenkomsten met partijen wordt geregeld. Lukt dit niet, dan biedt de grondexploitatiewet met het exploitatieplan de stok achter de deur om de kosten van voorzieningen waar partijen van profiteren op deze partijen te verhalen. Kostenverhaal is via het exploitatieplan direct gekoppeld aan een bestemmingsplan of inpassingsplan. Voor de provincie is het ook mogelijk om kosten indirect te verhalen via een gemeentelijk bestemmingsplan en exploitatieplan. Verevening is financiering van een verliesgevende ruimtelijke ontwikkeling met de opbrengsten uit een winstgevende ruimtelijke ontwikkeling. Voorwaarde is dat de samenhang tussen deze ontwikkelingen in een structuurvisie is beschreven. De Wet ruimtelijke ordening gaat op in de nieuwe Omgevingswet die naar verwachting in 2018 in werking treedt.

Wet inrichting landelijk gebied (2006)

In de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn regels vastgelegd voor uitvoering van het gebiedsgericht beleid. De Wilg vormt onder meer de basis voor de bestuursovereenkomst ILG 2007-2013 die de provincie met het rijk heeft gesloten. Inmiddels hebben provincies en rijk een akkoord bereikt over decentralisatie van natuur. De Wilg wordt aangepast aan de nieuwe afspraken. De Wilg kan blijvend worden ingezet voor wettelijke ruiling van gronden voor de realisatie van provinciale beleidsdoelen zoals landbouwstructuurversterking of de ontwikkelopgave Natura2000/PAS.

Wet voorkeursrecht gemeenten (1981)

Wanneer de provincie een voorkeursrecht vestigt moet een eigenaar zijn grond eerst aan de provincie aanbieden als hij van plan is zijn grond te vervreemden. De provincie kan afzien van aankoop, waarna een eigenaar gedurende 3 jaar vrij is te vervreemden aan een andere partij. In de Wet voorkeursrecht gemeenten is bepaald dat gemeenten, provincies en rijk een voorkeursrecht kunnen vestigen op gronden waaraan bij het bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan of besluit. Het is ook mogelijk om vooruitlopend op vaststelling van het bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie een voorkeursrecht te vestigen.

Ontheeningswet (1851)

Het lukt niet altijd om alle benodigde grond voor een project op minnelijke wijze te verwerven. In de ontheeningswet zijn de grondslagen waarop onteigend kan worden te vinden. Tevens zijn hierin diverse voorschriften voor het onteigeningstraject opgenomen. Daarnaast heeft het ministerie van I&M leidraden en een handreiking met voorschriften voor het administratieve traject opgesteld.

Inmiddels heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met het invoeren van een nieuwe Omgevingswet. De overheid wil de regels voor ruimtelijke projecten zo veel mogelijk bundelen in deze nieuwe Omgevingswet. Het kabinet wil onder andere gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften

en doelstellingen (Rijksoverheid, n.d.). Als onderdeel in deze wet zal het instrument stedelijke herverkaveling worden geïntroduceerd. Ondanks de lobby van enkele deskundigen voelt het kabinet niets voor een verplichte vorm van herverkaveling. De wettelijke regeling gaat dus uit van de vrijwillige variant. Een verplichte variant is volgens het kabinet overbodig, omdat in geval van een onwillige eigenaar de bestaande regeling voor onteigeningen in de meeste gevallen uitkomst kan bieden (Zeilmaker, 2015).

3.1.2 Europese beleidskaders

Nationaal recht, waaronder provinciale en gemeentelijke regelgeving, moet in lijn zijn met Europees recht. De Europese richtlijnen zijn zelfs doorslaggevend wanneer er strijdigheid is met richtlijnen op nationaal of provinciaal niveau. De belangrijkste Europese regelgeving met betrekking tot detailhandel is de Europese Dienstenrichtlijn (Europese Commissie, 2006). De Europese Dienstenrichtlijn is op 12 december 2006 in werking getreden. Het doel van de richtlijn is om de economie te stimuleren door onnodige beperkingen voor vrije vestiging van dienstverleners, waaronder detailhandel, weg te nemen (BRO, 2013, p. 6). De richtlijn stelt dat de overheid zich niet mag mengen in concurrentieverhoudingen. De belangrijkste consequentie is dat ruimtelijke ordening op basis van economische motieven niet is toegestaan. Op grond van de Europese Dienstenrichtlijn is regulering uitsluitend toegestaan op grond van dwingende redenen van algemeen belang, zoals ruimtelijke ordening, milieu en consumentenbescherming. Bestemmingsplanvoorschriften kunnen ontwikkelingen sturen als deze gewenst of juist ongewenst zijn vanuit het oogpunt van ruimtelijk kwaliteit, overlast, bereikbaarheid van voorzieningen, leegstand, leefbaarheid etc. Bestemmingsplannen mogen geen bepalingen bevatten die een ongelijke behandeling van individuele ondernemingen inhouden. Sturing op grond van economische motieven is zoals gezegd verboden. Overheden moeten daarom sterk kunnen maken dat het overheidshandelen plaatsvindt op basis van algemeen belang.

3.1.3 Nederlandse beleidskaders

De rijksoverheid heeft zich enigszins teruggetrokken op het gebied van de ruimtelijke inrichting en laat detailhandelsbeleid grotendeels over aan provincies en gemeenten. Met de Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW, 2006) in 2006 en de verankering van beleidsinstrumenten in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2006) heeft het Rijk de taken op het gebied van ruimtelijke ordening gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Uitgangspunt van dit beleid is meer maatwerk. De Wro gaat er van uit dat de gemeente de meest geschikte partij voor het maken van ruimtelijk beleid is (Wro, 2006). Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten over detailhandel.

De nieuwe Wro introduceert een duidelijk onderscheid tussen beleid en normstelling. Het beleid wordt opgenomen in structuurvisies. Normstelling vindt plaats in het bestemmingsplan of in algemene regels voor bestemmingsplannen. Daarnaast zijn gemeenten en provincies sinds 2012 verplicht nieuwe stedelijke ontwikkelingen te motiveren aan de hand van de ladder voor duurzame verstedelijking. Op 1 oktober 2012 is het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd, en is de ladder van duurzame verstedelijking (SER-ladder) daaraan toegevoegd. De functie *detailhandel* is een stedelijke ontwikkeling waarop de ladder van toepassing is. De ladder is gericht op het versterken van de bestaande detailhandelsstructuur en het voorkomen van winkelleegstand. Het onderstreept eens te meer het belang van regionale afstemming. Concreet betekent dit, dat gemeenten bij ruimtelijke plannen voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling moeten aantonen dat:

- a. Deze stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
- b. Als dat het geval is, in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van de desbetreffende regio door een bestaande locatie te herstructureren, te transformeren of anderszins.
- c. Als de behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen, dan dient een locatie gezocht te worden die passend ontsloten is of kan worden.

Onderdeel van de ladder van duurzame verstedelijking is dat bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen rekeningen zal moeten worden gehouden met de huidige leegstand en de mogelijkheden tot herstructurering of transformatie van bestaand, leegstand winkelvastgoed. De provincies zien toe op de toepassing van deze ladder voor gemeenten. De provincie bepaalt zelf hoe zij dit toezicht uitoefent.

3.1.4 Provinciale beleidskaders

De rijksoverheid heeft zich zoals gezegd enigszins teruggetrokken op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling en de regionale economie en heeft de provincies een belangrijke regierol gegeven. Ten aanzien van de aanpak van winkelleegstand heeft dit op provinciaal niveau geleid tot verschillende aanpakken bij de diverse provincies. Deze verschillen vloeien voort uit de specifieke opgaven waarmee de diverse provincies te maken hebben. Zo speelt krimp in veel provincies aan de rand van het land een grote rol, terwijl de provincies in de Randstad met hele andere aspecten te maken krijgen. Anderzijds vloeien deze verschillen voort uit bijvoorbeeld het verschil in bestuurscultuur en politieke kleur van de desbetreffende provincie. Omdat de provincies ten aanzien van winkelgebieden zeer uiteenlopende kaders en visies hebben ontwikkeld, zal met het oog op het onderzoek in het vervolg van deze paragraaf uitsluitend in worden gegaan op de aanpak van de provincie Noord-Brabant.

De provincie Noord-Brabant ziet het als haar taak om ruimtelijke ontwikkelingen in de detailhandel regionaal en bovenregionaal af te stemmen. Daarnaast bundelt de provincie kennis over detailhandelsontwikkelingen en is zij verbinder van marktpartijen, kennisinstellingen en de overheid. In lijn met de provinciale sturingsfilosofie zijn de verantwoordelijkheden op dit beleidsterrein door de provincie Noord-Brabant grotendeels bij gemeenten gelegd. De provincie heeft er bewust voor gekozen om geen provinciale detailhandelsvisie op te stellen (planologen Verstegen & Groot Zevert, persoonlijke communicatie, 15 december 2015). Hiermee stuurt de provincie niet op het aanpakken van de leegstand in de ene gemeente, terwijl andere gemeenten min of meer aan het lot worden overgelaten. De provincie is bewust van het feit dat de groeiende problematiek op de regionale detailhandelsmarkt juist steeds meer om een regionale aanpak vraagt. Het stelt kaders en legt de keuzes bij de regio's neer.

Concreet heeft dit geleid tot het opstellen van een discussienota en structuurvisie. De in 2013 uitgebrachte 'Discussienota Detailhandel in Noord-Brabant', heeft als doel bij te dragen aan een breed gedragen detailhandelsagenda. In deze discussienota staat de toekomstbestendigheid van de detailhandelsstructuur centraal. De provincie roept in de nota gemeenten op om heldere en scherpere keuzes te maken, zodat de detailhandelsstructuur vitaal en toekomstbestendig blijft. Naast een uitgebreide probleemschets over wat er momenteel speelt op de detailhandelsmarkt en welke vraagstukken en opgaven er hierbij liggen, is nagedacht over de oplossings- en uitvoeringsstrategieën die door de provincie kunnen worden ingezet om zo goed mogelijk in te spelen op deze problematiek. Deze aanpak is eveneens terug te zien in de Structuurvisie ruimtelijke ordening

(Provincie Noord-Brabant, 2014b). De provincie streeft naar een robuuste, economisch levensvatbare voorzieningenstructuur. Vanwege de verwachte geringe groei van de bevolking is er een beperkte ruimte voor de uitbreiding van detailhandelsvoorzieningen en is het belangrijk zorgvuldig om te gaan met de bestaande winkelcentra. Dit vindt de provincie zoals gezegd een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten. Echter houdt de provincie vast aan een regionale aanpak. De aanpak van leegstand in het ene gebied heeft namelijk gevolgen voor leegstand in een ander gebied. De provincie tracht vanuit dit perspectief op zoek te gaan naar de meest kansrijke gebieden. Bij dergelijke ontwikkelingen staat de handhaving van de ladder van duurzame verstedelijking waaronder ook detailhandel valt te allen tijde centraal. Hierbij heeft de provincie enkele richtinggevende uitgangspunten geformuleerd voor de visies en afspraken over detailhandel:

- Streef naar concentratie van detailhandel en voorkom verspreide bewinkeling.
- Scherp de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking aan door detailhandelsontwikkelingen in of aansluitend aan bestaande winkelgebieden te accommoderen.
- Wees terughoudend met perifere detailhandelsontwikkelingen (zowel wat uitbreiding als branchering betreft).
- Voeg per saldo géén extra winkelmeters toe.
- Benoem perspectiefrijke en perspectiefarme winkelgebieden.
- Speel in op de ruimtelijke effecten van internetwinkelen: bestem showrooms of afhaalpunten van internetwinkels zo veel mogelijk in of aansluitend aan winkelgebieden (geen showrooms buiten bestaande winkelgebieden).
- Bied ruimte aan innovatieve concepten.
- Verbind nieuwe ontwikkelingen met (de effecten op) de bestaande detailhandelsstructuur.
- Laat detailhandelsinitiatieven aansluiten bij de specifieke kwaliteit en uniciteit (het DNA) en de ambities van de regio.
- Betrek marktpartijen, kennisinstellingen en centrummanagement bij de opstelling van regionale detailhandelsvisies en de vormgeving van nieuwe detailhandelsontwikkelingen.

De provincie ziet het belang van een regionale visie op detailhandel om de gezamenlijke problematiek aan te kunnen pakken en kansen te creëren. Daarnaast vroeg de provincie in de Verordening Ruimte om regionale afstemming en zijn regionale afspraken van belang voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. Als voorbeeld sluit de Verordening Ruimte (artikel 3.10) de ontwikkeling van een nieuw bovenregionaal winkelconcentratiegebied uit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een grootschalige shopping mall van 100.000 m², die jaarlijks meer dan 2,5 miljoen bezoekers trekt en waarvan een substantieel deel van de bezoekers afkomstig is van buiten een straal van 35 kilometer. Recent onderzoek van het PBL (2016) naar het toekomstbeeld van binnensteden, onderstreept de stelling dat door de onderlinge verschillen het versterken van de leefbaarheid en de vitaliteit ervan maatwerk vergt. In het rapport komt naar voren dat coördinatie op regionale schaal erg belangrijk is. Hogere overheden kunnen bijdragen door het stimuleren van experimenten en het organiseren van kennisproductie en –overdracht, waarvan de Retailagenda een goed voorbeeld is.

In het provinciaal beleid is de detailhandel dus meer en meer een centraal thema geworden. De rol van de provincie ligt in het signaleren, agenderen, reguleren en verbinden (Provincie Noord-Brabant, 2013).

3.1.5 Regionale beleidskaders

In het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO) maken gemeenten, waterschappen en de provincie op regionaal niveau afspraken met elkaar. Deze gaan over de ruimtelijke ontwikkeling van de regio, waaronder het ontwikkelen en opnieuw inrichten van bedrijventerreinen/werklocaties.

Op regionaal niveau wordt eveneens gekeken naar de mogelijkheden wat betreft de aanpak van leegstand (zie bijv. Regionale uitvoeringsagenda detailhandel West-Brabant, 2014). De rol die de regio's spelen heeft onder andere betrekking op:

- Identificeren van courante en incurante leegstand
- Vraag en aanbod bij elkaar brengen en door gemeentelijke procedures loodsen
- Verkennen van mogelijkheden van fondsvorming om contraire ontwikkelingen aan deze visie financieel te compenseren en ten gunste van de concentratiegebieden in te zetten
- Uitvoeren van experimentenpilots om de mogelijkheden en meerwaarde van stedelijke herverkaveling in kaart te brengen
- Regionaal organiseren van bestuurlijke themabijeenkomsten; kennisuitwisseling

Deze regionale visies bieden een kader, maar vragen nog wel om lokale verankering. Daarom zijn er ook op subregionaal niveau visies ontwikkeld voor een verdere uitwerking en verdieping van dit kader naar het subregionale niveau. Eveneens is er door bijvoorbeeld de Metropoolregio Eindhoven een concreet uitvoeringsprogramma vastgesteld waarin vervolgstappen beschreven staan. De subregionale afspraken moeten uiteindelijk vertaald worden in lokaal ruimtelijk beleid, want dat is en blijft een lokale verantwoordelijkheid (Metropoolregio Eindhoven, 2015).

3.1.6 Gemeentelijke beleidskaders

Veel gemeenten beschouwen de binnenstad als het kloppend hart van en uithangbord voor de gemeente (zie bijvoorbeeld Gemeente Helmond, 2013; A2-gemeenten, 2015). Winkelen is in veel binnensteden één van de belangrijkste functies geworden. De toenemende leegstand en omvallende winkelketens zijn voor veel gemeenten dan ook een schrikbeeld. Het tast onder meer gemeentelijke belangen aan zoals een goede ruimtelijke ordening, leefbaarheid en stimulering van de lokale economie.

De provincie Noord-Brabant concludeerde in de discussienota (2012) dat een detailhandelsvisie op gemeentelijk niveau destijds veelal ontbrak en dat detailhandel doorgaans ook geen onderdeel uitmaakte van een algemene structuurvisie. Bij de gevallen waar wel detailhandelsbeleid bestond, zoals in de meeste grotere gemeenten, vond de onderbouwing voor winkelgebieden uitsluitend plaats via het bestemmingsplan. In bestemmingsplannen is de huidige winkelstructuur vastgelegd. Onderscheid naar type winkelgebied wordt vaak door middel van branchering en assortimentsbeperkingen in bestemmingsplannen geregeld. De meeste gemeenten bleken echter geen prioriteit aan de handhaving hiervan te geven, waardoor de verschillende typen winkelgebieden steeds meer op elkaar zijn gaan lijken en bovendien oneerlijke concurrentie een rol speelt (provincie Noord-Brabant, 2012, p. 33). Inmiddels zijn steeds meer Brabantse gemeenten zich bewust van het belang van een toekomstbestendig centrumgebied en worden er door gemeenten, al dan niet in regionaal verband, steeds vaker detailhandelsvisies opgesteld (planologen Wanda Verstegen en Manuel Groot Zevert, persoonlijke communicatie, 15 december 2015).

3.2 De instrumenten

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er op verschillende overheidsniveaus naar het probleem leegstand wordt gekeken. Hoewel op verschillende niveaus richtlijnen en kaders worden gesteld, ligt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het oplossen van leegstand voornamelijk bij gemeenten, regio's en provincies. In taken – en daarmee doelen – is van oudsher een verschil tussen gemeenten en provincies, waarbij de gemeenten meer de realiserende en uitvoerende rol hebben en de provincies de kader stellende, faciliterende en toetsende rol.

Het opstellen van bovengenoemd beleid is voor de desbetreffende overheden een instrument dat ingezet wordt bij de bestrijding of tegengaan van winkelleegstand. In deze paragraaf wordt de instrumentenkist verder uiteengezet. Naast de reeds genoemde beleidsinstrumenten beschikken partijen over meer mogelijkheden om het functioneren van winkelgebieden en binnensteden te bevorderen. De inzet van instrumenten is maatwerk en wordt per ruimtelijke opgave bepaald. Mede door de economische crisis is een verschuiving zichtbaar naar een meer faciliterende rol voor overheden. Daarnaast is in groter perspectief een verschuiving van gemeentelijk naar regionaal niveau zichtbaar m.b.t. verschillende taken, zo ook de aanpak van leegstand. Het leegstandsprobleem is bij uitstek een probleem dat zich op regionaal niveau afspeelt. De aanpak van leegstand in het ene gebied heeft namelijk gevolgen voor de leegstand elders.

3.2.1 Beleidsinstrumenten

Uit paragraaf 3.1 bleek dat er door overheden doormiddel van beleid gestuurd kan worden in de gewenste richting. De structuurvisie is zo'n beleidsdocument waarin overheden de gewenste (ruimtelijke) ontwikkelrichting voor de toekomst weergeven. Structuurvisies dienen zowel richtinggevend als kaderstellend. Met betrekking tot het winkelgebied hebben veel overheden inmiddels een specifiek detailhandelsbeleid opgesteld. Het detailhandelsbeleid valt als het ware onder de algemene structuurvisie. De manier waarop beleid in detailhandelsnota's vastgelegd wordt is erg divers. In algemene zin zijn deze specifiekere beleidsnota's meer sturend dan algemene structuurvisies. Er worden bijvoorbeeld concrete beleidsregels in opgesteld welke houvast bieden aan betrokken partijen. Detailhandelsvisies van hogere overheden dienen te allen tijde nageleefd te worden. Wanneer er een regionaal detailhandelsbeleid is opgesteld, moet gemeentelijk detailhandelsbeleid hieraan voldoen of gemotiveerd afwijken (Platform31, 2014).

3.2.2 Juridische instrumenten

Naast de beleidsinstrumenten kennen overheden een breed scala juridische instrumenten welke relevant zijn binnen dit onderzoek. Een bindend instrument is bijvoorbeeld het bestemmingsplan, waarin overheden aangeven welke functies er onder welke voorwaarden, op welke plekken zijn toegestaan. Daarnaast beschikken overheden over diverse grondbeleidsinstrumenten. Met name gemeenten namen bij ruimtelijke vraagstukken in het verleden vaak zelf het initiatief tot ontwikkelen door het voeren van actief grondbeleid. Het grondbeleid is een middel voor de realisatie van verschillende gemeentelijke/provinciale doelen, zoals in dit geval de aanpak van leegstand.

Voor de realisatie van bepaalde publieke doelen door overheden is (het gebruik van) grond van essentieel belang (Provincie Noord-Brabant, 2009, p. 4). De rijksoverheid omschrijft grondbeleid in de Nota Grondbeleid (2001, p. 31) als: *'Hetgeen wat overheden doen en voorschrijven ten aanzien van het handelen met en in grond. Oftewel, grondbeleid omvat het geheel aan geschreven en*

ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt’.

In de Nota Grondbeleid (2009) geeft de provincie Noord-Brabant kaders voor de uitvoering van grondbeleid. Het uitgangspunt is daarbij dat grondbeleid geen doel op zich is, maar moet bijdragen aan een zo effectief en efficiënt mogelijke realisering van beleid op onder meer het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, water, milieu en verkeer en vervoer. Daarnaast, zo wordt in de nota gesteld, dient grondbeleid te leiden tot een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten voor eigenaren, gebruikers en exploitanten (Provincie Noord-Brabant, 2009, p. 4). In de regel wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van grondbeleid: actief en faciliterend grondbeleid. Gesteld wordt dat van actief grondbeleid sprake is als overheden zich als marktpartijen gedragen en zelf grond aankopen, ontwikkelen, gebruiken of (weer) verkopen. Van faciliterend grondbeleid is sprake als overheden de aankoop en exploitatie van grond overlaten aan private partijen en hun eigen taak beperken tot het scheppen van kaders hiervoor. In dit geval zijn instrumenten voorhanden om het grondgebruik te beïnvloeden (Provincie Noord-Brabant, 2009, p. 4).

Instrumenten actief grondbeleid

Wanneer besloten is dat grond in eigendom moet zijn om het provinciale doel te kunnen bereiken, wordt een verwervingsstrategie opgesteld. De in te zetten instrumenten hangen af van het moment waarop de grond nodig is voor doelrealisatie en daarmee het tempo waarmee de grond in eigendom moet komen en het tempo waarmee de grond eventueel weer wordt vervreemd.

Passieve verwerving

De provincie kan passieve verwerving toepassen bij zowel anticiperende verwerving als voor een provinciaal programma, project of deelneming. Bij passieve verwerving (niet te verwarren met passief grondbeleid) neemt de provincie geen initiatief om te verwerven. De provincie gaat alleen over tot verwerving als een eigenaar zijn grond te koop aanbiedt en de aankoop past binnen een verwervingsplan. Verwerving gebeurt tegen de actuele marktprijs. Eventueel kan de provincie een afspraak maken met de grondeigenaar over volledige schadeloosstelling, maar deze wordt past betaald als de nieuwe functie planologisch is vastgelegd.

Vestiging voorkeursrecht

Door vestiging van een voorkeursrecht zijn eigenaren die hun bezittingen willen verkopen verplicht om deze eerst aan de overheid aan te bieden. Hierdoor wordt de provincie in staat gesteld met voorrang de eigendom te verwerven van gronden en opstallen. De provincie is niet verplicht tot aankoop over te gaan.

Uitgangspunt is dat de provincie een voorkeursrecht vestigt wanneer provinciale belangen dit noodzakelijk maken en wanneer de provincie het voornemen heeft om zelf het inpassingsplan vast te stellen voor de desbetreffende ontwikkeling. In andere gevallen ligt het in de rede om met inzet van het gemeentelijk voorkeursrecht de grondverwerving te effectueren.

Actieve verwerving

De provincie verworft actief als met passieve verwerving en een eventueel gevestigd voorkeursrecht niet alle benodigde grond op tijd in eigendom is te krijgen. Bij actieve verwerving benadert de

provincie grondeigenaren met het verzoek (een deel van) hun grond te mogen kopen. De verwerving moet passen binnen het verwervingsplan. Verwerving gebeurt in principe tegen de actuele marktwaarde. Eventueel kan de provincie een afspraak maken met de grondeigenaar over volledige schadeloosstelling, maar deze wordt past betaald als de nieuwe functie planologisch is vastgelegd.

Onteigening

Als provincie en grondeigenaren niet op minnelijke wijze komen tot overeenstemming over overdracht van gronden, kan een onteigeningsprocedure worden ingezet. Daarmee kan voorkomen worden dat de realisatie van projecten in gevaar komt. Onteigening kan alleen plaatsvinden wanneer voldaan wordt aan de eisen van noodzaak, urgentie en publiek belang. Vanuit de diverse onteigeningsgrondslagen kunnen nog nadere eisen gelden, zoals het dienen van het ruimtelijk ontwikkelings- of volkshuisvestingbelang. De onteigende dient volledig schadeloos te worden gesteld en kan dus aanzienlijke kosten met zich meedragen. Een onteigeningsprocedure neemt daarbij veel tijd in beslag. Het is daarom van belang om deze op tijd voor te bereiden als twijfel bestaat of de gronden minnelijk verworven kunnen worden.

Vervreemding

Het uitgangspunt is dat de provincie zo weinig mogelijk grond in eigendom heeft. Dit betekent dat alle percelen die geen provinciaal doel (meer) hebben in principe worden vervreemd. De regelgeving van de Europese Commissie gericht op het voorkómen van ongeoorloofde staatssteun is een aandachtspunt bij vervreemding.

Kavelruil

Het is ook mogelijk om verwerving en vervreemding te combineren in een kavelruil. Kavelruil kan tussen twee percelen plaatsvinden, maar kan ook grootschaliger ingezet worden. Dan worden door meerdere eigenaren percelen ingebracht. Kavelruil wordt veelvuldig toegepast bij realisatie van landbouw- en natuurdoelstellingen, maar ook voor de realisatie van andere provinciale doelen wordt kavelruil ingezet.

Revolving fund

Provinciale Staten kunnen besluiten een Revolving Fund voor een specifiek doel op te richten, een voorbeeld is het provinciale Revolving Fund voor landbouwstructuurversterking. Een Revolving Fund bevat middelen voor grondverwerving om zo ruilprocessen te bevorderen. Verkoopopbrengsten vloeien terug in het fonds waardoor de waarde op peil blijft. Aan de duur van het eigendom is een maximum verbonden, zodat geen langdurig beslag wordt gelegd op middelen en de vaart in het realisatieproces blijft.

Grondexploitatie

De grondexploitatie is een berekening van de kosten en opbrengsten van alle grond in een gebiedsontwikkeling. Gezien het feit dat gebiedsontwikkelingen vaak meerdere jaren duren worden de kosten en opbrengsten uitgezet in de tijd. Omdat bijvoorbeeld de kosten van de aanleg van een weg vandaag en over 10 jaar niet aan elkaar gelijk zijn wordt er rekening gehouden met kosten- en opbrengstenstijgingen. Met een grondexploitatie wordt de haalbaarheid van een ruimtelijk project beoordeeld. Tijdens de looptijd van het project is de grondexploitatie een middel om uitgaven, inkomsten en risico's te bewaken. Dit instrument heeft alleen meerwaarde als de provincie ook

verantwoordelijk is voor het bouwrijp maken en de uitgifte. In deelnemingen wordt de grondexploitatie over het algemeen door een andere partij gevoerd.

Zakelijke rechten

Het is niet altijd nodig om grond in eigendom te hebben om toch een provinciaal doel te kunnen realiseren. Omgekeerd kunnen anderen gebruik maken van grond die in eigendom van de provincie is. Om dit mogelijk te maken wordt een zakelijk recht gevestigd. Voorbeelden daarvan zijn (erf)pacht en recht van opstal, maar ook visrecht en jachtrecht. De grondslag voor deze zakelijke rechten ligt in het Burgerlijk Wetboek.

Instrumenten passief/facilitair grondbeleid

Bij facilitair grondbeleid worden instrumenten van zowel actief als passief grondbeleid ingezet. De samenwerkingsovereenkomst is een instrument dat alleen bij facilitair grondbeleid voorkomt.

Samenwerkingsovereenkomst

De provincie kan ervoor kiezen om een ontwikkeling samen met een andere overheidspartij of met een private partij te realiseren. Afspraken over bijvoorbeeld verdeling van taken, kosten en opbrengsten en risico's worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die door beide partijen wordt ondertekend.

Exploitatieplan

Wanneer de provincie een inpassingsplan vaststelt waarbinnen bouwmogelijkheden bestaan, is zij op grond van de Wro verplicht gelijktijdig een exploitatieplan vast te stellen waardoor provinciale kosten kunnen worden verhaald. Deze verplichting vervalt als aan drie voorwaarden wordt voldaan:

- Het kostenverhaal is anderszins verzekerd op basis van een anterieure overeenkomst;
- Tijdvak en fasering van de werkzaamheden zijn geregeld;
- De locatie-eisen zijn geregeld.

Ook als de provincie ten tijde van vaststelling van het inpassingsplan zelf alle gronden verworven heeft, is kostenverhaal verzekerd door de toekomstige uitgifte van de grond.

Dit is anders als sprake is van regionale projecten op gronden die door gemeenten worden geëxploiteerd. Te denken valt aan de kosten van de aanleg van groen of infrastructuur door de provincie. Bij het verhalen van kosten gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. In het bijzonder de laatste twee criteria hebben een beperkende werking voor het kostenverhaal. Er mogen bovendien niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Dat betekent dat de provincie mogelijk niet alle kosten kan verhalen en de investeringen zelf moet dekken. Voor het provinciaal grondbeleid zullen de mogelijkheden voor kostenverhaal op grond van de Wro dan ook beperkt zijn.

Anterieure overeenkomst

De provincie kan voor vaststelling van een inpassingsplan een overeenkomst sluiten met een partij die profijt heeft van investeringen door de provincie. Dit heet een anterieure overeenkomst. Als met alle partijen een anterieure overeenkomst is gesloten, is kostenverhaal verzekerd en is het niet nodig om een inpassingsplan te maken.

Posterieuze overeenkomst

Nadat een exploitatieplan is vastgesteld kan de provincie alsnog een overeenkomst sluiten met een partij die profijt heeft van investeringen door de provincie. Deze posterieuze overeenkomst bevat in ieder geval dezelfde eisen als het exploitatieplan en bevat daarnaast aanvullende afspraken.

Verhaal van provinciale kosten door de gemeente

Het kan zijn dat de provincie kosten maakt voor een project (bijvoorbeeld voor infrastructuur of groen) en de gemeente het exploitatieplan maakt, omdat de bouwmogelijkheid in het bestemmingsplan zit. Gemeenten kunnen de door de provincie gemaakte kosten in rekening brengen bij de marktpartijen die het gebied ontwikkelen, voor zover voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Verevening

Verevening is het inzetten van de opbrengst van een ontwikkeling voor de financiering van een andere ontwikkeling. Dit is mogelijk als er een verband is tussen twee ruimtelijke ontwikkelingen. Dit verband moet dan zijn aangetoond in een structuurvisie. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een woongebied en een aanliggend groengebied. Opbrengsten van ontwikkelaars van het woongebied mogen worden gebruikt om de aanleg van het groengebied mee te betalen.

3.2.3 Overige publieke instrumenten

Naast de genoemde instrumenten is het voor overheden mogelijk om via andere wegen op de gewenste ontwikkelingen aan te sturen. Zoals uit voorgaande paragrafen bleek, heeft de rijksoverheid zich enigszins teruggetrokken op het gebied van de ruimtelijke inrichting en wordt het detailhandelsbeleid grotendeels overgelaten aan provincies en gemeenten. Provincies zijn buiten de wet en regelgeving vrij om een eigen invulling aan dit beleid te geven. Provincies, maar ook andere overheden, kunnen gewenste ontwikkelingen in winkelgebieden uitlokken doormiddel van financiële instrumenten. Financiële prikkels bestaan bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Door de bezuinigingen staan veel subsidies onder druk (Beleidsmedewerker bedrijventerreinen Joep Janssen, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015; Projectmanager ruimtelijke ontwikkeling Marc van de Ven, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2015). Naast subsidies zijn er tal van financiële instrumenten welke overheden kunnen inzetten bij de ontwikkeling van een winkelgebied. Denk bijvoorbeeld aan het verlagen van parkeertarieven, waardoor het voor bezoekers aantrekkelijker wordt om naar de stad te komen. De aantrekkingskracht van het centrum wordt daarnaast in veel gevallen getracht te vergroten, door investeringen in de fysieke ruimte van een winkelgebied. Denk hierbij aan de bestrating en inrichting van binnensteden. De praktijk wijst uit dat dit niet alleen een taak van overheden hoeft te zijn. Beleidsmedewerker Joep Janssen (persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015) stelt dat private partijen steeds vaker bereidt blijken mee te investeren in het publieke domein, omdat het besef bij deze partijen is doorgedrongen dat zij hiermee de waarde van het gebied en daarmee de waarde van hun eigen pand vergroten.

Tot slot zijn procesmatige instrumenten van groot belang bij het succesvol tegengaan van winkelleegstand. De provincie Noord-Brabant zet zeer sterk in op dit instrument. De belangrijkste pijlers waar de provincie op inzet zijn kennis en samenwerking. Middels onderzoeken en werkgroepen wordt er van alles gedaan om de winkelleegstand in de provincie zo goed mogelijk in beeld te krijgen. In haar rol als kennisbron werkt de provincie bijvoorbeeld aan het opstellen van een detailhandelsmonitor. Hiermee wil de provincie inzicht geven in trends en ontwikkelingen en

daarmee ook in de vraag en het aanbod van winkelruimte. De monitor moet informatie en inzichten geven op provinciaal, (sub)regionaal en lokaal niveau (Regionaal Ruimtelijk Overleg Noordoost-Brabant, 2014, p. 3). De provincie werkt hierbij samen met verschillende onderwijsinstellingen. Naast het genereren van kennis wil de provincie deze kennis ook met betrokken partijen delen. Zo worden er geregeld themabijeenkomsten georganiseerd. Tijdens zulke bijeenkomsten worden verschillende thema's beetgenomen middels presentaties, workshops en discussies. Deze bijeenkomsten leiden tot veel input voor zowel publieke als private partijen. Naast kennis ziet de provincie Noord-Brabant samenwerking als zeer belangrijk onderdeel van haar beleidsvoering. De regionaal ruimtelijke overleggen zijn hier een pakkend voorbeeld van. De provincie stelt kaders en legt de concrete keuzes vervolgens bij de regio's neer. Binnen de RRO's worden onder andere afspraken gemaakt op het gebied van leegstand (zie § 3.1.5). De concrete keuzes dienen door regio's of gemeenten gemaakt te worden. De instrumenten die daadwerkelijk ingezet worden verschillen per situatie.

3.2.4 Private instrumenten

Naast de reeds genoemde publieke partijen, zijn er veel private actoren betrokken bij de ontwikkeling van het winkelgebied. Denk hierbij aan de vele winkeliers, projectontwikkelaars en beleggers welke veel binnensteden rijk zijn. Door de toenemende leegstand zijn ook deze marktpartijen zich steeds meer bewust van het feit dat de tijd van achterover leunen voorbij is. Private partijen hebben eveneens een instrumentenkist ter beschikking om de aantrekkelijkheid van het winkelgebied te vergroten. In vergelijking met de overheden beschikken private partijen vooral over financiële, fysieke en procesmatige instrumenten. Hier lijkt samenwerken eveneens het sleutelwoord. Steeds vaker slaan ondernemers en eigenaren de handen in elkaar om hun winkelstraat meer levendig te maken. Vrijwel elke stad kent inmiddels een centrummanagement. Toch blijft het ontwikkelen van een gezamenlijke visie erg lastig. De groep private partijen is in een stadscentrum immers erg divers. Het gebied is vaak een mengelmoes van eigenaren met ieder een ander belang. Uit onderzoek van het Kadaster (in Buitelaar, 2015) blijkt dan ook dat in geval van leegstand de publieke sector logischer handelt en sneller vernieuwt dan de marktpartijen. Dit onderzoek onderstreept dat de urgentie tot handelen, in elk geval bij een gedeelte van de marktpartijen, niet of onvoldoende aanwezig is.

In de praktijk blijken private partijen veelal naar andere partijen te wijzen als veroorzaker van het leegstandsprobleem. Vaak geven ondernemers de eigenaren de schuld van leegstand, vanwege de hoge huurprijzen (Vinke, 2016; Stegen, 2016 & Brabants Dagblad, 2016). Marktpartijen onderling kunnen de leegstand aanpakken door hun verlies te nemen en bijvoorbeeld lagere huren te vragen. Op deze manier wordt verwacht dat panden weer gevuld raken en het winkelgebied levendiger wordt.

Ondanks het feit dat niet alle marktpartijen de urgentie lijken te voelen, komt de private sector toch steeds meer in beweging. Steeds vaker komen ondernemers of vastgoedeigenaren zelf met initiatieven en plannen naar de gemeente (beleidsmedewerker bedrijventerreinen Joep Janssen, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015). Ook blijven ondernemers, los van de leegstand, druk bezig mensen naar hun winkel te lokken. Hiervoor gebruiken winkeliers en ondernemers veelal communicatieve instrumenten. Zo probeert men door folders of televisiespotjes klanten naar de winkel te trekken.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is de complexiteit van het winkelgebied uiteengezet. Er is gebleken dat er zeer veel actoren met vaak eigen agenda's in een winkelgebied samenkomen. Om tot de gewenste ontwikkelingen van het winkelgebied te komen zijn regels en instrumenten voorhanden. De belangrijkste regels en beleidskaders zijn in dit hoofdstuk voor de verschillende overheidsniveaus uiteengezet. Concluderend blijkt uit deze richtlijnen dat de verschillende overheidslagen veelal hetzelfde doel voor ogen hebben. Om deze doelen na te streven is samenwerking tussen de overheidslagen cruciaal. Verticaal overleg tussen verschillende overheidsinstanties is dan ook gewenst. In de praktijk zien we dit gelukkig al veelvuldig gebeuren. Figuur 3 vat de belangrijkste speerpunten in de verschillende lagen van het detailhandelsbeleid kort samen.



Figuur 2 Ruimtelijke ordening en detailhandelsbeleid: belangrijkste partijen en instrumenten (bron: Winkelgebied 2025: Met ambitie en visie naar meer publieke regie.)

Daarnaast is veel aandacht besteed aan de instrumentenkoffer die voorhanden is om de leegstand aan te pakken. Het instrumentarium is van belang bij het verbeteren van de marktwerving en het inspelen op ongewenste ontwikkelingen. Middels de besproken instrumenten blijkt het voor zowel overheden als marktpartijen mogelijk om te sturen op ontwikkelingen. Naast de veelbesproken beleid, juridische en financiële instrumenten, zijn de procesmatige instrumenten erg belangrijk. Door te discussiëren, te brainstormen en ideeën uit te wisselen ontstaan wellicht nieuwe inzichten voor zowel de zendende als de ontvangende partij. Financiële en procesmatige instrumenten blijken voor marktpartijen de meer interessante instrumenten bij de aanpak van winkelleegstand, zowel onderling als richting de doelgroep. In tegenstelling tot de overheid hebben marktpartijen nog meer verschillende belangen, waardoor de samenwerking wellicht moeizamer verloopt.

Samenwerkingsvormen zoals het centrummanagement worden zowel door publieke als private partijen toegejuicht. De gedachte hierbij is dat middels dergelijke publiek-private samenwerkingsvormen meer, betere en snellere resultaten bereikt kunnen worden dan door individuele belanghebbenden (Beleidsmedewerker Joep Janssen, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015).

4. Het instrument stedelijke herverkaveling

In het vorige hoofdstuk is het complexe speelveld rondom de aanpak van leegstaande winkels in binnensteden uiteengezet. Een instrument dat in het vorig hoofdstuk onbesproken is gebleken, is stedelijke herverkaveling. In het vervolg van deze thesis wordt onderzocht in hoeverre stedelijke herverkaveling een toevoeging blijkt op het bestaande en reeds beschreven instrumentarium.

Volgens experts is stedelijke herverkaveling een kansrijk instrument (Kadaster, 2014). Volgens de definitie van het Kadaster is stedelijke herverkaveling slim omgaan met eigendom in het stedelijk gebied om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Eigenaren maken hierbij hun wensen over het gebied en het eigendom kenbaar en stellen samen een gebiedsplan op (Kadaster, n.d.). Hierbij is het uitgangspunt dat niemand er slechter van mag worden. Voor dit instrument kan gekozen worden in situaties waarbij er sprake is van onhandig en/of versnipperd eigendom. Op papier is het dé oplossing tegen winkelleegstand. In *Trouw* beschrijven Pels en Visscher (2015) het principe van stedelijke herverkaveling: *“Pandeigenaren ruilen of hun panden, of ruilen hun huurders onderling en zo wordt een zieltogende winkelstraat omgevormd tot een woongebied, eventueel met kleine kantoren en werkplaatsen. De winkels verhuizen naar een wel goed lopend winkelgebied en klaar is Kees”*. Het uitgangspunt is het optimaliseren van het eigendom, zodat publieke initiatieven en publieke doelen kunnen worden gerealiseerd (De Wolff, 2013). Het idee is dat overheden niet meer hoeven te interveniëren met aankoop of onteigening. Hiermee sluit het instrument aan op de nieuwe (organische) gebiedsontwikkeling, daar waar de traditionele gebiedsontwikkeling vaak vanuit een top-down benadering tot stand kwam (Van der Stoep et al., 2013).

De Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) stelt dat stedelijke herverkaveling een instrument is dat in de gereedschapskist van het gemeentelijk grondbeleid nog ontbreekt. De provincies beschikken er voor landelijke functies in landelijk gebied wel over: in de afgelopen decennia zijn er honderdduizenden hectaren mee herverkaveld. In stedelijk gebied gebeurt herverkaveling voorsnog op vrijwillige basis. Dit houdt in dat de betrokken stakeholders een herverkaveling met elkaar in goed overleg dienen op te lossen. Wanneer dit niet lukt, ontbreekt op dit moment een wettelijke stok achter de deur. Hierdoor kan het voorkomen dat herschikking van zakelijke rechten niet mogelijk is omdat een minderheid van de betrokken eigenaren daaraan niet wil meewerken. Tot voor kort gebruikten gemeenten dan het instrument van de onteigening als ultimum remedium om dergelijke patstellingen te doorbreken. Gemeenten beschikken veelal niet meer over de financiële mogelijkheden om hiertoe over te gaan en kiezen steeds vaker voor faciliterend grondbeleid (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Alvorens in het volgende hoofdstuk uitspraken worden gedaan over de concrete inzet in Noord-Brabant, zullen in dit hoofdstuk eerst de kernpunten uit reeds uitgevoerde stedelijke herverkavelingsprojecten uiteengezet worden. Zoals gezegd is stedelijke herverkaveling een relatief nieuw instrument. De laatste jaren krijgt het steeds meer aandacht. Toch wordt er al bijna 60 jaar gesproken over stedelijke herverkaveling, zonder enig resultaat. Van der Krabben (in Jager, 2012, p. 43) stelt echter dat stedelijke herverkaveling juist op dit moment kansrijk is. Hij stelt dat er een groot probleem binnen de gebiedsontwikkeling heerst. Er was een mooi ontwikkelings- en verdienmodel. De gemeente kocht grond, maakte die bouwrijp en gaf vervolgens kavels uit aan corporaties en ontwikkelaars. Deze methode werkt niet altijd meer, zeker niet in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Daarom is er momenteel volgens Van der Krabben behoefte aan een instrument zoals stedelijke ruilverkaveling. De agrarische ruilverkaveling die we sinds de jaren '20

uitvoeren en die verankerd is in de WILG, is volgens hem vrij gemakkelijk door te voeren naar het stedelijk gebied.

Stedelijk gebied in Nederland wordt namelijk gekenmerkt door een sterk versnipperd grondeigendom. Het grondbezit in relatief kleine percelen is vaak in handen van veel verschillende eigenaren. Versnipperd eigendom wordt in de literatuur vaak als vertragende factor aangehaald bij het proces van binnenstedelijke herstructurering (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008; Van der Krabben & Needham, 2008). Wigmans (2003) stelt dat door het grote aantal eigenaren de kans dat een bepaalde grondeigenaar niet aan ontwikkelingen wil meewerken toeneemt. Vervolgens dienen de andere partijen over te gaan tot een actieve benadering, om zo de grondpositief van de onwillige grondeigenaar in bezit te krijgen. Dit verwervingstraject kost veel tijd en geld. Buitelaar et al. (2008) stellen dat de complexe eigendomssituaties de haalbaarheid van binnenstedelijke ontwikkelingen in gevaar brengen. Op dit punt kan stedelijke herverkaveling een waardevolle toevoeging zijn op het bestaande instrumentarium.

Verschillende overheden hebben het instrument inmiddels opgepikt. Stedelijke herverkaveling is in verschillende visies opgenomen als mogelijk in te zetten instrument bij de gebiedsontwikkeling. Hoewel veel gemeenten en provincies het instrument benoemen, hebben ze er tot op heden lang niet allemaal iets mee gedaan. Daadwerkelijk uitgevoerde projecten zijn erg schaars. Toch is er de laatste jaren op verschillende locaties met het instrument geëxperimenteerd. Aan de hand van deze pilots zullen de succes- en knelfactoren waar men tijdens het proces tegenaan liep uiteengezet worden. Daarnaast zal ook gekeken worden naar de lessen die uit het landelijk gebied geleerd kunnen worden. In het landelijk gebied heeft men door de jaren heen veel ervaring opgedaan met een (verplichte) vorm van ruilverkaveling. Deze ervaring wordt nu onder andere door het Kadaster toegepast op de herverkaveling in het stedelijk gebied.

4.1 Het proces

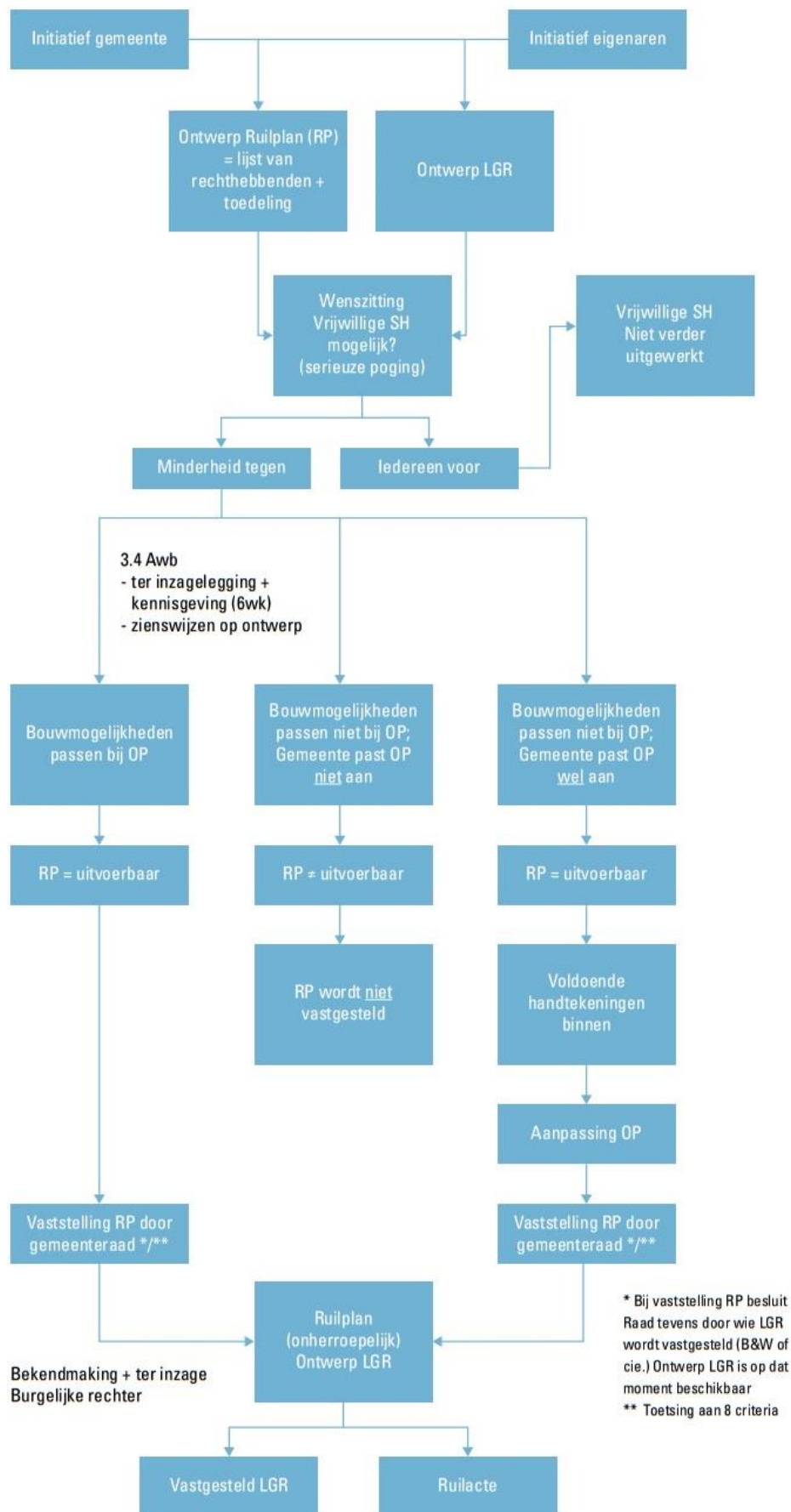
Om een beeld te krijgen van het besluitvormingsproces rondom stedelijke herverkaveling wordt gebruikt van onderstaand schema (fig. 4). Dit schema beschrijft de aanpak van het Kadaster met betrekking tot stedelijke herverkaveling. Het Kadaster heeft zoals gezegd ervaring met herverkavelingen in landelijke gebieden. Onder andere door deze ervaring heeft het Kadaster veel contact over stedelijke herverkaveling met gemeenten en organisaties. De processen zoals beschreven in onderstaand schema worden vandaag de dag dan ook bij het gros van de stedelijke herverkavelingsprojecten toegepast. In het restant van deze paragraaf worden de verschillende stappen tijdens dit proces nader toegelicht.

Voordat wordt overgegaan tot stedelijke herverkaveling dient de initiatiefnemer de vraag te stellen of stedelijke herverkaveling een geschikt instrument is om een ontwikkeling van de grond te krijgen. Deze vraag zal over het algemeen positief beantwoord worden wanneer de eigendomssituatie een bepaalde ontwikkeling in de weg zit (Kadaster, 2013). Het initiatief voor deze verkenning kan zoals figuur 4 weergeeft zowel vanuit de gemeente als vanuit de eigenaren zelf komen. Vervolgens dient het initiatief omgezet tot worden in een aantal concrete ontwikkelingen waarin betrokken partijen gaan samenwerken. Gewenst is het aanstellen van een urbanisator die over dit proces waakt (Van der Stoep et al., 2013).

Zoals eerder in het onderzoek aangehaald is het van belang bij deze samenwerking dat de betrokkenen een sense of urgency voelen. Wanneer deze niet of onvoldoende aanwezig is kan dit

leiden tot een minder succesvol resultaat (Kadaster, 2013a). Een andere belangrijke eerste stap in het proces is het onderzoeken van de haalbaarheid. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het opstellen van een gebiedsagenda bestaande uit een gezamenlijke visie op het gebied en een raming van de kosten en opbrengsten van de herverkaveling. De aanzet hiervoor wordt door de initiatiefnemer genomen. Dit zal in veel gevallen de gemeente zijn, maar kan net zo goed een marktpartij zijn. Een of meerdere bijeenkomsten kunnen georganiseerd worden om onder andere de wensen van de betrokken partijen te horen. De intentie dient in elk geval door de betrokken partijen uitgesproken te worden. De in overleg opgestelde uitgangspunten worden in een ruilplan verwerkt. Een ander belangrijk aspect betreft de taxatie van de inbrengwaarde. Deze taxatie is in de praktijk vaak een obstakel gebleken, omdat de inbrengwaarde op verschillende manieren te meten is. Als de waardebepaling vastgesteld is, kan de gebiedsagenda verder uitgewerkt worden. Denk hierbij aan de definitieve begrenzing van het plangebied. Uiteindelijk zal dit leiden tot het indienen van een plan middels een wenszitting. Dit gebeurt door de initiatiefnemer. Het plan is in dit stadium al redelijk uitgewerkt. Eventueel dienen nog aanvullende onderzoeken e.d. plaats te vinden. Tijdens de wenszitting tracht de initiatiefnemer een serieuze poging te doen om tot stedelijke herverkaveling over te gaan.

Het besluitvormingsproces rondom stedelijke herverkaveling is een iteratief proces waarin enkele go-/no-go momenten zijn opgenomen. Op dergelijke momenten spreekt men de intentie uit om gezamenlijk verder te gaan ja of nee. Zoals gezegd zijn er tot op heden geen volledig geslaagde herverkavelingsprojecten in stedelijk gebied bekend. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gekeken welke knelpunten hier debet aan zijn.



Figuur 3 - Besluitvormingsproces stedelijke herverkaveling (Kadaster, 2013)

4.2 De succesfactoren

Allereerst worden de succesfactoren benoemd welke tot versnelling van het herverkavelingsproces zouden moeten leiden. Het idee achter stedelijke herverkaveling is dat via herverdeling een waardestijging voor het gebied als geheel ontstaat. Verloedering als gevolg van leegstand leidt tot een neerwaartse spiraal. Die vertaalt zich ook in een waardedaling van het vastgoed als gevolg van toenemende leegstand of als gevolg van verhuur voor functies of branches die minder geschikt zijn voor de leefbaarheid van een gebied. Een verminderde leefbaarheid van stedelijke gebieden heeft uiteraard ook sociale gevolgen (Van Baardewijk, 2014). Herverdeling kan bijdragen om deze verloedering tegen te gaan. In de binnenstad valt te denken ingrediënten als de inkrimping van het winkelcentrumgebied, transformatie, reorganisatie van parkeren en het toevoegen van groen. Volgens het Kadaster (in Van Baardewijk, 2014, p. 10) kan deze waardestijging op verschillende manieren tot uiting komen. Ten eerste is er een waardestijging als gevolg van herverkaveling (in de ruilfase):

- Stijging door de verbeterde ontsluiting
- Stijging door de op de nieuwe functie toegesneden kavelstructuur
- Stijging door de nabijheid van nieuwe openbare voorzieningen

Daarnaast kan waardestijging als gevolg van verdere gebiedsontwikkeling (in de exploitatiefase) plaatsvinden:

- Stijging door (her)inrichting openbare ruimte
- Stijging door sloop en sanering
- Stijging door wijziging van het bestemmingsplan waardoor beter renderende functies en/of meer bouwvolumes mogelijk worden
- Stijging door nieuwe of gerenoveerde c.q. voor functiewijziging verbouwde opstallen
- Stijging door een betere schikking van functies ten opzicht van elkaar waardoor ze elkaar versterken in plaats van last te ondervinden van elkaars aanwezigheid.

Er zijn dus voldoende opties om een waardestijging te realiseren. Via welke weg dit gebeurd is deels casusafhankelijk. Een lastig punt bij loskoppeling van deze waardestijgingen, is dat niet altijd helder is welke oorzaak nu tot welke waardestijging leidt. Vast staat dat het vastgoed in elk geval een waardestijging ondergaat door de gehele opwaardering van het gebied. Deze is mede veroorzaakt door de herverkaveling (Van Baardewijk, 2014, p. 9).

Het wel of niet slagen van gebiedsontwikkeling door middel van stedelijke herverkaveling is zoals gezegd voor een deel afhankelijk van de specifieke situatie binnen een casus. In elke casus krijgt men te maken met een specifiek speelveld, waarin bijvoorbeeld de onderlinge relaties en de belangen van stakeholders van casus tot casus sterk verschillen. Op basis van verschillende herverkavelingsprojecten zijn er enkele voorwaarden te constateren die een proces positief beïnvloeden en de kans op een succesvolle gebiedsontwikkeling vergroten (beleidsmedewerker EZ Henk Verschoor, persoonlijke communicatie, 15 oktober 2015). Hierbij gaat het om de volgende voorwaarden:

- Bottom-up initiatief
- Minder complex
- Ondernemer is tevens de vastgoedeigenaar

- Politieke wens

In de volgende paragraaf worden deze voorwaarden ter verduidelijking toegelicht aan de hand van een praktijkvoorbeeld. Voor dit voorbeeld is gekozen omdat aan de voorkant de situatie perfect leek voor een succesvol herverkavelingsproces.

4.3 SH in Praktijk: Maasbracht

Een casus die vooraf zeer geschikt leek voor de toepassing van stedelijke herverkaveling is het havencluster in Maasbracht. Experts waren het er dan ook over eens dat als er ergens een stedelijk herverkavelingsproject kans van slagen zou hebben dit in Maasbracht het geval was. In een gesprek met Henk Verschoor, beleidsmedewerker EZ gemeente Maasgouw en nauw betrokken bij de binnenstedelijke ruilverkaveling van het bedrijventerrein in Maasbracht, is dieper ingegaan op deze casus. Aan de hand van dit praktijkvoorbeeld worden de succesfactoren verduidelijkt.

In Maasbracht zijn er problemen binnen het scheepvaartcluster, er is namelijk een tekort aan kadefengte bij de individuele scheepsbouwers. Dit probleem is de loop der tijd ontstaan, onder andere doordat schepen steeds langer zijn geworden. De werkkades van de scheepsbouwers kunnen echter niet mee opgerekt worden. Wil men hier extra kadefengte creëren, zal er minimaal 1 ondernemer tussenuit moeten die op een andere plek de benodigde kadefengte krijgt. De vrijkomende kades kunnen dan worden herverdeeld onder de zittende ondernemers.

Bottom-up initiatief

Eén van de belangrijkste voorwaarden bij stedelijke herverkaveling is dat het initiatief vanuit de markt breed gedragen wordt. In Maasbracht kwam de noodkreet voor gebiedsontwikkeling vanuit de ondernemers zelf. Door een tekort aan kadefengte moesten ondernemers letterlijk opdrachten laten varen. De sense of urgency voor ontwikkeling was onder de ondernemers hierdoor sterk aanwezig. Daarnaast moeten ondernemers het nut van samenwerken en het algemeen belang inzien. Het bewustzijn van de kracht van het cluster als geheel is hierbij belangrijk. Wanneer men het idee heeft dat een sterker cluster zich uiteindelijk ook voor die ene individuele ondernemer uitbetaalt, zullen betrokken ondernemers sneller geneigd zijn te participeren in de gebiedsontwikkeling.

Minder complex

In Maasbracht is het aantal betrokken stakeholders zeer beperkt. Het gaat om vijf particuliere bedrijven en om twee overheden, namelijk de gemeente en Rijkswaterstaat. In de regel mag gesteld worden dat hoe lager het aantal betrokken stakeholders, hoe groter de slagingskans van het project. Des te minder eigenaren bij het proces betrokken zijn, des te minder complex wordt de situatie. Meer eigenaren brengen vanzelfsprekend meer (verschillende) belangen met zich mee welke het proces niet ten goede komen. In aanvulling hierop stelt beleidsmedewerker EZ (Henk Verschoor, persoonlijke communicatie, 15 oktober 2015) dat de situatie op voorhand goed in beeld moet zijn. Voordat een dergelijk project in gang wordt gezet, dient de projectleider goed in kaart te hebben hoe de ondernemers individueel en als collectief in elkaar zitten. Inzicht in deze onderlinge relaties en verstandhoudingen kan op voorhand veel informatie verschaffen over potentiële coalities als ook potentiële lastige eigenaren.

Ondernemer is tevens vastgoedeigenaar

De stakeholders in de haven van Maasbracht zijn niet alleen de gebruikers, maar ook de pandeigenaren. Dit heeft voor het proces verschillende voordelen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het winkelgebied maakt het de ondernemers in Maasbracht niet zo veel uit op welke plek ze zitten, zolang ze maar aan het water zitten met voldoende kadefengte. In het winkelgebied is dit complexer. Winkeliers een A-locatie zullen niet zo snel geneigd zijn om naar een mindere locatie te verhuizen. Daarnaast is in de binnenstad de ondernemer en vastgoedeigenaar lang niet altijd één en dezelfde persoon, waardoor er nog meer belangen een rol gaan spelen. Een situatie met een ondernemer die tevens vastgoedeigenaar is zorgt voor een minder complex proces.

Politieke wens

Tot slot is het van belang dat ook de overheid de problemen in het beoogde gebied onder ogen ziet. Wanneer de overheid omwille van wat voor reden dan ook, denk aan werkgelegenheid en verloedering, bereid is om vrij ver te gaan in het faciliteren heeft dit eveneens een stimulerende werking op het proces. Zo is het scheepvaartcluster in Maasbracht erg belangrijk voor de economie binnen de gemeente. Valt één van de grote bedrijven dan gaan er waarschijnlijk een aantal andere in de slipstream mee. Door dit lokaal economisch belang was de gemeente bereid om flink te investeren in de gebiedsontwikkeling van het cluster.

4.4 De knelpunten

Ondanks de op het eerste oog gunstige voorwaarden is in Maasbracht uiteindelijk geen gebiedsontwikkeling van de grond gekomen en staat het project op 'on-hold'. In deze paragraaf worden de problemen die men tegen is gekomen bij de uitvoering van stedelijke herverkaveling uiteengezet.

Onwillige eigenaren

Stedelijke herverkaveling is (vooralsnog) een vrijwillig instrument. Dit betekent dat één onwillige eigenaar het project kan laten stuklopen. De redenen voor eigenaren om niet deel te nemen aan de ruilverkaveling zijn erg divers. Factoren die in Maasbracht een rol speelden hadden te maken met de urgentie voor de desbetreffende eigenaar en met de mate waarin met de wensen van deze eigenaar rekening gehouden is in het ruilvoorstel. Daarnaast gaven enkele eigenaren aan de gevraagde investering te hoog te vinden. Samen met de investering die eigenaren op hun nieuwe percelen zouden moeten doen, werd voor verschillende eigenaren de terugverdientijd van de totale investering te groot (Groot Nibbelink, n.d.).

Te complex

Op het moment dat een project groter wordt en er meer partijen bij betrokken raken neemt de slaagkans omgekeerd evenredig af. De beleidsmedewerker EZ (persoonlijke communicatie, 15 oktober 2015) roemt in dit perspectief de Duitse aanpak. In Duitsland heeft men ook ervaring met het instrument, maar pakken ze het kleinschaliger aan. Nederland heeft de neiging het te groot en te complex aan te pakken. Dit is volgens beleidsmedewerker Verschoor één van de belangrijkste redenen waarom er zo veel projecten falen.

Onvoldoende zicht op de waardeontwikkeling

Op voorhand is vaak weinig te zeggen over de exacte waardestijging van het vastgoed. Deze onzekerheid weerhoudt eigenaren er op dit moment van om in te stappen in de gebiedsontwikkeling. Dit probleem ondervindt met op verschillende locaties in verschillende fases

van het proces (Maasbracht; Oosterhout). Om dit probleem te tackelen zijn deskundigen (Van der Krabben & Verschoor, persoonlijke communicatie, 2015) van mening dat het van groot belang is om op korte termijn geslaagde stedelijke herverkavelingsprojecten ter vergelijking te hebben. Door beginnende projecten af te zetten tegen reeds geslaagde projecten, valt wellicht een meer nauwkeurige indexatie te geven over de toekomstige waardeontwikkeling bij beginnende projecten. Deze succesvol afgeronde projecten zijn er tot op heden niet.

In het voorbeeld betrof het plangebied een bedrijvenscluster aan de rand van de stad. Een succesvolle toepassing van het herverkavelinginstrument bleek in deze situatie al een hele opgave. In de binnenstad zal toepassing van stedelijke herverkaveling nog lastiger zijn. In de binnenstad heeft men te maken met meer eigenaren en dus meer belangen en wensen. De situatie is er veel complexer dan op een bedrijventerrein. Het sleutelwoord tot succes is de sence of urgency van de eigenaren in het plangebied. Zolang deze onvoldoende aanwezig is bij de eigenaren is de kans van slagen miniem.

4.5 Lessen uit het landelijk gebied

In het landelijk gebied is veel ervaring opgedaan met het ruilverkavelen van gronden. Deze ervaringen kunnen gebruikt worden bij een succesvolle implementatie van ruilverkaveling naar het stedelijk gebied. Landinrichting is op dit moment wettelijk verankerd in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Bij de landinrichting gaat het om de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Het instrument is in principe de (meer dwingende) plattelandsvariant van (vrijwillige) stedelijke herverkaveling. De landinrichtingswetgeving bevat een juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen. Provincies zijn bevoegd tot het inzetten van het landinrichtingsinstrumentarium (Boonstra, Bruil, Fontein & Haas, 2014).

De inzet van landinrichting is in de afgelopen decennia gestaag afgenomen (2014, p. 5). In de Wilg-periode zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart voor onder meer landbouwstructuurversterking, natuur- en waterdoelen en provincies hebben voorsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Dit laat onverlet dat de meeste provincies het instrument wel achter de hand willen houden voor opgaven in het landelijk gebied waardoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Bij de afnemende inzet van landinrichting speelt een belangrijke rol dat de landinrichting door veel bestuurders wordt geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven speelt een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied.

Landinrichting heeft twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom-up'-gezicht van betrokkenheid van gebiedspartijen. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen. Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Voor effectieve inzet van het instrument moeten gebiedspartijen er ook van overtuigd zijn dat landinrichting nodig is. De traditionele vormen van participatie, deels in de wet voorzien, zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers

voldoen echter niet voor het creëren van acceptatie voor de aanpak en actieve deelname aan de uitvoering. Procesvernieuwingen, onder de noemer van Verkavelen voor Groei toegepast binnen vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden ook goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Deze meerwaarde is vooral groot in situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik. In de praktijk zijn de verschillen tussen beide aanpakken echter minder groot omdat ook voor een effectieve landinrichting gezorgd moet worden voor zoveel mogelijk draagvlak onder grondeigenaren en -gebruikers. Een aantal landinrichtingen start dan ook als vrijwillig gebiedsproces. Het voordeel van de verwervingsinstrumenten moet verder niet worden overschat: korting om grond vrij te spelen voor publieke doelen wordt in de praktijk beperkt ingezet en onteigening komt binnen landinrichtingen nauwelijks voor. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Terwijl met onteigening en inrichting ter plekke één specifiek doel wordt gediend, biedt landinrichting betere mogelijkheden om ook de verkavelingssituatie te verbeteren. Een voordeel van herverkaveling is verder dat hiermee geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen (bedrijfs-)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat ook grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.

4.6 Conclusie

De lessen die geleerd zijn uit het praktijkvoorbeeld in Maasbracht en andere locaties, is dat stedelijke herverkaveling staat of valt bij de urgentie van de betrokken vastgoedeigenaren. Het privaat-private instrument stedelijke herverkaveling is in de huidige vorm sterk afhankelijk van eigenaren die in beweging dienen te komen. Vanuit het theoretisch kader dient er dus sprake te zijn van marktfalen en moeten de betrokken privaten partijen zich hiervan bewust zijn. In het havencluster was dit het geval. Scheepsbouwers moesten opdrachten laten lopen doordat de ruimtelijke ordening in het gebied niet optimaal bleek. Zowel de markt als de gemeente is het tot op heden echter niet gelukt om tot een oplossing hiervoor te komen. Dit heeft te maken met één eigenaar die deze urgentie blijkbaar niet voelt.

Verder kan gesteld worden dat er enkele succesfactoren betreffende ruilverkaveling in het landelijk gebied zichtbaar zijn. Allereerst de win-win situaties voor de betrokkenen. In principe wordt iedereen er door de ruil beter van. Daarnaast is onafhankelijke bemiddeling nodig om conflicten te voorkomen. Een onafhankelijke partij die deze rol bij stedelijke herverkaveling in zou kunnen vullen is bijvoorbeeld het Kadaster. Deze partij beschikt immers over zeer veel informatie omtrent de stakeholders en het vastgoed dat ze inbrengen. Ondanks alle inspanningen van het Kadaster heeft een succesvolle binnenstedelijke herverkaveling tot op heden nog niet plaatsgevonden. De vraag is dan ook of het Kadaster wel de juiste partij is als zijnde projectleider, of dat het zich moet beperken tot het aanleveren van gegevens en zich verder niet met het proces bemoeien. Andere (advies)bureaus kunnen deze rol ook op zich nemen.

Een ander belangrijk principe is het ruilen op basis van gelijkwaardigheid. Zo dient er een goede taxatie van ieders inbrengwaarde gemaakt te worden en kan op basis daarvan gecompenseerd worden indien nodig. Het laatste element dat ruilverkaveling in het landelijk gebied zo succesvol maakt, is de stok achter de deur waarmee een goede deal voor de meerderheid over een minderheid of individuele eigenaar kan worden afgedwongen. Anders dan in het landelijk gebied vindt stedelijke herverkaveling op dit moment plaats op vrijwillige basis. Volgens beleidsmedewerker Verschoor (persoonlijke communicatie, 15 oktober 2015) is een wettelijke verplichting noodzakelijk wil men in de toekomst tot meer succesvolle herverkavelingsprojecten in het stedelijk gebied komen. In de politiek is momenteel een debat gaande over het al dan niet verplichtstellen van stedelijke herverkaveling. Een verplichte variant is volgens het huidig kabinet echter overbodig, omdat in geval van een onwillige eigenaar de bestaande regeling voor onteigeningen in de meeste gevallen uitkomst kan bieden (Zeilmaker, 2015).

5 De situatie in Noord-Brabant

Uit onderzoek dat het leegstandsprobleem zich nadrukkelijk manifesteert in de hoofdwinkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden. Omdat de problemen in deze gebieden het grootst zijn, is dit een interessante groep om in het vervolg van dit onderzoek verder uit te lichten. De hypothese is namelijk dat deze gemeenten bezig zijn met de problematiek en zodoende informatie kunnen verschaffen over zaken waar zij tegenaan lopen tijdens het proces. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het conceptueel model een uiteenzetting van de vraagstukken die spelen bij de gemeenten gemaakt.

5.1 De problematiek in Brabant

De detailhandelsstructuur in Noord-Brabant staat onder druk, met alle ruimtelijke gevolgen van dien. Met een omzet van 13 miljard euro en circa 10% van de Brabantse werkgelegenheid levert de detailhandel een belangrijke bijdrage aan de Brabantse economie (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 6). Zoals uit bovenstaande paragraaf bleek is de detailhandelsstructuur de laatste jaren echter aan grote veranderingen onderhevig. Mede door deze ontwikkelingen is de leegstand in de provincie Noord-Brabant de afgelopen jaren sterk toegenomen. Waar in 2003 in totaal 245.000 m² van het Brabantse winkelvloeroppervlak leeg stond, is deze leegstand in 2012 opgelopen tot maar liefst 470.000 m² (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 25). Inmiddels is de leegstand nog verder opgelopen naar 519.000 m² (Provincie Noord-Brabant, 2014a, p. 31). Procentueel komt dit neer op een leegstand van ruim 11% leegstaand winkelvloeroppervlak. Een gezonde frictieleegstand ligt tussen de 2% en 5%. De frictieleegstand is nodig om de doorstroming en dynamiek in de sector te garanderen.

De ruimtelijke verschillen in leegstand van winkels voor detailhandel zijn groot. Op landelijk niveau concentreert zich de leegstand vooral in krimpregio's buiten de Randstad. De bevolkingsafname in deze regio is een belangrijke oorzaak van de winkelleegstand. In bepaalde gebieden in bijvoorbeeld Zuid-Limburg en Oost-Groningen betreft de winkelleegstand meer dan 10% (CBS, PBL & Wageningen UR, 2015). Kijkend naar verschillende winkelgebieden is er met name in de centrale winkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden veel leegstand. Dit beeld valt te projecteren op de situatie in Noord-Brabant. Vrijwel overal in Brabant is de leegstand gegroeid, echter bovenmatig in centrumgebieden. Het leegstandspercentage is het hoogst in hoofdwinkelgebieden van kleinere en middelgrote steden zoals Helmond, Valkenswaard, Roosendaal en Oosterhout. In deze steden heeft veelal een verdubbeling van het metrage leegstand plaatsgevonden tussen 2009 en 2014 (Provincie Noord-Brabant, n.d., p. 5). Het leegstandspercentage ligt hier gemiddeld op zo'n 15% van de winkelvloeroppervlakte (Provincie Noord-Brabant, 2014, p. 31).

Het toekomstperspectief voor Noord-Brabant is dat de behoefte aan vierkante meters winkelvloer per saldo verder af zal nemen de komende jaren. Een positieve prognose is dat de bevolking tot 2030 met 4% zal groeien. Door deze groei is de verwachting dat de totale bestedingen in de detailhandel licht zullen toenemen, vooral in de steden. Echter wordt men ook in Brabant geconfronteerd met de in eerder geschetste ontwikkelingen. Zo is er sprake van een sterke vergrijzing. Het aantal huishoudens zal nog flink groeien, echter betreft dit vrijwel allemaal (oudere) eenpersoonshuishoudens. Hierdoor zal de toename van het aantal huishoudens niet resulteren in meer bestedingen in de detailhandel. De komende jaren wordt slechts een zeer matige economische groei verwacht. Daarom zullen de bestedingen per hoofd van de bevolking aan detailhandel de komende jaren nog niet gaan stijgen. De verwachting is dat in komende jaren het draagvlak voor detailhandel in de provincie als geheel vrijwel stabiel blijft (Provincie Noord-Brabant, n.d., p. 5).

Kijkende naar de trends en ontwikkelingen in de detailhandel zien we dat Noord-Brabant verwacht dat over het geheel genomen de behoefte aan winkelruimte zal afnemen en dat veel winkelgebieden compacter zullen moeten worden om vitaal te kunnen blijven (Provincie Noord-Brabant, n.d., p. 27). Een verdergaande schaalvergroting en een toenemend belang van beleving en vermaak zullen leiden tot een toename van de ruimtevraag van detailhandel in vrijwel alle winkelgebiedstypen. Daar tegenover staan reeds genoemde trends die zorgen voor een afnemende ruimtevraag in de gehele detailhandel en trends die zorgen voor een verschuiving van de ruimtevraag (van hoofdwinkelgebied naar binnenstad, maar ook van binnenstad naar periferie).

Om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen van de leegstand nu en in de nabije toekomst te krijgen is gebruik gemaakt van de Leegstandsbarometer 2015, ontwikkelt door DTNP. Deze barometer is tot stand gekomen op basis van gegevens van Locatus en het CBS. Voor elke gemeente wordt de relatie gelegd tussen de leegstand medio 2015 en de bevolkingsprognose tot 2029. Dit biedt een eerste indruk van de verwachte ontwikkeling van de leegstand (DTNP, 2015). In de barometer wordt de verwachte ontwikkeling aangeduid d.m.v. een weersverwachting. De leegstandssituatie in de kleine- en middelgrote Brabantse gemeenten is volgens de barometer vrijwel identiek (Bijlage 1). Alle gemeenten krijgen de weersverwachting *half bewolkt*. De reden hiervoor is dat er veel leegstand is, maar daarnaast een lichte bevolkingsgroei wordt verwacht. Door de bevolkingsgroei neemt de druk op de winkelmarkt toe. Het is niet vanzelfsprekend dat leegstand hierdoor overal afneemt. Om kansen te benutten zijn de kwaliteit en locatie van winkels erg belangrijk. Vooral grote en centrale winkelgebieden blijven aantrekkelijk. Een integrale visie op de winkelstructuur helpt bij het maken van keuzes (DTNP, 2015).

5.2 Is er sprake van marktfalen?

De vraag of er sprake is van marktfalen op de detailhandelsmarkt is in de voorgaande hoofdstukken als deels beantwoord. Uit de interviews en analyse van beleidsdocumenten blijkt dat winkelleegstand steeds meer een politiek thema wordt. Op landelijk niveau heeft dit onder andere geleid tot het opstellen van de Retailagenda. Marktpartijen onder wie brancheorganisaties, MKB Nederland, Rabobank en vastgoedeigenaren, gingen samen met overheden aan de slag met een agenda die ervoor moest zorgen dat de detailhandel in Nederland een rooskleurige toekomst tegemoet gaat (RetailNews, 2015). In deze Retailagenda onderstrepen de ondertekenaars de groeiende leegstandsproblematiek binnen de sector. De eerder in het onderzoek genoemde ontwikkelingen in de detailhandel, worden ook in de Retailagenda aan de orde gesteld. *“De veranderingen leiden op de vastgoedmarkt tot een overschot van winkeloppervlakte. [...] Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en moeten op deze veranderingen inspelen en soms pijnlijke keuzes maken.”* (Retailagenda, 2015, p. 3). Er wordt dus verondersteld dat marktpartijen onderling niet in staat zijn de problemen op te lossen. Tevens wordt geconstateerd dat er grote verschillen in leegstandsniveau bestaan tussen branches, maar ook regionaal en lokaal. Een sterke regierol voor de provincies is hierbij weggelegd volgens de Retailagenda (2015).

Terugkomend op de situatie in Brabant, lijkt het marktfalen zich steeds meer te vertalen in verloedering en verpaupering van gebieden. Dit blijkt onder andere uit verschillende visies waarin de leegstandsproblematiek als (mogelijk) maatschappelijk probleem van nu en de nabije toekomst wordt aangemerkt (Provincie Noord-Brabant, 2012; Provincie Noord-Brabant, 2013; Metropoolregio Eindhoven, 2015). De grote opkomst tijdens de themabijeenkomst *Een frisse blik op winkelcentra: ‘Van dromen naar doen’* onderstreept dat dit vraagstuk erg leeft in Brabant. Niet alleen vanuit de

overheid, maar ook vanuit marktpartijen wordt de toenemende leegstand met lede ogen aangezien. Hoewel de maatschappelijke situatie steeds nijpender wordt, is dit niet voor alle individuele situaties het geval. Vastgoedeigenaren kunnen ondanks alle leegstaande panden in een gebied zelf nog een goedlopende zaak hebben. In deze gevallen wordt de situatie complex. De discussie tussen individueel versus algemeen belang komt hier naar voren. Vanuit maatschappelijk oogpunt mag echter gesteld worden dat er in Noord-Brabant sprake is van een falende markt en klaarblijkelijk is het niet mogelijk om de situatie zonder overheidsingrijpen te verbeteren.

5.3 Wat doen Brabantse gemeenten?

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er op de Brabantse vastgoedmarkt sprake is van marktfalen. Steeds vaker komen leefbaarheid, veiligheid en het vestigingsklimaat in het geding. Gedeputeerde Erik van Merrienboer (in Provincie Noord-Brabant, 2015) stelt dat de leegstand daardoor niet alleen een probleem van de eigenaar is, maar ook vraagt om een stevige integrale aanpak van gemeenten en de provincie. Volgens de Welvaartstheorie is overheidsinterventie gewenst, gelet op de leefbaarheid die in het geding is. De partij die in eerste instantie op dient te treden is de gemeente, omdat het maatschappelijke probleem primair een probleem van gemeenten is. In het onderzoek is de focus gelegd op gemeenten met kleine- en middelgrote steden, omdat deze gemeenten kampen met het hoogste leegstandspercentage.

In deze inleidende paragraaf komen de generieke aspecten aan bod. Het vervolg van dit hoofdstuk richt zich op de aanpak van de individuele gemeenten. De gemeenten die benaderd zijn voor dit onderzoek, gaven alle te kennen dat er in meer of mindere mate sprake is van leegstand binnen de gemeente. Opvallen is dat de gemeenten het probleem sterk nuanceren. De gemeente Helmond constateert bijvoorbeeld dat er leegstand plaatsvindt. Vanuit gemeentelijk oogpunt wordt de situatie echter niet dermate urgent beschouwt, dat men hier ook naar gaat handelen. Tijdens de verschillende interviews nuanceren vrijwel alle gemeenten de leegstand, terwijl uit de eerder genoemde visies en eigen observatie blijkt dat er wel degelijk een groot leegstandsprobleem heerst. Gemeenten steken in dit kader wellicht de kop in het zand om het probleem van zich af te schuiven. Wanneer gemeenten de leegstand namelijk als maatschappelijk probleem aanduiden, worden zij daarmee de probleem-eigenaar. Planologen Wanda Verstegen en Manuel Groot Zevert (persoonlijke communicatie, 15 december 2015) geven aan dat deze situatie niet wenselijk is. Private partijen gaan wellicht achterover leunen en wachten totdat de gemeente actie gaat ondernemen. Beweging vanuit de markt is bij leegstandsvraagstukken gewenst. De leegstand blijft immers tot zekere mate primair een probleem van de eigenaren.

Sommige gemeenten willen graag actie ondernemen om de leegstand tegen te gaan, omdat ze het wel als maatschappelijk probleem erkennen. Hierbij stuiten ze echter op enkele problemen. Zo kampt men in Veghel bijvoorbeeld met grote leegstand in het centrum. De aanpak van dit probleem dient altijd in overleg te zijn met de vastgoedeigenaren in het gebied. Deze samenwerking verloopt niet altijd even vlekkeloos. Zo bleek het in gesprek komen met de juiste partij al een hele opgave. Veel vastgoed in het centrum van Veghel is in handen van grote institutionele beleggers, zoals het spoorwegpensioenfonds. Bij benadering vanuit de gemeente reageerde het pensioenfonds met: *“Oh, hebben we ook vastgoed in Veghel?”*. Deze reactie geeft de kern van het probleem goed weer. Institutionele beleggers hebben grote vastgoedportefeuilles. Er wordt door hen op een ander niveau naar een pand gekeken dan door de lokale bakker, die zijn pand veel meer als investering voor de toekomst en zijn uiteindelijke pensioen ziet. Grote spelers, zoals pensioenfondsen, hebben vaak

weinig tot geen binding met een locatie. Hoe minder een actor betrokken is, des te lastiger wordt het voor gemeenten om deze partij om tafel te krijgen.

Een ander probleem is de capaciteit. Gemeenten hebben vaak simpelweg niet de capaciteit om de leegstandsproblematiek naar behoren aan te pakken. Zo zien enkele gemeenten wel iets in het experimenteren met stedelijke herverkaveling. Er is echter veel oriënterend werk nodig in de verkenningsfase van het proces. De eigendomsrechten moeten goed in kaart worden gebracht, er moet gepraat worden met eigenaren en dit soort zaken meer. Hiervoor beschikken gemeenten vaak niet over voldoende mankracht.

Het meest aangekaarte probleem zijn de financiële mogelijkheden van gemeenten. In lijn met de bezuinigingen en de verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid bij gemeenten, is er steeds minder budget voor leegstand beschikbaar. Veel gemeenten hebben hier creatieve oplossingen voor bedacht. Bijzonder in Helmond is bijvoorbeeld het parkmanagement. Voor alle bedrijventerreinen in Helmond is er een parkmanagement met een eigen budget. Deze wordt betaald vanuit de onroerendezaakbelasting (OZB). Hiermee is eveneens het *freerider* probleem getackeld. Bij binnenstedelijke ruilverkaveling is de kostenpost echter zo groot dat dergelijke constructies dit niet kunnen dekken. Vaak is de insteek dat er extra openbare ruimte zal moeten worden toegevoegd en dat kost geld. Uiteindelijk zal er in veel gevallen een gat onder aan de rekening ontstaan. Dit kan door de eigenaren gefinancierd worden. Ontwikkeling levert hen meer geld op dus mogen ze ook investeren. Wanneer dit besef er niet is kan het zijn dat projecten uiteindelijk staan of vallen met een investering vanuit gemeenten om deze gaten (gedeeltelijk) te dichten.

Op gemeentelijk niveau worden net als op regionaal niveau keuzes gemaakt. Het is namelijk niet mogelijk om alle leegstand aan te pakken. In dit kader wordt in de literatuur kritisch naar de rol van gemeenten op de grondmarkt gekeken. Zo wordt onder andere gesteld dat gemeenten de projecten waarin zij kadastraal eigendom hebben, louter op basis van het eigen eigendom, het hoogst prioriteren (BVH Ruimte, 2015). Buitelaar (2015) onderstreept dit gedachtegoed en stelt dat gemeenten last kunnen hebben van dubbele petten. De 'dubbele pet' houdt in dat gemeenten op de grondmarkt twee rollen innemen, namelijk die van marktmeester en marktpeler. Dit zorgt ervoor dat gemeenten zowel hun eigen als het algemeen belang moeten behartigen. De Wro schrijft voor dat gemeenten een goede ruimtelijke ordening moeten nastreven, maar aan de andere kant wil de gemeente als grondeigenaar een zo hoog mogelijke opbrengst. Volgens Buitelaar (2015) kiezen gemeenten er dan ook nogal eens voor om de grond die ze zelf bezitten eerder en financieel aantrekkelijker te (her)bestemmen dan de gronden die in het bezit zijn van private partijen. Terugkomend op de Wro en Europese richtlijnen is ruimtelijke ordening op basis van deze motieven niet toegestaan. Buitelaar voegt hieraan toe dat het zeer moeilijk hard te maken is dat gemeentelijk beleid op basis van eigen grond eerst geen goede ruimtelijke ordening tot gevolg heeft.

Ondanks alle belemmeringen bij de aanpak van leegstand doen de gemeenten veel aan de bestrijding ervan. In eerste instantie gebeurt dit door sturing te geven met een detailhandelsnota, welke steeds meer gemeenten opstellen. Daarnaast is er de afgelopen jaren op verschillende locaties flink geïnvesteerd in het opknappen van de (hoofd)winkelcentra. Op veel plaatsen is een centrummanagement opgericht, dat zich richt op het waarborgen of creëren van een duurzame, aantrekkelijke en economisch vitale binnenstad. Het leegstandsprobleem los je met deze maatregelen alleen echter niet op. De metropoolregio Eindhoven slaat met de ondertitel van de

regionale detailhandelsvisie (2015) de spijker op de kop: *Er gebeurt steeds meer op steeds minder plekken*. Gemeenten zullen zich dus moeten onderscheiden van de rest. Dit is, zeker voor de kleine- en middelgrote steden, een lastige opgave. Om toch bezoekers en winkeliers te trekken haalt men van alles uit de kast. Denk hierbij aan het verlagen van het parkeertarief tot aan het voeren van gerichte citymarketing. Ondanks deze maatregelen is men zich er in de meeste gevallen bewust van de nieuwe situatie van economisch slechtere tijden. Veel gemeenten streven dan ook naar een compacter centrum. Om dit te bereiken kan een aanpassing van het bestemmingsplan andere functies in bepaalde gebieden mogelijk maken, in de hoop via deze weg het leegstaand winkelvloeroppervlakte terug te dringen.

Stedelijke herverkaveling kan hierbij een oplossing bieden. Het is een instrument waar gemeenten in geïnteresseerd zijn. De succesfactoren en knelpunten van dit instrument zijn eerder in het onderzoek aan bod komen (§4.2, 4.3, 4.4).

5.4 Wat doet de provincie?

Wanneer er sprake is van marktfalen en de RRO's en gemeenten dit niet krijgen opgelost, dan is de provincie aan zet. In de Retailagenda (2015, p. 19) wordt een daadkrachtige regierol van de provincies voorgesteld. Het besef dat een transformatieperiode met betrekking tot leegstand is aangebroken, is inmiddels ook bij het provinciale bestuur duidelijk. Onlangs hebben de Provinciale Staten over dit thema gedebatteerd tijdens de vergadering d.d. 26 februari jongstleden. Het CDA stelde het college tijdens deze vergadering enkele vragen over de concrete rol van de provincie met betrekking tot dit vraagstuk. Het CDA is van mening dat de provincie Noord-Brabant een meer nadrukkelijke en aanwezige rol moet spelen bij de aanpak van dit probleem. Hierbij verwijst het CDA onder meer naar maatregelen die genomen worden in andere provincies. Zo snijdt de provincie Utrecht flink in bestemmingsplannen en ontwikkelruimten, organiseert de provincie Overijssel een grote winkel- en retailtop om met alle belanghebbenden in hele korte tijd tot concrete afspraken te komen en heeft de provincie Limburg gekozen voor het instellen van 'regelluwe zones'.

Andere partijen haakten hierop in tijdens de vergadering. Zo onderstreept de VVD dat de aanpak van leegstand belangrijk is en steunt de partij de GS bij de ingeslagen koers. Fractievoorzitter Martijn van Gruijthuijsen (in Van Son, 2015) pleit voor een meer integrale en regionale benadering, waarbij de kansen en bedreigingen per regio in kaart worden gebracht. Een nieuwe benadering is volgens Van Gruijthuijsen hard nodig bij de aanpak van problemen zoals krimp en leegstand. Hierbij onderstreept hij eveneens dat de tijd dat de provincie fungeerde als pinautomaat echt voorbij is. Tijdens de Provinciale Statenvergadering haakte VVD fractielid Tim Kouthoofd hierop aan met de vraag hoe de provincie een stevige regierol kan pakken in de regio's. Verschillende andere partijen bleken nieuwsgierig naar hoe actief het huidige college is om de leegstand te voorkomen en in hoeverre GS hier de regie in wil voeren.

Gedeputeerde Erik van Merrienboer (PvdA) heeft de portefeuille Ruimte en Financiën, waarbinnen dit thema zich afspeelt. Van Merrienboer onderkent in zijn reactie op bovengenoemde vragen de problematiek in Noord-Brabant. Met het omvallen van de winkelketens is naast de leegstand, de werkeloosheid een grote zorg. De provincie is actief bezig met het begeleiden van mensen van werk naar werk. Hierbij wordt onder meer geprobeerd het ondernemerspotentieel bij deze mensen aan te boren. De PVV wijst niet het gebrek aan ondernemersgeest als schuldige voor het probleem aan, maar de overheden zelf. Gemeentelijke overheden hebben volgens de PVV het de laatste jaren te

lastig gemaakt voor de ondernemers. Hiermee doelt de PVV op ingestelde maatregelen zoals veel te hoge parkeertarieven, precariobelasting en de Btw-verhoging uit het lenteakkoord. De Brabantse politiek is dus mede debet aan het ontstaan van de huidige situatie.

Van Merrienboer onderkent dat er in het verleden wellicht te weinig ruimte geweest is om deze ondernemersgeest volledig tot bloei te laten komen. De provincie ziet deze ondernemersgeest graag terug komen in de binnensteden. In 2014 is hiervoor een innovatiefonds in het leven geroepen. Middels dit fonds is getracht de ondernemersgeest aan te wakkeren. Nieuwe ondernemers mochten gebruik maken van het fonds om nieuwe retailconcepten neer te zetten.

Het college ziet eveneens een nadrukkelijke rol voor de provincie weggelegd. De urgentie wordt zoals gezegd gevoeld in Brabant. De provincie is samen met Zuid-Holland de gangmaker m.b.t. provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van retail en detailhandel. De eerste retailtop in Brabant vond plaats in 2013. Hieruit is onder meer voortgevloeid dat in elke regio met betrokkenheid van alle gemeenteraden detailhandelsvisies zijn vastgesteld. Hierin worden concrete toetsingskaders voor ontwikkelingen op het terrein van detailhandel vastgelegd. Kernpunten in deze detailhandelsvisies zijn onder andere een nadrukkelijke concentratie in de kernwinkelgebieden, geen winkelmeters er bij en werken aan de kwaliteit van het kernwinkelgebied.

De provincie is verder actief bezig met de betrokkenheid van kennisinstellingen en marktpartijen, retailplatform Brabant en werkplaats de Gruyter. Er is dynamiek gaande om het kernwinkelgebied er boven op te helpen. Hier ligt volgens gedeputeerde Van Merrienboer de grootste kracht en uitdaging van de provincie; het bij elkaar brengen van partijen in een volgende aansporing kwaliteit bij elkaar te brengen.

De provincie Noord-Brabant neemt de voorgestelde daadkrachtige regierol naar behoren op zich, door het formuleren van richtinggevend uitgangspunten en visies m.b.t. het detailhandelsbeleid van gemeenten (§3.1.4). In de Structuurvisie (2014b) schetst de provincie het toekomstbeeld voor Noord-Brabant. Hierin wordt de provinciale detailhandelsstructuur in kaart gebracht en worden de gezamenlijk uitdagingen geschetst waar overheid en markt voor staan. Tevens stelt de provincie kaders die richting dienen te geven aan detailhandelsontwikkelingen in de regio (§3.1.4).

Een belangrijke taak van de provincie is het toezicht op zorgvuldig stedelijk ruimtegebruik. Hierbij is de Ladder voor duurzame verstedelijking sinds 2012 in het Bro als procesvereiste opgenomen. Sindsdien is gebleken dat er veel bestemmingsplannen struikelen over de Ladder bij de Raad van State (Brabantbrede Ladderteam, 2015, p. 5). De Ladder vormt een motiveringseis in drie trede voor ruimtelijke besluiten die voorzien in nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het maken van regionale afwegingen is een belangrijk onderdeel van de Ladder. De eerste trede vormt een uitgebreide toets die flexibel bestemmen bemoeilijkt (Roelands-Fransen & Van der Meulen, 2015). Juist deze flexibele bestemmingen kunnen een oplossing bieden aan de leegstand. Mocht een winkel niet goed lopen en failliet gaan of leeg komen te staan, kan op deze locatie door de gemengde bestemming gemakkelijk 'iets anders' worden gevestigd. Door dit onzekere eindbeeld kan een ontwikkeling in zulke gevallen lastig aan de Ladder worden getoetst. Met betrekking tot het thema detailhandel komt het Ladderteam (2015, p. 15) met de volgende concrete voorstellen:

- Het organiseren van een proces binnen de regio gericht op het doordringen van de noodzaak tot omdenken: van kwantitatief naar kwaliteit.

- Opstellen van een (sub)regionale detailhandelsvisie door de (sub)regio's.
- De (sub)regionale detailhandelsvisie is de basis voor een actuele gemeentelijke visie op detailhandel.

Om deze doelen na te streven is er onder andere een Werkplaats Werklocaties in het leven geroepen. Deze werkplaats bevat twee teams waaronder het Team Detailhandel, bestaande uit wethouders uit elke (sub)regio, kennisinstellingen, ondernemers en een vakinhoudelijke provincie- en gemeentebtenaar. Vanuit het Team Detailhandel worden detailhandelsvisies voorbereid, alsmede procesvoorstellen om deze af te ronden en samen te voegen tot één regionale detailhandelsvisie en te komen tot regionale detailhandelsafspraken (Provincie Noord-Brabant, 2014a). Het heeft ertoe geleid dat duurzame verstedelijking op de agenda van de regio's is komen te staan. Inmiddels is men bezig met het maken van regionale afspraken. Daarnaast zijn (sub)regionale en gemeentelijke detailhandelsvisies in de maak. De provincie neemt hierin de rol als gebiedsregisseur aan, waarbij de provincie kaders stelt en afspraken maakt met gemeenten in de regionale ruimtelijke overleggen over de programmering. De rol van de provincie is dus gericht op het in samenspraak met de (sub)regio's en gemeenten tot de juiste ontwikkelingen te komen.

Om tot de juiste ontwikkelingen in de aanpak van leegstand te komen doet de provincie meer. Naast het maken van afspraken met RRO's en gemeenten agendeert en onderzoekt de provincie de aanpak van leegstand. Denk hierbij aan verschillende themabijeenkomsten waarin de dialoog met betrokken markt- en overheidspartijen wordt aangegaan. Naast bijeenkomsten over winkelleegstand worden deze ook over bijvoorbeeld VAB's (Vrijkomende Agrarische Bebouwing) georganiseerd. De strekking blijft echter gelijk, de provincie wil de dialoog met markt, andere overheden en samenleving aangaan. Door kennis en inzichten te delen kunnen problemen omtrent dergelijke thema's daadkrachtiger worden aangepakt.

Door het uitvoeren van onderzoek naar en monitoren van de leegstand, zorgt de provincie eveneens voor kennisontwikkeling. Zo werkt de provincie Noord-Brabant onder meer samen met kennisinstellingen waaronder Fontys Hogeschool en de Radboud Universiteit Nijmegen. In samenwerking met Fontys wordt een kenniscentrum voor duurzame verstedelijking in Brabant opgezet. Dit kenniscentrum is erop gericht de groeiende leegstand in de provincie onder bedrijfslocaties, boerderijen, winkels, kantoren en erfgoed terug te dringen. Een meer specifiek voorbeeld dat zich richt op stedelijke herverkaveling is de samenwerking met Fontys en de Radboud Universiteit. In dit onderzoek worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling in de gemeente Loon op Zand verkend.

In de rol als kennisbron en informatievoorziening werkt de provincie aan het opstellen van een detailhandelsmonitor. Hiermee wil de provincie inzicht geven in trends en ontwikkelingen en daarmee ook in de vraag en het aanbod van winkelruimte. De monitor moet informatie en inzichten geven op provinciaal, (sub)regionaal en lokaal niveau (Regionaal Ruimtelijk Overleg Noordoost-Brabant, 2014, p. 3).

Financiële of juridische instrumenten zet de provincie nauwelijks in. Zo zijn er geen investeringsprogramma's of subsidiepotjes voor leegstand in de detailhandel. Hier kiest de provincie bewust voor. Juridische instrumenten, denk aan verwerving of onteigening, mijdt de provincie ook. Dit zijn vaak langdurige processen. Deze maatregelen worden aan gemeenten overgelaten, die daar zoals gezegd ook nauwelijks op terugvallen. De provincie beperkt haar rol tot het signaleren,

agenderen, reguleren en verbinden. Hiervoor zet de provincie bovengenoemde instrumenten in. Concreet komt het er op neer dat de provincie aan de hand van de Ladder toeziet op zorgvuldig stedelijk ruimtegebruik. Daarnaast stelt de provincie samen met de regio's kaders. Tot slot zet de provincie in op het ontwikkelen en delen van kennis. Deze inzet blijft niet onopgemerkt. De SER stelt dat Noord-Brabant voorop loopt met het agenderen van het urgente economische en maatschappelijke vraagstuk, het toekomstbestendig maken van de detailhandelsstructuur (SER Brabant, 2013, p. 3).

5.5 Conclusie

Uit dit hoofdstuk mogen we concluderen dat er in de Noord-Brabantse detailhandelsmarkt sprake is van marktfalen. Publieke en private partijen zijn zich steeds meer bewust van de negatieve externe effecten van leegstand. Publieke actoren zien straten en wijken verloederen door de toenemende winkelleegstand. De leefbaarheid van deze gebieden komt in gevaar. Private actoren zien mede hierdoor mensen wegblijven, met dalende omzetten tot gevolg. Daarnaast zorgt de toenemende leegstand en verloedering dat de waarde van het omliggende vastgoed daalt. Gezien het structurele karakter van de leegstand blijkt de markt niet in staat dit probleem op te lossen. Omdat de leegstand inmiddels dermate vormen aanneemt, wordt dit door zowel markt, overheid als samenleving gezien als een maatschappelijk probleem bleek tijdens de themabijeenkomst *Een frisse blik op winkelcentra: 'Van dromen naar doen'*. De markt en gemeenten blijken tot op heden ook onvoldoende in staat om de toenemende leegstand een halt toe te roepen. Bij de aanpak van leegstand lopen gemeenten tegen enkele problemen aan. Zo hebben ze ondermeer de capaciteit en financiële middelen niet om tot goede oplossingen te komen.

De markt en de gemeenten krijgen het probleem niet opgelost. In dat geval wordt er gekeken naar de rol die de hogere overheid, in dit geval de provincie, kan vervullen. Interventie van de provincie wordt volgens het subsidiariteitsbeginsel in dit geval rechtvaardig geacht, omdat gemeenten onvoldoende in staat zijn om het probleem al dan niet samen op te lossen. Daarnaast levert coördinatie op een hoger schaalniveau in dit geval meerwaarde op. Deze coördinatie op hoger schaalniveau is bijvoorbeeld terug te vinden in de visies van de RRO's. Zaken zoals een regionale afstemming van het winkelaanbod is een eerste stap in de goede richting. De provincie stimuleert deze regionale aanpak en legt de verantwoordelijkheid hiervoor ook bij de regio's.

6. Stedelijke herverkaveling in Noord-Brabant

Stedelijke herverkaveling wordt door experts als kansrijk instrument gezien om de problemen van vandaag aan te pakken. Uit hoofdstuk 4 bleek dat een succesvol herverkavelingsproces moeilijk van de grond komt, hoe gunstig de situatie op voorhand ook mag lijken. Volledig geslaagde stedelijke herverkavelingsprojecten zijn er vooralsnog niet in Nederland.

In dit hoofdstuk wordt geëvalueerd in hoeverre sprake is van inzet van het instrument in de provincie Noord-Brabant. Hiervoor wordt ingezoomd op de situatie in de onderzochte kleine- en middelgrote Brabantse gemeenten. Deze gemeenten zijn in meer of mindere mate bekend met het instrument. De stap tot het daadwerkelijk realiseren van een stedelijk herverkavelingsproject blijkt op dit moment echter (te) groot. Het project kost de gemeenten tijd, energie en geld. Er is veel inzet nodig terwijl het resultaat onzeker is. Partijen kunnen zich terugtrekken of de voorziene waardecreatie kan niet bereikt worden. Hierdoor zijn gemeenten vooralsnog enigszins terughoudend met de inzet van dit instrument. Op de vraag of gemeenten bezig zijn met stedelijke herverkaveling is het antwoord in veel gevallen 'nee'. Stedelijke herverkaveling is echter een ruim begrip. Stedelijke herverkaveling staat voor het hele proces rondom de grondruil door middel van de toepassing van het instrument. In dit hele proces zijn enkele fasen te onderscheiden die doorlopen dienen te worden (§ 4.1). Hoewel gemeenten nog niet het gehele proces doorlopen hebben, gaven enkele gemeenten te kennen wel met het instrument bezig te zijn. In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces om tot een succesvolle stedelijke herverkaveling ontleed. Door te kijken in hoeverre gemeenten eventueel met de afzonderlijke fasen bezig zijn, wordt getracht een completer beeld te krijgen van de huidige inzet van het instrument door de onderzochte gemeenten. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van het schema rondom de besluitvorming van stedelijke herverkaveling zoals weergegeven in figuur 4. Na het in kaart brengen van de gemeentelijke knelpunten wordt gekeken in hoeverre de provincie een rol zou kunnen spelen in het oplossen hiervan.

6.1 Elementen stedelijke herverkaveling

Zoals gezegd is stedelijke herverkaveling een begrip dat het hele proces rondom het instrument omvat. In deze paragraaf worden enkele belangrijke elementen uit dit proces ontleed. Deze elementen bestaan uit verschillende procesmatige handelingen die tijdens de inzet van het instrument doorlopen dienen te worden. Deze elementen komen voort uit het eerder in dit onderzoek schematisch weergegeven stedelijke herverkavelingsproces (§ 4.1). De volgende elementen zijn hieruit naar voren gekomen.

Intentie: De intentie tot verandering kan zowel vanuit de gemeente als vanuit de markt komen. Vanuit gemeentelijk oogpunt wordt gekeken of zich een gemeenschappelijk probleem voordoet. De sense of urgency dient aanwezig te zijn.

Eigendom: De eigendomsrechten dienen in kaart te worden gebracht. Op deze manier is het duidelijk welke partijen er aan tafel moeten.

Ruilbereidheid: Zijn eigenaren bereid om hun eigendommen te ruilen?

Wensen: De wensen van de betrokken eigenaren dienen in beeld te zijn. Wil een eigenaar bijvoorbeeld per se aan een bepaalde straat blijven zitten met zijn pand?

Blokgrens: Waar wordt de grens van het ruilverkavelingsproject getrokken?

Eigenaren: Welke eigenaren willen meewerken? Zijn dit alle eigenaren binnen het gebied of zijn er dwarsliggers?

Kosten: Financiële verevening binnen het blok. De betrokken partijen moeten het eens worden over de kostenverdeling.

Ambitieplan: Past het ambitieplan binnen het bestemmingsplan? Zo niet, is de gemeente bereid dit aan te passen?

Onderzoek: In veel gevallen dient er aanvullend onderzoek plaats te vinden voordat men daadwerkelijk kan overgaan tot de realisatie van een plan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onderzoeken m.b.t. het milieu.

De opgenomen elementen bevinden zich met name aan de voorkant van het proces. Hiervoor is gekozen omdat de onderzochte gemeenten zich eveneens in dit stadium bevinden. Geen enkele onderzochte gemeente heeft het hele ontwikkelingstraject aan de hand van stedelijke herverkaveling succesvol doorlopen. Door het opdelen van het instrument in deelprocessen, wordt een uitgebreider beeld van de toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling door de Brabantse gemeenten geschetst. Daarnaast wordt het door deze uitsplitsing mogelijk exact te zien waar in het herverkavelingsproces de knelpunten liggen waar gemeenten tegenaan lopen. In het vervolg van dit hoofdstuk zal per gemeente het leegstandsprobleem en de ervaring met het instrument stedelijke herverkaveling uiteengezet worden.

6.1.1 Gemeente Helmond

Medio 2013 telde Helmond 93 leegstaande verkooppunten. Dit stond gelijk aan 8% van het totaal aantal verkopen in Helmond (Gemeente Helmond, 2013, p. 22). De meeste leegstand concentreert zich echter in het centrum van Helmond. Binnen de gemeente ligt 74% van het winkelaanbod (oppervlak) buiten het centrum van Helmond. Toch bevindt 44% van het totaal aantal m² leegstaande winkeloppervlakte zich in het centrum (Gemeente Helmond, 2013, p. 22).

De gemeente Helmond is zich bewust van de ligging nabij de centrale plaats Eindhoven. In het detailhandelsbeleid (Gemeente Helmond, 2013) wordt deze locatie relatief dicht tegen Eindhoven dan ook vaak aangehaald. Gezien de locatie bestaat een belangrijk deel van het verzorgingsgebied uit de Peelregio. De gemeente Helmond spreekt dan ook de ambitie uit om de lokale en regionale verzorgende positie van het winkelaanbod te versterken en binnen de Peelregio de rol van kernwinkelstad vervullen (Gemeente Helmond, 2013, p. 34). Om dit te bewerkstelligen moet het centrum levendig en aantrekkelijk blijven. De Stadsvisie 2030 (Gemeente Helmond, 2013b, p. 14-15) benadrukt het belang dat Helmond een levendig en aantrekkelijk centrum nodig heeft en het spreekt de ambitie uit dat het centrum een belevenis moet worden. Om dit te bereiken heeft het centrum de afgelopen jaren al een flinke kwaliteitssprong gemaakt. Zo heeft de herinrichting van pleinen en straten gezorgd voor een prettige omgeving. De openbare ruimte is aangepakt en in samenwerking met de pandeigenaren zijn de gevels verbeterd waardoor het geheel een veel betere uitstraling heeft gekregen.

De ontwikkeling van het centrum is echter op enkele onderdelen achtergebleven bij de rest van de stad. De verscheidenheid aan functies die het centrum kan hebben, is nog lang niet ten volle benut. Er is nog winst te boeken bij het vergroten van de diversiteit aan bewonersgroepen. De samenstelling

van het winkelaanbod staat onder druk en mag verbreed worden. Rondom het historische winkelhart komt steeds meer ruimte vrij, omdat een groot aantal gebouwen is gesloopt of op afzienbare termijn vrijkomt. Dat biedt ruimte en kansen om met vernieuwende concepten te komen.

Op het gebied van detailhandel zet Helmond in op het Nieuwe Winkelen. De combinatie van offline en online winkelen wordt steeds belangrijker om de concurrentiekracht van de winkels te versterken. In het centrum van Helmond is mede daarom een kopgroep van winkeliers samen met het Centrummanagement en de gemeente actief bezig om het Nieuwe Winkelen op de kaart te zetten. De afgelopen jaren zijn er de nodige commerciële acties geweest met gebruik van Facebook en Layar. Doelstelling is om de komende jaren het gebruik van de online media verder uit te bouwen en het aantal deelnemers aan het nieuwe winkelen in het centrum flink te vergroten. Concrete acties zijn bijvoorbeeld het vergroten van het gebruik van QR tegels en het uitbouwen van de mobiele website (Gemeente Helmond, 2013, p. 33).

Het tegengaan van leegstand is een belangrijk uitgangspunt van de detailhandelsvisie. Om de aantrekkelijkheid van de bestaande winkelgebieden te behouden, is het zaak om de leegstaande ruimten zoveel mogelijk te beperken. Daarom gaat de gemeente bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen rekening houden met de huidige leegstand en de mogelijkheden tot herstructurering of transformatie van bestaand leegstaand winkelvastgoed (Gemeente Helmond, 2013, p. 41).

Met betrekking tot herstructurering is Helmond een andere weg ingeslagen, omdat men voorheen merkte dat deze niet van de grond kwam zoals gewenst was. Beleidsmedewerker bedrijventerreinen (Joep Janssen, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015) komt hiermee terug op het probleem-eigenaar verhaal. Janssen stelt dat in het verleden de gemeente een aanpak hanteerde waarbij er zelf initiatief genomen werd en de gemeente zelf met plannen kwam. De gemeente legde een plan neer voor bijvoorbeeld het opknappen van een bedrijventerrein. Vervolgens ging men pas met de vastgoedeigenaren praten. Eigenaren bekeken het plan, constateerden bijvoorbeeld dat er een weg door hun pand was voorzien en gingen achteroverleunen met de gedachte hier flink geld voor te vangen. Hier bleef men vervolgens over dooremmeren waarna uiteindelijk niets gebeurde. Tegenwoordig kiest Helmond voor een andere insteek. Vastgoedeigenaren worden in een vroeger stadium benaderd. In samenwerking met de ondernemers worden de problemen voor een bepaald gebied in kaart gebracht. Hier komen onderwerpen uit zoals openbare ruimte, veiligheid, wateroverlast, handhaving et cetera. Uiteindelijk wordt op basis van deze zogenoemde duurzaamheidsscan een plan opgesteld. De gemeente is bereid financieel aan dergelijke ontwikkelingen bij te dragen. Als voorwaarde wordt wel gesteld dat de ondernemers zelf ook investeren, het blijft immers hun vastgoed dat meer waard wordt. Op het bedrijventerrein Induma-Oost heeft deze aanpak ertoe geleid dat uiteindelijk ruim 70% van de ondernemers is meegegaan in de voorgestelde ontwikkeling. Bijzonder in Helmond is daarnaast het dekkend parkmanagement. Voor alle bedrijventerreinen in Helmond is een parkmanagement dat wordt betaald vanuit de OZB. Dit zorgt er voor dat het parkmanagement eigen budget heeft. Daarnaast wordt het *free-rider* probleem in zekere mate getackeld. In de parkmanagementorganisaties worden de ondernemers goed vertegenwoordigd. De gemeente heeft tegenwoordig een meer passievere en faciliterende rol bij dergelijke herontwikkelingsprojecten. Tegenwoordig wordt er steeds vaker vanuit het parkmanagement bij de gemeente aan de bel getrokken. Op deze manier is de ontwikkeling veel

meer een bottom-up proces en in het geval van Induma-Oost een succes gebleken voor alle betrokken partijen.

In navolging van deze gebiedsontwikkeling experimenteert de gemeente momenteel met de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling bij de ontwikkeling in Induma-West. Het bedrijventerrein is zeer dichtbebouwd met goedkope units. Parkeerproblemen, het (illegale) gebruik en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied zijn belangrijke knelpunten. Daartegenover staat dat er in Helmond behoefte is aan goedkope bedrijfsruimten voor startende ondernemers. Tevens hebben verschillende partijen op en buiten het terrein aangegeven concrete initiatieven te willen ontplooiën. Deze zijn in de huidige situatie echter niet realiseerbaar. Stedelijke herverkaveling wordt gezien als mogelijke oplossing. De gemeente heeft in dit kader inmiddels twee grote bijeenkomsten georganiseerd, waarin met de vastgoedeigenaren gesproken is. Deze eigenaren zijn overwegend positief. Grote eigenaren hebben zich tijdens de bijeenkomsten uitgesproken voor stedelijke herverkaveling. Ze willen in principe overal aan meewerken en zijn bereid om zelf investeringen te doen. De gebiedsontwikkeling Induma-Oost heeft hier een positieve invloed op gehad. Eigenaren hebben gezien dat het vastgoed meer waard wordt wanneer er in een gebied geïnvesteerd wordt.

Terugkomend op het proces stedelijke herverkaveling blijkt dan ook dat de gemeente Helmond de nodige deelprocessen reeds heeft doorlopen. De *intentie* om iets aan het gebied te veranderen is breed aanwezig. Zowel de gemeente als (een deel van) de eigenaren zelf zien dat er iets in het gebied moet gebeuren.

De *eigendomssituatie* is in kaart gebracht en met alle betrokken eigenaren is reeds gesproken. In deze fase van het proces staan alle betrokken eigenaren nog positief tegenover stedelijke herverkaveling in het gebied. De redenen hiervoor lopen sterk uiteen. Zo heeft een eigenaar een autozaak, maar stalt zijn auto's telkens in de openbare ruimte. Deze autohandelaar zit dus eigenlijk te klein en wilt graag uitbreiden. Iemand anders heeft bijvoorbeeld verouderde hallen die slechts 10 meter hoog zijn. Op een andere plek in het bedrijventerrein staan hallen van 30 meter hoog. Ook deze eigenaar ziet ruilverkaveling dus wel zitten. Daarnaast zijn er nog eigenaren met een overschot of om een andere reden kleiner willen gaan zitten. Dit maakt de *ruilbereidheid* onder eigenaren in het gebied groot.

Inmiddels hebben enkele bijeenkomsten plaatsgevonden. Hierin gaven de eigenaren aan positief tegenover herverkaveling te staan. Er zijn door de eigenaren zelfs verschillende initiatieven aangedragen. Eigenaren hebben hierin hun *wensen* uitgesproken. Zo is een zichtlocatie voor de ene eigenaar erg belangrijk, terwijl een ander alleen een oplossing zoekt voor het laden- en lossenprobleem.

Tot concrete plannen heeft dit tot op heden nog niet geleid. Door de eigenaren zijn verschillende ideeën aangedragen en de gemeente wil in principe overal over nadenken. De hoop was om medio februari 2016 tot een ambitieplan en voorlopig akkoord te komen. Dan moet ook meer duidelijkheid bestaan over eventuele onderzoeken en de kosten. Vooralsnog verloopt het proces voorspoedig. Tegen de tijd dat een kostenplaatje berekend is, verwacht beleidsmedewerker bedrijventerreinen Janssen (persoonlijke communicatie, 29 oktober 2015) dat er nog wel enkele partijen zullen afhaken. Maar in eerste instantie is het de bedoeling dat zo veel mogelijk partijen zich kunnen vinden in een ambitieplan en dat men de intentie uitspreekt dat dit plan hetgeen is waar men in Induma-West met z'n allen voor wil gaan.

De gemeente Helmond is dus volop aan het experimenteren met stedelijke herverkaveling. Dit gebeurt echter op een bedrijventerrein. In het centrum van de stad is de situatie meer complex. Voor het centrum is een centrummanagement opgesteld, vergelijkbaar met het eerdergenoemde parkmanagement. Hier is men voorlopig niet bezig met stedelijke herverkaveling, terwijl het volgens beleidsmedewerker Janssen ook daar best een interessant instrument kan zijn.

6.1.2 Oosterhout

In Oosterhout neemt de leegstand in het centrum steeds verder toe. De gemeente ziet dit ook als een steeds groter wordend maatschappelijk probleem (Marcel Stiefhagen, Senior Adviseur Economische Zaken Gemeente Oosterhout, persoonlijke communicatie, 27 oktober 2015). Vandaar dat de gemeente het initiatief heeft genomen om met eigenaren in gesprek te gaan over de toekomst. Hiervoor heeft het eerst de eigendomssituatie in kaart gebracht. De gemeente ziet het overdekt winkelcentrum aan de rand van het centrum als potentiële locatie voor een herverkavelingsproject (Marcel Stiefhagen, persoonlijke communicatie, 27 oktober 2015). De vastgoedeigenaren staan in het algemeen welwillend tegenover ontwikkelingen. Of stedelijke herverkaveling de uitkomst is valt af te wachten. Op dit moment blijft het in Oosterhout bij gesprekken voeren met eigenaren.

Adviseur Stiefhagen (persoonlijke communicatie, 27 oktober 2015) gaf te kennen dat de gemeente op dit punt min of meer vast zit. Vanuit de gemeente bestaat onduidelijkheid over de vervolgstappen die gezet dienen te worden. Mankracht en financiële middelen zijn schaars dus er dienen scherpe keuzes gemaakt te worden.

6.1.3 Loon op Zand

In Loon op Zand onderzoekt de Radboud Universiteit de mogelijkheden voor toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling. Het gebied waar dit wordt onderzocht bevindt zich ten noorden van het centrum van Kaatsheuvel. Het gebied kent veel leegstand en het feit dat de gemeente meedoet aan deze pilot maakt duidelijk dat de intentie tot verandering aanwezig is.

Het verkennend onderzoek vanuit de Radboud Universiteit heeft uitgewezen dat de huidige markt aanknopingspunten biedt met ontwikkelingen op het gebied van verblijfsrecreatie. Kaatsheuvel heeft ten opzichte van andere gemeenten een unieke situatie met het nabijgelegen recreatiepark De Efteling. De dorpskern zou een gedeelte van de overnachtingen kunnen accommoderen. Met name de westzijde van het studiegebied lijkt hiervoor geschikt. Daarnaast zijn andere interessante opties voor waardereactie voorgesteld, zoals het realiseren van ontwikkelingen rondom het concept 'kookbeleving'. De komende periode zal vooral verder met eigenaren gesproken worden. Hoe zien zij de toekomst van het gebied voor zich, is men bereid tot ruilen en zijn er wensen bij de eigenaren?

6.1.4 Veghel

Veghel is wellicht het schrijnendste voorbeeld qua leegstand in het centrum. Steeds meer panden staan leeg. Econoom Paul Maassen van de Gemeente Veghel (persoonlijke communicatie, 10 november 2015) nuanceert de leegstand enigszins door de leegstand niet te meten naar aantal leegstaande panden, maar naar het leegstand vloeroppervlak. Veghel kampt namelijk met veel kleinere leegstaande zaakjes. De leegstand wordt er in elk geval als stevig maatschappelijk probleem ervaren door zowel publieke als private partijen. De gemeente wil dit probleem dan ook graag verhelpen.

Stappen richting stedelijke herverkaveling zijn echter nog nauwelijks genomen. Econoom Maassen (persoonlijke communicatie, 10 november 2015) geeft aan dat er simpelweg niet genoeg capaciteit is om de mogelijkheden rondom toepassing van het instrument grondig te analyseren. In Veghel bezitten enkele grote institutionele beleggers vastgoed, zoals het Spoorwegpensioenfonds. Dit soort partijen hebben weinig binding met de stad en zien het vastgoed als onderdeel van een grotere portefeuille. Hierdoor is het in eerste instantie lastig om het juiste aanspreekpunt te vinden. Als dit lukt is onderhandelen vaak lastiger dan wanneer dit moet gebeuren met een plaatselijke ondernemer.

6.1.5 Valkenswaard

In Valkenswaard is de gemeente op dit moment ook bewust van de nijpende situatie. Er leeft een sterk verlangen bij de gemeente om het centrum te ontwikkelen. De beoogde ontwikkelingen zijn vastgelegd in het Masterplan Centrum Valkenswaard (2014). In de strijd tegen leegstand wil de gemeente het centrum kleiner en compacter maken. Andere belangrijke speerpunten zijn het zorgen voor meer groen en een goede bereikbaarheid van het centrum. Een concrete uitwerking van deze plannen is nog niet opgesteld. De gemeente is op dit moment bezig om de meest kansrijke plekken in het centrum te definiëren. Projectleider Luc Speck (persoonlijke communicatie, 6 oktober 2015) geeft aan dat bij het compacter maken van het centrum onder meer wordt gedacht aan het instrument stedelijke herverkaveling. De gemeente hoopt de transformatie op gang te krijgen door financiële prikkels richting private partijen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie. Projectleider Speck benadrukt echter dat dit proces in volle gang is. De gemeente is op dit moment bezig om verschillende analyses te maken. Waar komen belangen bij elkaar en wat zijn de kansrijke locaties? In deze fase voert de gemeente de regie, maar wordt er wel volop overlegd met de ondernemers in het centrum. Op deze manier krijgen zij enige inspraak in de toekomst van Valkenswaard.

6.2 Conclusie

Conclusie is dat de onderzochte gemeenten allemaal bekend zijn met het instrument stedelijke herverkaveling. Het instrument wordt als kansrijk ervaren. De geïnterviewden zagen het instrument als mogelijke oplossing voor de ontwikkeling van bepaalde locaties. Opvallend is dat ondanks alle lovende woorden omtrent het instrument, de gemeenten toch terughoudend zijn met de inzet ervan.

De belangrijkste reden hiervoor is de onzekerheid over de uitkomst. Daartegenover staan de enorme inspanningen die aan de voorkant geleverd moeten worden. Dit vormt tot op heden een groot obstakel voor gemeenten. Er wordt onder andere aangegeven dat gemeenten simpelweg niet over de financiën en mankracht beschikken om te experimenteren met het instrument. Daarnaast kwam de onervarenheid van gemeenten op dit vlak dikwijls naar voren tijdens de verschillende interviews. Gemeenten wisten niet precies wat er van hen verwacht werd en wat de volgende stap in het proces zou moeten zijn.

Een blik op de doorlopen deelprocessen van stedelijke herverkaveling van de kleine- en middelgrote gemeenten in Noord-Brabant versterken dit beeld. Vooralsnog blijven herverkavelingsprocessen hangen in de verkenningsfase, waarbij in veel gevallen uitsluitend de intentie tot verandering wordt uitgesproken. Het zijn tot op heden met name de gemeenten die de intentie uitspreken voor veranderingen. Vanuit de markt wordt deze visie overwegend gedeeld, al is lang niet iedereen bereid om mee te werken. Gemeenten en private partijen zijn wel druk in overleg over de toekomst. In

sommige gevallen zijn er al kansrijke gebieden aangewezen die ontwikkeld dienen te worden. Maar tot concrete plannen heeft dit tot op heden nergens geleid.

Dat deze concrete plannen op zich laten wachten heeft, naast de eerder genoemde capaciteit, financiën en onervarenheid, eveneens te maken met de sense of urgency. Hoewel uit het vorige hoofdstuk bleek dat er een consensus bestond omtrent het feit dat er sprake is van marktfalen in de kleine- en middelgrote Brabantse gemeenten, blijkt de daadwerkelijke noodzaak tot ingrijpen toch niet bij alle partijen zo sterk aanwezig. De leegstand neemt toe en publieke- en private partijen zijn zich bewust van de situatie. De situatie is op dit moment echter niet dusdanig slecht dat het grootschalig ingrijpen teweeg brengt. Dit blijkt ook uit de eerder besproken leegstandsbarometer van de onderzochte gemeenten (§ 5.1). De situatie in de Brabantse gemeenten valt vergeleken met gemeenten in krimpgebieden nog enigszins mee. De probleem-eigenaar kwestie uit de ex ante evaluatie blijft hierdoor vooralsnog onbeantwoord. Niemand werpt zich in dit stadium op als probleem-eigenaar. Hoewel uit de acties blijkt dat zowel publieke als private partijen met de situatie in hun maag zitten, blijkt de noodzaak om het hele proces van stedelijke herverkaveling te doorlopen niet aanwezig. In plaats daarvan wordt op dit moment geprobeerd de situatie te verbeteren door middel van alternatieve instrumenten. De instrumenten die worden ingezet zijn per casus verschillend. Een rode draad in alle casussen blijkt het procesmatige instrument. Overleg tussen overheid en markt wordt zeer belangrijk geacht bij de ontwikkeling van een nieuw toekomstbestendig winkelgebied.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen uit het onderzoek opgesomd. Daarnaast wordt op basis van de resultaten in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op de laatste deelvraag: Wat moet de provincie Noord-Brabant doen en laten bij de keuze voor stedelijke herverkaveling als toe te passen instrument?

1. Is er sprake van marktfalen in de detailhandel?

Ja, er is in de Brabantse detailhandel sprake van marktfalen. Wanneer markten niet goed functioneren, leidt de marktwerking niet tot de best mogelijke marktuitskomsten en is er volgens de Welvaartstheorie sprake van marktfalen (Romijn & Renes, 2013). Dat de markt niet goed functioneert blijkt uit de aanwezigheid van externe effecten. In enkele kleine en middelgrote steden ligt het leegstandspercentage in de detailhandel boven de 15%. In bijvoorbeeld Helmond en Veghel concentreert de winkelleegstand zich in het centrum. In dergelijk schrijnende gevallen zorgen leegstaande panden voor verloedering en verpaupering van een gebied.

Een verklaring voor dit marktfalen kan vanuit historisch oogpunt gezocht worden in het feit dat de vastgoedmarkt lange tijd aanbodgedreven werd. Projectontwikkelaars bouwden panden zonder dat daar op voorhand huurders voor gevonden waren. In economisch sterke tijden, zoals voor de economische crisis in 2008, vormde dit geen groot probleem en werd men de panden relatief eenvoudig kwijt. Deze situatie is na de crisis enigszins veranderd. Hoewel men aan de aanbodzijde bleef ontwikkelen, werd de vraag naar nieuwe panden steeds schaarser. Veel bedrijven en ketens leden onder de crisis. Op verschillende locaties heeft dit overaanbod geresulteerd in structurele leegstand. De leegstand wordt met name in de kleine- en middelgrote gemeenten steeds structureler van aard. Themabijeenkomsten, interviews en beleidsdocumenten tonen aan dat er zowel bij publieke als private partijen in Noord-Brabant een consensus bestaat dat deze structurele leegstand tot maatschappelijke problemen leidt en de markt in de detailhandel dus heeft gefaald. Er is een sterke discrepantie tussen de marktuitskomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst. Wanneer een marktwerking niet tot de gewenste marktuitskomsten leidt en er sprake is van leegstand of zelfs verloedering, heeft de overheid volgens de Welvaartstheorie reden tot interventie.

2. In hoeverre is dit op te lossen met de huidige instrumentenkoffer en op welke manier is SH een aanvulling hierop?

Een inventarisatie van de instrumenten die diverse actoren ter beschikking hebben is terug te lezen in paragraaf 3.2. Ondanks de bestuurlijke, juridische, financiële, fysieke en procesmatige mogelijkheden die voorhanden zijn, lukt het over het algemeen niet om de neerwaartse spiraal die leegstand met zich meebrengt een halt toe te roepen. Toch valt er een positieve tendens op te merken. Zo is er het feit dat steeds meer gemeenten een eigen detailhandelsbeleid opstellen. In steeds meer gemeenten komt een centrummanagement van de grond. De inzet en toename van dergelijke instrumenten weerspiegelt het feit dat zowel vanuit de overheid als vanuit de markt actoren ontwikkelingen willen starten.

Deze trend loopt echter niet in lijn met een toename van de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling. Volgens voorstanders van stedelijke herverkaveling schiet het huidige instrumentarium onder meer te kort in situaties waarin de eigendomssituaties een belemmering vormen voor de beoogde ontwikkelingen. In dit perspectief biedt stedelijke herverkaveling kansen

ten opzichte van reguliere ontwikkeling. Verder zit er een ander financieringsmodel achter stedelijke herverkaveling dan achter de traditionele planologie. Idealiter worden de kosten van de ontwikkeling volledig door private partijen vergoed. In dit kader past het instrument goed binnen de meer faciliterende rol die over overheden willen gaan aannemen. In de praktijk blijkt echter dat private partijen voornamelijk weinig initiatief tonen. Hierdoor wordt de gemeente veelal in de rol van initiatiefnemer gedwongen en komen de kosten aan de voorkant van het proces op het bordje van de gemeente. Bij het uitdragen van de provinciale visie is het een instrument waar gemeenten mee aan de slag kunnen. De inzet van dit instrument zal per stad en per locatie verschillend zijn. Om de kans van slagen zo groot mogelijk te maken, zijn in hoofdstuk 4 enkele generieke factoren gevonden. Maar zoals uit het de casus Maasbracht bleek, is de aanwezigheid van deze factoren niet voldoende om tot een succesvolle herverkaveling te komen. De belangrijkste voorwaarde voor het slagen van stedelijke herverkaveling is wellicht de aanwezigheid van de sense of urgency bij de vastgoedeigenaren.

3. In hoeverre is het instrument stedelijke herverkaveling reeds toegepast op andere locaties?

Op verschillende locaties is reeds met het instrument geëxperimenteerd. Tot op heden heeft dit echter niet tot succesvolle ontwikkelingen geleid. Aangezien het een vrijwillig instrument betreft bezitten eigenaren bij stedelijke herverkaveling een sterke positie. Het belang van samenwerking tussen overheid en markt (onderling) is dus groot. In dit onderzoek is de casus Maasbracht als voorbeeldbeeld gekozen (paragraaf 4.3). In deze casus leken op voorhand alle ingrediënten aanwezig om tot een succesvol ruilverkavelingsproject te komen. Toch is het proces ook hier op enig moment stukgelopen. De eigenaren hebben bij stedelijke herverkaveling een sterke positie. Tot op heden is het een vrijwillig instrument, dus publieke en private partijen zullen samen moeten werken.

4. Welke succesvolle elementen waren hierbij te ontdekken?

Het idee achter stedelijke herverkaveling is dat via herverdeling een waardestijging voor het gebied als geheel ontstaat. Deze waardestijging kan op verschillende manieren tot uiting komen. Denk aan een waardestijging als gevolg van herverkaveling in de ruilfase en een waardestijging als gevolg van verdere gebiedsontwikkeling in de exploitatiefase. Het wel of niet slagen van gebiedsontwikkeling door middel van stedelijke herverkaveling is zoals gezegd voor een deel afhankelijk van de specifieke situatie binnen een casus. In elke casus krijgt men te maken met een specifiek speelveld, waarin bijvoorbeeld de onderlinge relaties en de belangen van stakeholders van casus tot casus sterk verschillen. Toch zijn er enkele voorwaarden te constateren die een proces positief beïnvloeden en de kans op een succesvolle gebiedsontwikkeling vergroten. Zo blijkt uit de praktijk dat herverkavelingsprojecten meer kans van slagen hebben, wanneer er sprake is van een bottom-up initiatief. Bij dergelijke initiatieven is er een zekere mate van urgentie aanwezig bij (een deel) van de markt. Deze urgentie is van belang omdat het de marktpartijen zijn die de kosten en baten van een herverkaveling dragen. Daarnaast is het voor de voortgang van een herverkavelingsproject gunstig wanneer de eigendomsrechten redelijk eenvoudig verdeeld zijn. Een meer complexe situatie met meer eigenaren zorgt voor meer belangen en wensen in het plangebied. Hiermee wordt ook de kans op mislukking vergroot. Wanneer ondernemers tevens de vastgoedeigenaren zijn werkt dit positief op het project. Tot slot helpt het wanneer er een politieke wens aanwezig is om stedelijke herverkaveling als instrument in te zetten. In paragraaf 4.2 zijn deze succesfactoren nader toegelicht.

5. Met welke problemen kreeg men hierbij te maken?

De praktijk leert ons echter dat deze voorwaarden alleen niet voldoende zijn. Vanwege het vrijwillige karakter van het instrument kan een onwillige eigenaar roet in het eten gooien. De redenen kunnen hiervoor sterk uiteenlopen. De belangrijkste reden is wellicht dat de noodzaak onvoldoende aanwezig is bij de desbetreffende vastgoedeigenaar. Andere knelpunten zijn een te complexe situatie en onvoldoende zicht op de waardeontwikkeling. Voor verdere toelichting zie paragraaf 4.4.

Tevens geven gemeenten aan de onzekere afloop van een stedelijk herverkavelingsproces als knelpunt te zien. Er kan gedurende het proces van alles mis gaan waardoor het herverkavelingsproces uiteindelijk afketst. Aan de voorkant van het proces dienen echter kosten gemaakt te worden. Eigendomsrechten dienen in kaart gebracht te worden, er moet met betrokken eigenaren gepraat worden etc. Dit kost tijd en geld. Omdat het nemen van initiatief tot inzet van het instrument stedelijke herverkaveling bij veel marktpartijen vooralsnog uitblijft, treden gemeenten vaak op als initiatiefnemer. De tijd, energie en geld aan de voorkant in combinatie met de onzekere uitkomst van het proces, kunnen gemeenten tegen houden om in te zetten op stedelijke herverkaveling.

Tot slot een terugkoppeling naar beide vragen die in het onderzoek centraal stonden. “In hoeverre is er sprake van marktfalen in de Brabantse detailhandel en welk optreden van de provinciale overheid is gezien de situatie gewenst en legitiem?” en “Welke rol is hierbij weggelegd voor het instrument stedelijke herverkaveling?”

Zoals reeds in de conclusie is benoemd is er sprake van marktfalen en wordt interventie van de provinciale overheid als legitiem ervaren in deze situatie. Een generieke oplossing voor het leegstandsprobleem bestaat echter niet. De situatie verschilt van casus tot casus en is in dit opzicht sterkt afhankelijk van gemeentelijke inzet en de sense of urgency bij marktpartijen. De provincie kan een rol vervullen in het genereren en delen van kennis, het bij elkaar brengen van belanghebbenden en het procesmatig ondersteunen van ontwikkelingsprocessen. Het leveren van een directe financiële bijdrage aan herverkavelingsprojecten, zoals door enkele gemeentelijke respondenten is geopperd, wordt door de provincie het liefst vermeden (Planologen Verstegen en Groot Zevert, persoonlijke communicatie, 15 december 2015). In de huidige tijd van bezuinigingen en waarin de nasleep van de economische crisis nog voelbaar is, worden simpelweg steeds minder subsidies verleend. De provincie Noord-Brabant neemt provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van retail en detailhandel. De provincie is onder andere actief bezig met de betrokkenheid van kennisinstellingen en marktpartijen, retailplatform Brabant en werkplaats de Gruyter. Er is dynamiek gaande om het kernwinkelgebied er boven op te helpen. Met name bestuurlijke en procesmatige instrumenten worden ingezet. Gezien de huidige financiële situatie zijn dit ook dé in te zetten instrumenten.

Een nadrukkelijke rol voor vrijwillige stedelijke herverkaveling bij de aanpak van winkelleegstand in binnensteden lijkt een utopia naar aanleiding van dit onderzoek. Hierbij gaat het te ver om naar aanleiding van dit onderzoek te stellen dat provincies niet moeten investeren in stedelijke herverkaveling, daarvoor was de omvang van het onderzoek te beperkt. Zelf binnen Noord-Brabant zullen de verschillen groot zijn. De onderzoeksuitkomsten en conclusies hebben met name betrekking op de reacties vanuit gemeentelijke ambtenaren in de onderzochte steden. Zij hebben gereflecteerd op de eigen casus. De uitkomsten waren wellicht anders geweest wanneer er met andere ambtenaren of experts was gesproken. Dit is echter inherent aan het doen van kwalitatief

onderzoek. Ondanks de potentie van het instrument blijkt stedelijke herverkaveling niet de heilige graal te zijn. In de vrijwillige vorm kan de provincie het instrument nog zo goed promoten, zo lang de sense of urgency bij de vastgoedeigenaren ontbreekt komen projecten nooit van de grond. Daarnaast kent stedelijke herverkaveling een interessant nieuw verdienmodel. Het instrument creëert echter geen nieuwe vraag en is daarmee niet dé oplossing voor het leegstandsprobleem. Maar zoals gezegd kan het zeker een nuttige toevoeging zijn in situaties waarin versnipperde eigendomsrechten bepaalde ontwikkelingen belemmeren. Vandaar dat de mogelijkheden die het instrument biedt wel onder de aandacht dienen te komen.

Naar aanleiding van de beleidsevaluatie en onderzoeksuitkomsten worden in de volgende paragraaf enkele aanbevelingen richting de provincie Noord-Brabant gedaan.

7.1 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt teruggekoppeld naar de doel- en vraagstelling van het onderzoek door het beantwoorden van de laatste deelvraag: 'Wat moet de provincie Noord-Brabant doen en laten bij de keuze voor stedelijke herverkaveling als toe te passen instrument?'.

De Noord-Brabantse kleine- en middelgrote gemeenten hebben op dit moment over het algemeen geen heldere visie m.b.t. de aanpak van winkelleegstand. De intentie tot veranderingen en ontwikkelingen is doorgedrongen, de aanpak echter onduidelijk. In dit onderzoek is gekeken in hoeverre stedelijke herverkaveling door deze gemeenten werd ingezet. Uit de resultaten is gebleken dat er nauwelijks met het instrument geëxperimenteerd is. Dit heeft onder andere met de eerder genoemde knelpunten te maken. In de huidige vrijwillige variant is het zonder welwillende eigenaren onmogelijk om tot een oplossing te komen. Op dit moment lijkt de noodzaak bij de Brabantse eigenaren (nog) niet dusdanig groot dat er op korte termijn succesvolle stedelijke herverkavelingprojecten van de grond komen. Vandaar de eerste en belangrijkste aanbeveling:

1. Focus niet te veel op het instrument stedelijke herverkaveling

Zeker gezien de randvoorwaarden zoals budget, tijd en capaciteit lijkt inzet van het instrument stedelijke herverkaveling in de meeste gevallen weinig zinvol. Vanuit de markt lijkt eveneens weinig behoefte aan een dergelijk instrument, omdat daar de sense of urgency nog niet in grote mate aanwezig is. In de vrijwillige variant zal het in binnensteden erg lastig zijn om tot een succesvolle herverkaveling te komen. In het centrum zijn namelijk zeer veel actoren actief met allemaal een eigen belang.

2. Maak het instrument bekend

Ondanks bovengenoemde aanbeveling en argumentatie kan stedelijke herverkaveling in situaties met onhandige eigendomssituaties in sommige gevallen wellicht een uitkomst bieden. Tijdens het onderzoek bleek dat de kennis rondom stedelijke herverkaveling vaak vrij beperkt. Zonder veel tijd en energie in het instrument te steken, kan de provincie wel bijdragen aan de kennisoverdracht ervan. Noem de mogelijkheden van het instrument bijvoorbeeld tijdens een symposium of nodig een gastspreker met kennis van het instrument uit. Door vruchtbaarheid aan het instrument te geven pikken andere actoren het op en gaan er wellicht mee aan de slag. Noord-Brabant is op dit vlak overigens al goed bezig in vergelijking met andere provincies. Dit blijkt onder andere uit het organiseren van de themabijeenkomsten en de communicatie met gemeenten via de regionale overleggen.

3. Bundel de krachten

Dit is een aanbeveling gericht op de algemene problematiek rondom winkelleegstand. Tijdens het onderzoek werd de hoeveelheid actoren, instrumenten, beleidsstukken etc. met betrekking tot dit thema duidelijk. Hierbij wordt er veel langs elkaar heen gesproken. Eén centrale plek waar bijvoorbeeld alle informatie verzameld is en ervaringen met elkaar uitgewisseld kunnen worden helpt hier wellicht bij. Onder het mom van een procesmatig instrument is het een idee om een dergelijke ontmoetingsplek te creëren. Tijdens het Vakberaad Ruimte (Provincie Noord-Brabant, 27 januari 2016) werd het idee van een interactief discussieplatform met betrekking tot de inzet van stedelijke herverkaveling geopperd. De provincie werkt inmiddels aan het opzetten van een platform voor het bredere detailhandelsvraagstuk. Het instrument stedelijke herverkaveling kan hier deel van uitmaken. Dergelijke platformen kunnen mogelijk een schakel vormen tussen bijvoorbeeld eigenaren uit gemeente X en projecten in gemeente Y. Wellicht wil de eigenaar graag uitbereiden maar is dat op zijn locatie in gemeente X niet mogelijk, terwijl op een bepaalde locatie in gemeente Y ruimte over is. Krachten bundelen en partijen bij elkaar brengen.

4. Steek de kop niet in het zand

De laatste aanbeveling is voor de provincie Noord-Brabant wellicht overbodig, aangezien de provincie al een zeer nadrukkelijke rol speelt bij de bestrijding van winkelleegstand. Gezien de omvang van het probleem kan er door provincies niet meer weggekeken worden. Een van de mogelijkheden is een kleine financiële bijdrage aan toekomstige projecten te leveren. Hoewel een financiële bijdrage in economisch mindere tijden wellicht lastig is, kan een project staan of vallen bij een kleine financiële impuls vanuit de overheid. In eerste instantie is dit een taak van de gemeenten. Gezien de omvang van het probleem is het echter verstandig de mogelijkheden van een 'provinciaal potje' voor leegstandsprojecten te bekijken. Dit kan bijvoorbeeld middels een revolving fund. Het idee hierachter is dat uitgezette middelen enerzijds terugkomen en anderzijds mogelijk opnieuw ter beschikking worden gesteld voor volgende herverkavelingsprojecten. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld subsidies die slechts eenmaal en zonder terugbetaling worden verleend. Door de

huidige bestuurlijke beperkingen voor subsidiemogelijkheden is er onder overheden een toegenomen aandacht voor het opzetten van een revolving fund.

7.2 Reflectie

In deze laatste paragraaf worden het uitgevoerde onderzoek en de hierbij gemaakte keuzes kritisch tegen het licht gehouden. In samenspraak met de provincie Noord-Brabant is dit onderzoek uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de toepasbaarheid van het instrument stedelijke herverkaveling door de provinciale overheid. De Welvaartstheorie (Stiglitz, 1988) heeft in dit onderzoek gefungeerd als theoretisch model om de legitimatie van overheidsinterventie in winkelgebieden te toetsen. Binnen de Welvaartstheorie is de rol van de overheid gekoppeld aan het optreden van marktfalen. Het probleem is dat het marktfalen van winkelgebieden lastig meetbaar is. Een zekere mate van leegstand wordt juist als positief ervaren. Kengetallen van het punt waarop het probleem rondom winkelleegstand omslaat in een maatschappelijk probleem zijn er niet. Het punt waarbij leegstand omslaat in een maatschappelijk probleem is per casus verschillend. Uit het onderzoek bleek echter dat in de Brabantse kleine en middelgrote steden winkelleegstand als maatschappelijk probleem werd gezien. Hierover bestaat consensus tussen alle betrokken partijen in de winkelgebieden. De interventietaak van de overheid bij het leegstandsprobleem bleek dus duidelijk aanwezig. Het uitgangspunt bij de toedeling van overheidstaken is het subsidiariteitsbeginsel. De noodzaak van provinciale overheidsinterventie bij dit op het eerste oog gemeentelijk probleem, is via dit beginsel aantoonbaar gemaakt. Coördinatie op bovengemeentelijk niveau levert op dit thema namelijk een aantoonbare meerwaarde op. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag, die met betrekking tot de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling is gekozen voor een ex ante evaluatie. Door een verkenning te maken van het politieke krachtenveld in Brabant en een uiteenzetting te maken van de betrokken actoren en relevante instrumenten, is duidelijk geworden wat de toegevoegde waarde van het instrument stedelijke herverkaveling is. Bij de evaluatie is de operationalisatie van de beleidsdoelstellingen echter lastig. Het terugdringen van winkelleegstand en toekomstbestendig maken van de binnenstad zijn ruime begrippen. Deze doelen zijn niet concreet of tijdsgebonden geformuleerd in de verschillende beleidsstukken van Brabantse regio's en gemeenten. Dit maakt ze moeilijk meetbaar. Hierdoor is het lastig om concrete uitspraken te doen over de effectiviteit van het instrument. Desondanks boden de gehanteerde theorieën voor dit kwalitatieve onderzoek voldoende handvaten. De kernbegrippen uit de probleemstelling en de onderzoeksvragen konden redelijkerwijs gedefinieerd en onderzocht worden middels de gebruikte theorieën. De nadruk in het onderzoek lag namelijk op het instrument stedelijke herverkaveling. Hierbij speelde de perceptie van de betrokkenen bij het proces een belangrijke rol. Indien voor een andere insteek of zwaartepunt was gekozen, dan hadden de theorieën verder uitgediept moeten worden. In de zin dat in dat geval bijvoorbeeld harde criteria voor het aantonen van de winkelleegstand als maatschappelijk probleem opgesteld hadden moeten worden. Tot nieuwe theoretische inzichten heeft dit onderzoek niet geleid. Terugblikkend op de wetenschappelijke relevantie heeft een provinciale focus op het instrument stedelijke herverkaveling niet tot wetenschappelijke vooruitgang geleid. De enige conclusie die uit het theoretisch model naar voren is gekomen is dat er sprake is van marktfalen op de detailhandelsmarkt in Noord-Brabant. Dit marktfalen blijkt niet dermate groot dat een vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling in de binnensteden kans van slagen heeft

De dataverzameling is voor een groot deel tot stand gekomen door het bestuderen van literatuur en het afnemen van interviews. Het gros van de respondenten bestond uit gemeentelijke

beleidsmedewerkers. Middels deze onderzoeksmethoden is getracht een zo duidelijk mogelijk beeld van de winkelleegstand in de desbetreffende gemeenten te scheppen. Daarnaast was het doel van de interviews om eventueel opgedane ervaringen m.b.t. het instrument stedelijke herverkaveling te evalueren. Wegens het tijdsbestek waarin het onderzoek plaats diende te vinden, is in overleg met de provincie Noord-Brabant voor deze aanpak gekozen. Een bredere groep respondenten aanspreken had de betrouwbaarheid van het onderzoek wellicht vergroot. Reacties op de winkelleegstand en opinie op stedelijke vanuit de markt zijn nu enigszins onderbelicht gebleven. Tijdens het verzamelen van de data werd tegen enkele problemen aangelopen. Allereerst bleken enkele beoogde respondenten niet mee te willen werken. Daarnaast gaven respondenten veelal een sociaal wenselijk antwoord, door het leegstandsprobleem in de gemeente te nuanceren. Ook op dit gebied hadden om een betrouwbaarder beeld te ontwikkelen van de situatie in Noord-Brabant meer interviews kunnen plaatsvinden. Ook had voor een enquête als alternatieve onderzoeksmethode gekozen kunnen worden. Middels enquêtes is het probleem van non-respons en sociaal wenselijke antwoorden niet op te lossen, maar het bereik van het onderzoek wordt vergroot. Tijdsgebrek is de reden dat hier tijdens het onderzoek niet voor is gekozen. Alleen al het zoeken naar de juiste contactpersonen zou een tijdrovende klus zijn.

Dit heeft zijn weerslag in de onderzoeksuitkomsten. Onderzoekers presenteren graag nieuwe en verrassende resultaten. In dit onderzoek zijn de resultaten niet zo verrassend als vooraf wellicht gehoopt. De inzichten uit het onderzoek bieden met name een lijst met kanttekeningen m.b.t. de inzet van stedelijke herverkaveling. De onderzoeksuitkomsten bieden derhalve voldoende inzichten om tot relevante aanbevelingen richting de provincie te komen.

De vooraf geformuleerde persoonlijke ontwikkeldoelen zijn deels behaald. Door gedurende de stageperiode mee te lopen bij het cluster Ruimte van de provincie Noord-Brabant, is een duidelijk beeld van het werkveld en de werkzaamheden van een (provinciale) ambtenaar ontstaan. Het nemen van initiatief in de breedste zin van het woord is iets waar meer uitgehaald had kunnen worden. Het nemen van initiatieven tijdens gesprekken was miniem.

7.3 Vervolg onderzoek

Tot slot worden in deze laatste paragraaf enkele suggesties gedaan voor vervolg onderzoek. Dit onderzoek heeft noodgedwongen ex ante plaatsgevonden, aangezien er nog geen succesvolle stedelijke herverkavelingsprojecten bekend zijn. Wanneer dit in de toekomst wel het geval is zou een ex post onderzoek uitgevoerd kunnen worden. Dit is een andere tak van sport, maar interessant is het om de conclusies naast elkaar te leggen. Dergelijk onderzoek kan de onderzoeksuitkomsten in dit onderzoek bevestigen of juist het tegendeel bewijzen.

Daarnaast lag de focus in dit onderzoek op de detailhandel. Een soortgelijk onderzoek kan ook uitgevoerd worden in andere functies zoals kantoren en wonen. Kantorenpanden en woningen worden ook door leegstand getroffen. Wellicht biedt stedelijke herverkaveling bij deze functies wel de oplossing. Onderzoek van deze aard kan bij bevestigende resultaten aanzet geven tot inzet van het instrument.

Een andere aanbeveling voor vervolg onderzoek is het benaderen van meerdere betrokken partijen, zoals winkeliers en beleggers. Wellicht hebben deze actoren een andere kijk op de problematiek en het instrument. Dit kan tot andere inzichten leiden of bevestigen wat in dit onderzoek is geconstateerd.

De laatste aanbeveling betreft een onderzoek in een economisch en sociaal slechtere omgeving. Een omgeving met nog meer leegstand, minder bezoekers en nog meer leegstand. Kortom een omgeving waar de sense of urgency nadrukkelijk bij alle partijen aanwezig is. Een dergelijke situatie doet zich in Nederland wellicht (nog) niet voor. Maar misschien in het buitenland of een dergelijke situatie kan gesimuleerd en onderzocht worden via game sessies. In dergelijke situaties blijkt stedelijke herverkaveling wellicht dé uitkomst.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2003). *Beleidsdirecties aan de slag met evaluatieonderzoek: Verslag symposium over beleidsevaluaties bij ministeries, 2 september 2003*.
- A2-gemeenten. (2015). *Detailhandelsvisie A2-gemeenten: A2-gemeenten: Valkenswaard, Heeze-Leende, Cranendonck*.
- Bardoel, J., Pijlman, L. & Vaessen, M. (2015). *Stedelijke herverkaveling oplossing leegstand*. In S+RO (2), p.38-40.
- De Wolff, H. (2013). *Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Bergsma, M. (2003). *Betrouwbaarheid en Validiteit van Kwalitatief georiënteerde Operational Audits: Methoden en technieken die de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief geörienteerde audits waarborgen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Besselaar, M. (2011). *Structurele leegstand. Voorkomen is beter dan genezen*. Vinddatum 12 januari 2016, op <http://files.vastgoedbibliotheek.nl/Server/getfile.aspx?file=docs/mre/11/Besselaar.pdf>.
- Boadway, R. & Bruce, N. (1984). *Welfare Economics*. New York: Basil Blackwell Inc.
- Bolt, J. (2003). *Winkelvoorzieningen op waarde geschat: Theorie en praktijk*. Merelbeek: Bolt.
- Boonstra, F., Bruil, W., Fontein, R. & De Haas, W. (2014). *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Brabantbrede Ladderteam. (2015). *Op weg naar Duurzame VerstedelijkingsAfspraken*.
- Brabants Dagblad. (2015a). *Winkeliers bezorgd over leegstand in centrum*. Vinddatum 24 januari 2016, op <http://www.bd.nl/algemeen/binnenland/winkeliers-bezorgd-over-leegstand-in-centrum-1.5580908>.
- Brabants Dagblad. (2015b). *Winkels vallen om, hoe blijft de binnenstad aantrekkelijk?* Vinddatum 24 januari 2016, op <http://www.bd.nl/algemeen/economie/winkels-vallen-om-hoe-blijft-de-binnenstad-aantrekkelijk-1.5570830>.
- Brabants Dagblad. (2016). *Voorzitter van winkeliersvereniging Veghel: 'Uden bewondert onze horeca'*. Vinddatum 24 januari 2016, op <http://www.bd.nl/regio/oss-uden-veghel-e-o/veghel/voorzitter-van-winkeliersvereniging-veghel-uden-bewondert-onze-horeca-1.5598914>.
- Bressers, J., Herweijer, M. & Korsten, A. (1993). *Beleidsvaluatie*. In Bressers, J., Thomassen, J. & Van Vught, F. (red.). *Politologie en openbaar bestuur*, p. 230-247.
- BRO. (2013). *De consequenties van de Europese Dienstenrichtlijn voor detailhandelsontwikkelingen*.
- Buitelaar, E. (2002). *New institutional economics and planning: A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Buitelaar, E. (2003). *Neither market nor government, comparing the performance of user rights regimes*. In *Town planning review*, 74 (3), p. 315-330.
- Buitelaar, E. (2007). *The cost of land use decisions; applying transaction cost economics to planning & development*.
- Buitelaar, E. (2014). *Doemdenken over leegstand*. Vinddatum 1 december 2015, op <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/10123-doemdenken-over-leegstand>.
- Buitelaar, E. (2015). *Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk*. Vinddatum 1 december 2015, op <http://www.cobouw.nl/artikel/1145031-actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk-uitgebreide-versie>.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*.
- Buitelaar, S. (2015). *Gemeente reageert sneller dan markt op leegstand*. Vinddatum 3 januari 2016, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/gemeente-reageert-sneller-dan-markt-op-leegstand.9504303.lynkx>.
- BVH Ruimte. (2015). *Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties: Eigen grond*.
- CBS, PBL & Wageningen UR. (2015). *Leegstand van winkels, 2004-2015*. Vinddatum 21 augustus, op <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2151-Leegstand-winkels.html?i=36-177>.
- Coase, R. (1960). *The Problem of Social Cost*. Vinddatum 4 april 2016, op <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling. (2014). *Grenzen verschuiven*.
- CPB. (1999). *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Klerk, L. & Kreukels, T. (2015). *Geschiedenis in vogelvlucht: planologische theorievorming*. In *Rooilijn*, jaargang 48 (1), p. 8-15.
- De Kort, E. & Van Geffen, P. (2015). *Regionale uitvoeringsagenda detailhandel West-Brabant*.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Vinddatum 1 mei 2016, op http://steunpuntbov.be/rapport/s0205020_deel1.pdf.
- DTNP. (2015). *Leegstandsbarometer*. Vinddatum 12 oktober 2015, op <http://www.dtnp.nl/leegstandsbarometer/>.
- Europese Commissie. (2006). *Europese Dienstenrichtlijn*. Vinddatum 4 november 2015, op <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123>.
- Evers, D., Tennekes, J. & Van Dongen, F. (2014). *De bestendige binnenstad: Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de Nederlandse binnenstad*. PBL.

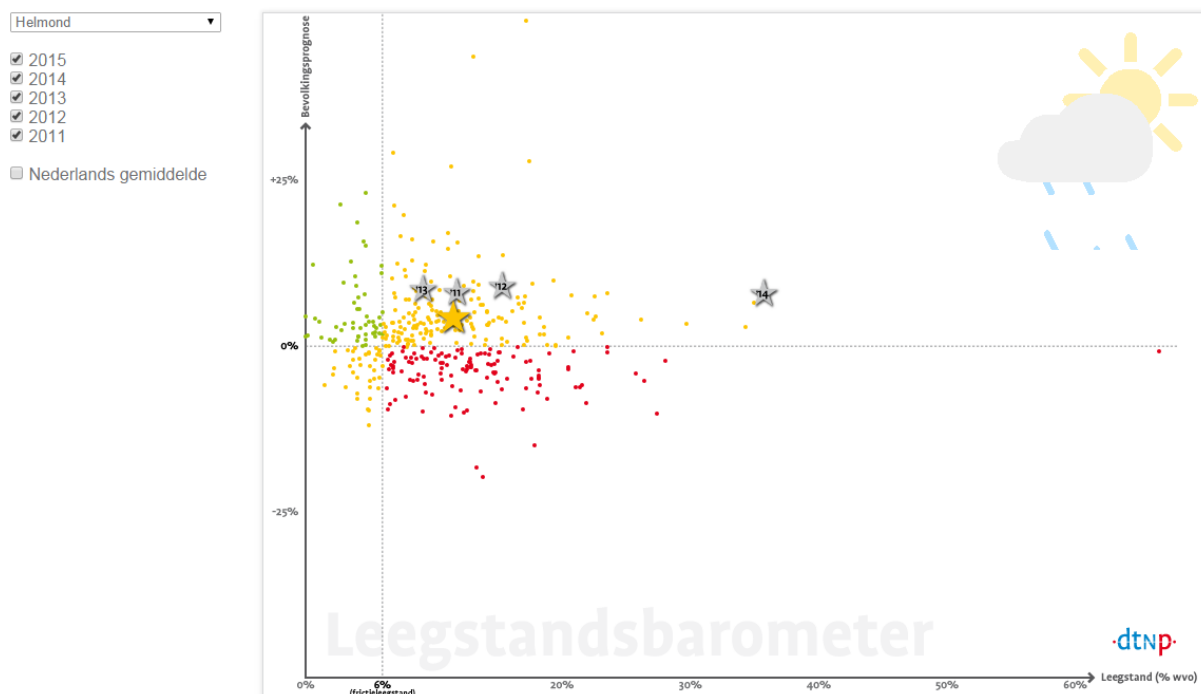
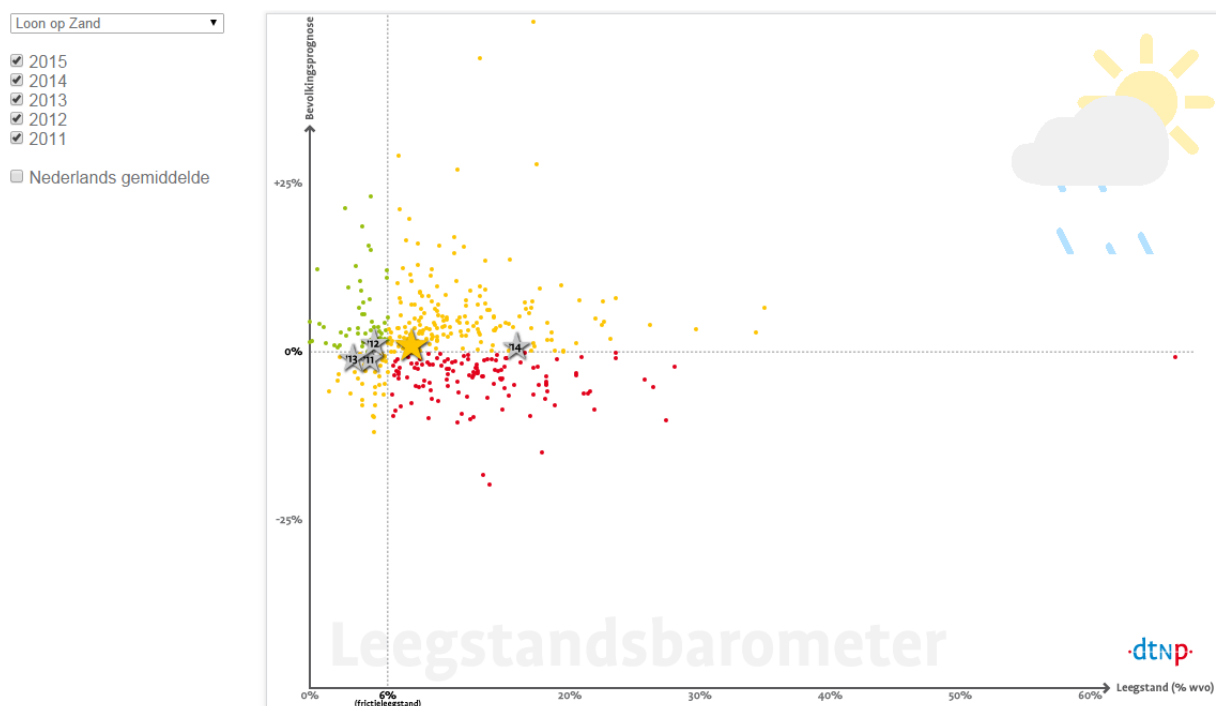
- Gemeente Helmond. (2013). *Detailhandelsbeleid 2013*.
- Gemeente Helmond. (2013b). *Stadsvisie 2030: Helmond werkt*.
- Groot Nibbelink, J. (n.d.). *Verrekening bij de stedelijke herverkaveling Maasbracht*.
- Hoopman, E. (2013). *Stedelijke herverkaveling als instrument om centra in krimp- en anticipeerregio's compacter te maken: kans of geen kans?*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Hotelling, H. (1929). Stability in competition. *The economic journal*, Volume 39, pp. 52-79.
- Huizinga, F. & Ossokina, I. (2014). *Leegstand: een opgave voor beleid?* In Real Estate Research Quarterly, jaargang 13 (1), p. 18-25.
- Jager, J. (2012). *Erwin van der Krabben en Friso de Zeeuw over stedelijke herverkaveling: Gebiedsmandje de heilige graal?* In Vitale stad, jaargang 15 (6), p 44-47.
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ruimte Ruilen: Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: Nicis Institute.
- Kadaster. (n.d.). *Stedelijke herverkaveling*. Vinddatum 1 september 2015, op <http://www.kadaster.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ontwikkeling/Stedelijk-gebied/Stedelijke-herverkaveling.htm>.
- Kadaster. (2013). *Op weg naar een wettelijke regeling*. Apeldoorn: Kadaster Ruimte en Advies.
- Kadaster. (2013a). *Stedelijke herverkaveling*. Apeldoorn: Kadaster Ruimte en Advies.
- Kadaster. (2014). *Verslag Expertmeeting Stedelijke Herverkaveling*.
- Keuning, W. & Rooijers, E. (2015). Winkelleegstand eindelijk op de agenda. Vinddatum 23 september 2015, op <http://fd.nl/ondernemen/1103021/winkelleegstand-eindelijk-op-de-agenda>.
- Korsten, A. (2013). *Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*.
- Lambooy, J., Atzema, O. & Wever, E. (1997). *Ruimtelijke economische dynamiek. Een inleiding in de theoretische aspecten van de economische geografie*. Bussum: Coutinho.
- Little, I. (2002). *A critique of welfare economics: a re-issue*. Oxford: Oxford University Press.
- McKillip, J. (1998). Need Analysis. In Bickman, L. & Rog, D. *Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Metropoolregio Eindhoven. (2015). *Regionale detailhandelsvisie*.
- Ministerie van Financiën. (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante: Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex ante*.
- Ministeries van Vrom, LNV, VenW, EZ en OCW. (2006). *Nota Ruimte*.
- Myrdal, C. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.

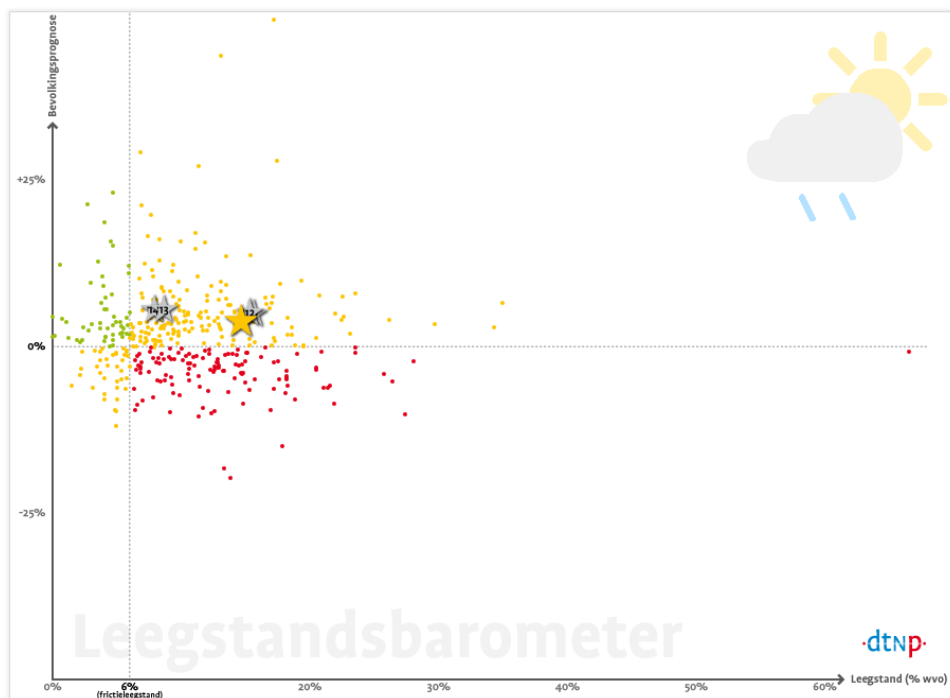
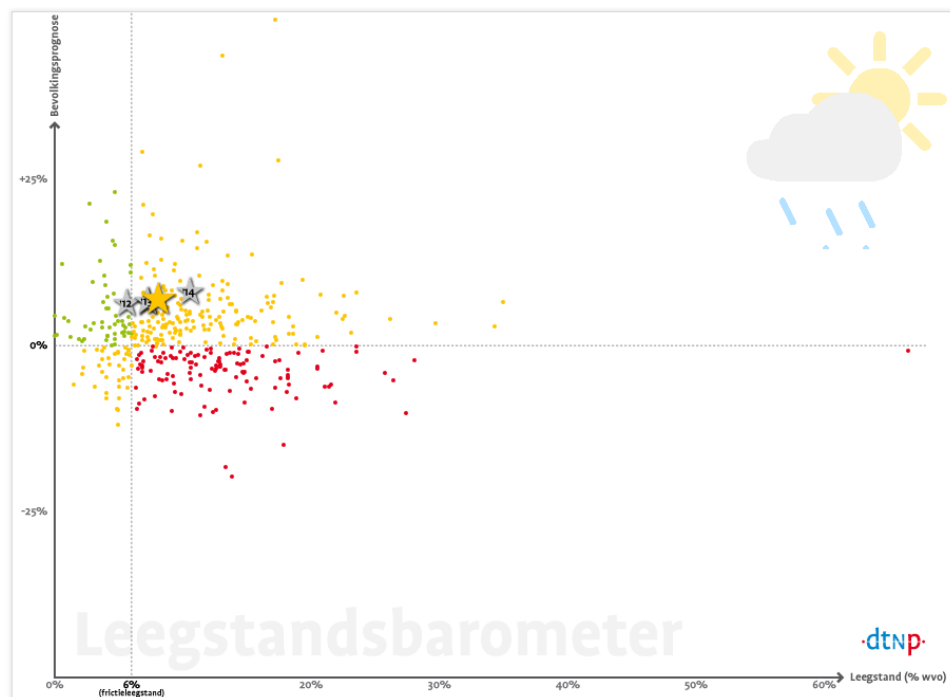
- Narayan, S. (2000). 'Property Rights and the Impact on Resource Allocation and Welfare: A Diagrammatic Exposition'. *The Australian Economic Review*, 33 (1), pp. 100-108.
- Nelson, R. (1958). *The selection of retail locations*. New York: Dodge.
- Ontheiginingswet*. (1851, 28 augustus). Vinddatum 23 november 2015, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/geldigheidsdatum_23-11-2015.
- PBL. (2014). *Leegstand winkels en kantoren neemt verder toe*. Vinddatum 24 juni 2015, op <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2014/leegstand-winkels-en-kantoren-neemt-verder-toe>.
- PBL. (2015). *De veerkrachtige binnenstad*. Vinddatum 24 juni 2015, op <http://www.pbl.nl/publicaties/de-veerkrachtige-binnenstad>.
- PBL. (2015a). *Commercieel vastgoed steeds vaker leeg maar toch populair bij beleggers*. Vinddatum 22 oktober 2015, op <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/commercieel-vastgoed-steeds-vaker-leeg-maar-toch-populair-bij-beleggers>.
- PBL. (2016). *PBL ontzenuwt schrikbeeld: binnensteden hebben goede vooruitzichten*. Vinddatum 30 mei 2016, op <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/pbl-ontzenuwt-schrikbeeld-binnensteden-hebben-goede-vooruitzichten>.
- Peek, G. & Veghel, G. (2011). *Geen stad zonder winkels*. Rotterdam: NAI Publishers, p. 250- 267.
- Pels, D & Visscher, Q. (2015). *Knip en plak een leuk winkelhart in elkaar*. In *Trouw*, 31 maart 2015.
- Platform31. (2014). *Technologie en leegstand; wat kunnen we er mee?* Vinddatum 10 januari 2016, op <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/programmas/ruimte-en-economie/smart-cities-nl/smart-cities-nl-artikelen/de-gebruiker-centraal-smart-cities-en-leegstand>.
- Platform31. (2014). *Winkelgebied van de toekomst: Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*.
- Provincie Noord-Brabant. (n.d.). *Toekomstperspectief en opgaven Brabantse winkelgebieden*.
- Provincie Noord-Brabant. (2009). *Grondbeleid Provincie Noord-Brabant: Deel I Bestuurlijk rapport*.
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Discussienota Detailhandel in Noord-Brabant*. Vinddatum 12 september 2015, op <http://www.brabant.nl/-/media/73348EEBC1774428B0D30C61E1CA76A8.pdf>.
- Provincie Noord-Brabant. (2013). *Werk aan de winkel in de regio: naar een regionale aanpak ter versterking van de detailhandelsstructuur in Noord-Brabant*. Vinddatum 2 september 2015, op <http://www.brabant.nl/subsites/veerkrachtig-bestuur/opgaven/-/media/2D80291C618A46F294BECE6B16303610.pdf>.
- Provincie Noord-Brabant. (2014a). *Van meer naar anders: Samen naar vitale werklocaties*. Vinddatum 12 september 2015, op <https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/economie-en-werk/ruimte-voor-bedrijvigheid/-/media/C282DC1E976344B394E256FBA24A95AB.pdf>.
- Provincie Noord-Brabant. (2014b). *Structuurvisie 2010 – partiële herziening 2014*. Vinddatum 12 september 2015, op <https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordering/-/media/13C6574BF8DD40D6B38A1C886C651712.pdf>.

- Provincie Noord-Brabant. (2015). *Provincie en Fontys bundelen kennis over leegstand*. Vinddatum 2 december, op <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2015/december/provincie-en-fontys-bundelen-kennis-over-leegstand.aspx>.
- RetailNews. (2015). *Retailjaar 2015: De komst van de Retailagenda*. Vinddatum 12 januari 2016, op <http://www.retailnews.nl/nieuws/zMmPNtraSK2sCGLboREm8g-0/retailjaar-2015-de-komst-van-de-retailagenda.html>.
- Rijksoverheid. (n.d.). *Omgevingswet*. Vinddatum 25 januari 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>.
- Rijksoverheid. (2001). *Nota Grondbeleid: Op grond van nieuw beleid*.
- Rijksoverheid. (2015). *Retailagenda*. Vinddatum 12 september 2015, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/retailagenda>.
- Regionaal Ruimtelijk Overleg Noordoost-Brabant. (2014). *Agendapunt 3: Thema werken*. Vinddatum 21 november 2015, op <https://www.pleio.nl/file/download/27021982>.
- Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Centraal Planbureau.
- Rossi, P., Freeman, H. & Lipsey, M. (1999). *Evaluation: A systematic approach 6th ed.* London: SAGE Publications Ltd.
- SER Brabant. (2013). *Naar een toekomstbestendige detailhandelsstructuur; regie en sturing in een snel veranderend winkellandschap!*. Vinddatum 12 september 2015, op <http://www.serbrabant.nl/pdf/juli2013/Advies%20Detailhandel%20%20juni%202013,%20def%20eindversie%20juni%202013.pdf>.
- Stegen, S. (2016). *Ondernemers in Emmen willen snel actie tegen leegstand*. Vinddatum 17 maart 2016, op <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/106956/Ondernemers-in-Emmen-willen-snel-actie-tegen-leegstand>.
- Stiglitz, J. (1998). *Economics of the public sector*. New York: Norton.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Van Dalen, H.P. (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Van Baardewijk, E. (2014). *Stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing (deel 2)*.
- Van der Krabben, E. (1995). *Urban Dynamics: A Real Estate Perspective - An Institutional Analysis of the Production of the Built Environment*.
- Van der Krabben, E. (2008). Een nieuwe koers voor winkellocaties. *Rooilijn*, 41 (1), p. 22-27.
- Van der Krabben, E. & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. In *Town Planning Review*, 79 (6), p. 651-672.
- Van der Stoep, H., Groot Nibbelink, J., Bonke, M. & Van der Krabben, E. (2013). *Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herverkavelingsprojecten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Van Dongeren, A. (2016). *Wie is de volgende in de rij?* In Dagblad de Limburger, 16 januari 2016.
- Van Gool, P., Brounen, D., Jager, P. & Weisz, R. (2007). *Onroerend goed als belegging*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Van Son, P. (2015). *Bestuursakkoord: ouderwetse rem van Brabants bestuur*. Vinddatum 12 april 2016, op <http://brabant.vvd.nl/nieuws/7197/bestuursakkoord-ouderwetse-rem-van-brabants-bestuur>.
- Vennix, J. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Custom Publishing.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2011). *Leegstand te lijf: Handvaten voor langetermijnstrategie*. Vinddatum 12 september 2015, op <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2012/leegstandtelijf.pdf>.
- Vinke, R. (2016). *Hoge huur zorgt voor lege panden: Ingrijpen is volgens de wethouder niet nodig*. Vinddatum op 28 januari 2016, op <https://www.deondernemer.nl/nieuwsbericht/49316/hoge-huur-zorgt-voor-lege-panden>.
- Webster, C. (1998). *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theorie*. In Urban Studies, 35, p. 53-75.
- Wet inrichting landelijk gebied*. (2006, 7 december). Vinddatum 23 november, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0020748/geldigheidsdatum_23-11-2015.
- Wet ruimtelijke ordening*. (2006, 20 oktober). Vinddatum 23 november, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_23-11-2015.
- Wet voorkeursrecht gemeenten*. (1981, 22 april). Vinddatum 23 november, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0003391/geldigheidsdatum_23-11-2015.
- Wigmans, G. (2003). *Grondbeleid en haalbaarheid*. Delft: Technische Universiteit.
- Wortelboer, P. & Lijesen, M. (2008). *Wikken en wegen. Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en de veranderende rol van de overheid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zeilmaker, H. (2015). *Stedelijke herverkaveling: nieuw instrument voor grondbeleid*. Vinddatum 25 januari op, <http://dirkzwageroverheidenvastgoed.nl/2015/12/10/stedelijke-herverkaveling-nieuw-instrument-voor-grondbeleid/>.

Bijlage 1 – Leegstand in de vijf onderzochte Brabantse gemeenten aan de hand van de leegstandsbarometer (DTNP, 2015)





Bijlage 2 – lijst geïnterviewde personen

- **Erwin van der Krabben, 21 september 2015**
Hoogleraar Vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- **Sander Lenferink, 21 september 2015**
Onderzoeker & docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- **Henk Verschoor, 15 oktober 2015**
Zelfstandig adviseur duurzaam economische ontwikkeling / oud-beleidsadviseur voor o.a. Gemeente Maasgouw
- **Frank van Blokland, 16 oktober 2015**
Directeur IVBN
- **Marcel Stiefhagen, 27 oktober 2015**
Senior Adviseur Economische Zaken Gemeente Oosterhout / Centrummanager Oosterhout
- **Joep Janssen, 29 oktober 2015**
Beleidsmedewerker bedrijventerreinen Gemeente Helmond
- **Luc Speck, 4 november 2015**
Projectleider Masterplan Centrum Valkenswaard
- **Paul Maassen, 10 november 2015**
Beleidsmedewerker economie Gemeente Veghel
- **Wanda Verstegen, 15 december 2015**
Planoloog stedelijk gebied Provincie Noord-Brabant
- **Manuel Groot Zevert, 15 december 2015**
Planoloog stedelijk gebied Provincie Noord-Brabant

Bijlage 3 – Interviewguides

Interviewguide Frank van Blokland (IVBN)

Intro

- Voorstellen
- Korte weergave van doel en werkwijze
- Motivatie keuze geïnterviewde
- Manier waarop informatie verwerkt gaat worden

Stedelijke herverkaveling

- In hoeverre vindt U stedelijke herverkaveling een aanvulling op het bestaand instrumentarium?
- Hoe kijken beleggers naar winkelleegstand / instrument SH?
 - o Financieel
 - o Locatie
 - o ...
- Discussie verplichte variant SH
 - o Onder welke voorwaarden?
 - o Eigendomsrecht
 - o ...

Rol actoren

- Welke problemen ondervinden beleggers en andere marktpartijen tijdens SH-processen?
- Hoe wordt daarmee omgegaan? (In lijn met de volgende 3 vragen)
 - o Door de overheid
 - o Door partijen zelf
- Wat wordt er door overheden gedaan om SH-projecten te laten slagen?
 - o Kennis
 - o Financiële steun
 - o ...
- Wat zou de overheid vanuit uw oogpunt verder kunnen doen om de kans van slagen te vergroten?
- Op welke manier kunnen beleggers of andere marktpartijen de kans van slagen vergroten?

Discussie casussen

- Praktijkvoorbeelden ter verduidelijking
 - Welke problemen deden zich voor?
 - Etc...

Afsluiting

- Samenvatting ter controle
- Onderbelichte zaken die van belang zijn vergeten?
- Bedanken
- Evt. maken van vervolgafspraken

Interviewguide Henk Verschoor

Inleiding	- Voorstellen - Korte weergave van doel en werkwijze - Motivatie keuze geïnterviewde - Manier waarop informatie verwerkt gaat worden
Stedelijke herverkaveling - SH toevoeging bestaand instrumentarium? / Behoeftte aan dit instrument? - Voorwaarden succesvolle uitvoering / Succesfactoren? - Problemen / Knelpunten? - Stok achter de deur?	
Actoren <i>Brainstormen huidige rol overheid</i> - Wat wordt er door overheden gedaan om SH-projecten te laten slagen? * <i>Kennis</i> * <i>Financiële steun</i> * ... <i>Verbeterpunten toekomstige rol overheid</i> - Moet de overheid (provincie) SH als instrument promoten onder bijv. gemeenten? - Hoe kan de overheid eigenaren meer triggeren te participeren in het proces? * <i>belastingvoordelen</i> * ... <i>Perspectieven andere actoren</i> - Welke problemen ondervinden deze partijen? - Hoe wordt daarmee omgegaan? * <i>door henzelf</i> * <i>door de overheid</i>	
Casussen - Praktijk voorbeelden ter verduidelijking • Bijvoorbeeld Maasbracht - Welke problemen deden zich hier voor?	

<i>*Bijv. in Maasbracht: onwillige eigenaar</i> - Hoe hadden deze problemen in uw ogen kunnen worden aangepakt? - Hoe zit U de toekomst van dit instrument tegemoet? <i>*Vorm (verplicht/vrijwillig) etc.</i>	
Afsluiting	- Samenvatting ter controle - Onderbelichte zaken die van belang zijn vergeten? - Bedanken - Evt. maken van vervolgspraken

Interviewguide Gemeenten

Intro

- Voorstellen
- Korte weergave van doel en werkwijze
- Motivatie keuze geïnterviewde
- Manier waarop informatie verwerkt gaat worden

Leegstand

- Problematiek in gemeente
- Gevolgen
- (Inter-)gemeentelijk beleid & aanpak

Stedelijke herverkingeling

- In hoeverre nagedacht / gebruik gemaakt van het instrument?
- Evt. knelpunten
- Resultaten

Afsluiting

- Samenvatting ter controle
- Onderbelichte zaken die van belang zijn vergeten?
- Bedanken
- Evt. maken van vervolgafraken