

Leegstand gebied(t) samenwerking

Een analyse naar de relatie tussen leegstandsmaatregelen en coproductie



Auteur: M.J.J. van den Bergh
Opleiding: Planologie
Onderdeel: Masterthesis
Datum: Juli 2013

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Colofon

Auteur

M.J.J. van den Bergh
4089227
mjj.vandenbergh@gmail.com

Onderwijsinstelling

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Planologie
Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen
(024) 36 11 925



Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider

Dhr. dr. E. van der Krabben

Tweede lezer

Dhr. dr. K. Martens

Stage organisatie

Seinpost Adviesbureau
Biesbosweg 16C
5145 PZ Waalwijk



Seinpost

ADVIESBUREAU BV

Begeleider

Dhr. J. Bardoel
senior adviseur Ruimtelijke Economie

Datum

Nijmegen, 14 juli 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn master thesis 'Leegstand gebied(t) samenwerking: Een analyse naar de relatie tussen leegstandsmaatregelen en coproductie'. Deze masterscriptie vormt de afsluiting van mijn masteropleiding Planologie aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Na het behalen van mijn HBO-diploma Plattelandsvernieuwing besloot ik een nieuwe uitdaging aan te gaan en mijn studie voort te zetten aan de universiteit. Ik had behoefte mijn kennis te verbreden. Gedurende mijn vooropleiding ging mijn interesse voornamelijk uit naar landschappelijke gebiedsontwikkeling. De keuze voor Planologie was dan ook snel gemaakt. Ik was al onderlegd in de 'groene' kant van gebiedsontwikkeling. Het leek mij daarom interessant om zelf te verbreden en verdiepen in de 'rode' kant van gebiedsontwikkeling. Vandaar de keuze voor de Master Planologie.

Tijdens mijn masterscriptie wilde ik graag een stage combineren met een scriptie om zodoende ervaring op te doen. In april 2012 heb ik een stageplaats gevonden waar ik ervaring kon op doen in het planologische werkveld. Seinpost Adviesbureau heeft mij de kans gegeven de effecten en mogelijkheden van de leegstandmaatregelen binnen winkelgebieden te onderzoeken. Dit onderwerp sprak mij enorm aan omdat het interessant is op een andere manier naar winkelgebieden te kijken. Immers zie je als consument vaak genoeg winkelgebieden, maar zien onderzoekers winkelgebieden op een totaal andere manier. Vooral dit laatste aspect boeide mij enorm. Ik ben er trots op dat tijdens deze praktijkervaring een deel van mijn onderzoek is gepubliceerd in het factbook 'Winkelleegstand praktisch oplossen'.

Het resultaat dat voor u ligt, had ik niet kunnen bereiken zonder de bereidheid en inzet van diverse betrokkenen die ik daarvoor graag wil bedanken. In de eerste plaats wil ik mijn begeleider Erwin van de Krabben bedanken voor zijn praktische en kritische opmerkingen. Op de tweede plaats wil ik John Bardoel, mijn begeleider vanuit Seinpost Adviesbureau, bedanken voor de prettige samenwerking. Maar bovenal voor zijn geduld en kritische blik op mijn onderzoek. Ik kon te allen tijde bij hem terecht om te sparren over ideeën en oplossingen. Ook wil ik alle betrokkenen bedanken die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek in de vorm van interviews en data verstrekking.

Het afronden van mijn scriptie heeft mij veel tijd en energie gekost, dit was niet altijd even gemakkelijk. Nu de laatste hand aan het werk is gelegd, ben ik trots op het resultaat. Via deze weg wil ik Marthe van Vloten bedanken voor haar steun en de nodige afleiding in de laatste maanden. Ook mijn vader, Jan van den Bergh wil ik bedanken voor zijn kritische blik in de afrondingsfase van mijn onderzoek.

Dan rest mij niets anders dan u veel plezier te wensen met het lezen van mijn scriptie.

Marijn van den Bergh

Nijmegen, 14 juli 2013

Samenvatting

De vastgoedmarkt verkeert in crisis. De vele berichten in de media bevestigen dit beeld. Zo vindt bijna dagelijks berichtgeving plaats over de problemen op de woningmarkt. Ook de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt kennen al geruime tijd een grote leegstandsproblematiek. De winkelvastgoedmarkt blijft niet bespaard en is ook onderhevig aan de crisis. Onder meer door het uitblijven van consumenten bestedingen, de veranderende winkel markt, verandering van de bevolkingssamenstelling, de toename van online aankopen en de verandering van het koopgedrag – waar internet maar een deel van uit maakt – hebben ondernemers het moeilijk om hun hoofd boven water te houden.

De verslechterde marktsituatie werkt door in de leegstandsontwikkeling. Locatus – landelijke databank van de retailsector – neemt ieder jaar een gestage groei van het leegstandspercentage waar. Het gemiddeld leegstandspercentage van 6,3 procent lijkt in eerste opzicht nog niet verontrustend. Locatus neemt echter grote verschillen waar op provinciaal en lokaal niveau. Per gemeente zijn de verschillen nog groter. Zo wordt de grootste problematiek waargenomen in Echt, Schiedam, Geleen en Rotterdam Oude Noorden, waar respectievelijke 21, 20, 18 en 17 procent van het winkelvastgoed leeg staat (Locatus, 2011). Daarentegen betreffen positieve uitschieters het centrum van Amsterdam en het centrum van Utrecht, waar respectievelijk 2,3 procent en 3,5 procent van de panden leeg staat (Locatus, 2011). Als we de leegstandscijfers segmenteren naar type winkellocatie zien we dat de leegstand op A-locaties met 2 procent stabiel is. Op C-locaties stijgt de leegstand verder naar 12,3 procent (Locatus, 2011).

Veel gemeenten lijken echter de opgave waarvoor ze staan vaak sterk te onderschatten. Indien overheden, vastgoedeigenaren, ondernemers en ontwikkelaars geen vergaande maatregelen treffen, zal de leegstandsproblematiek in 2020 niet of nauwelijks verbeteren (Roots & AnalyZus, n.d.).

Winkelleegstand is complexe problematiek gezien de vele factoren (onder meer de locatie, lokale marktomstandigheden en de winkelvastgoedmarkt zelf) die leegstand beïnvloeden. Hierdoor vereist de leegstand beperking altijd een maatwerk aanpak. Dit lijkt enigszins evident, maar waarom zijn de verschillen landelijk dan zo groot? Enerzijds zijn er succesvolle winkelgebieden bekend die veerkracht tonen op bovengenoemde negatieve ontwikkelingen. Anderzijds lijken sommige winkelgebieden niet in staat om op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen. De leegstand neemt toe en kan resulteren in verpaupering en vervolgens in een afname van de leefbaarheid. Bovendien onderscheid de literatuur kansrijke en kansarme locaties met betrekking tot de ontwikkel mogelijkheden en behoud van de winkelfunctie. Daarnaast handelen de actoren vaak strikt vanuit hun eigen belang, zonder het gemeenschappelijk belang (leegstandsbeperking) te onderkennen. Althans de afstemming over welke rol iedere actor dient in te nemen om de problematiek te beperken is vaak niet duidelijk. Het gevolg is dat partijen nog niet in voldoende mate bereid zijn om investeringen te plegen of andere maatregelen te treffen. Dit leidt tot het sterke vermoeden, dat niet altijd voor de beste of meest adequate samenwerkingsvorm wordt gekozen. Daarnaast is het effect van het instrumentarium en de daarbij gewenste samenwerkingsvorm met betrekking tot de winkelleegstand nog nauwelijks aangetoond in de literatuur.

Gezien de aard en context van de leegstandproblematiek wordt in dit onderzoek verondersteld, dat een vorm van netwerksturing (coproduceren) het meest effectief is om winkelleegstand te beperken. Een mogelijke (nieuwe) invalshoek om de problematiek te analyseren betreft de wetenschappelijke literatuur omtrent 'coproductie'. Dit theoretisch perspectief stelt dat complexe ruimtelijke vraagstukken in stedelijke regio's altijd een multidimensionale aanpak nodig hebben, waarbij de betrokken partijen – publiek, privaat, maatschappelijk – samenwerken (Sellers, 2002; Gualini, 2002; Teisman et al., 2004; Janssen- Jansen, 2010).

Deze studie staat in het teken van de volgende centrale vraag:

“Aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om in Nederlandse winkelgebieden succesvol leegstandsbeleid te coproduceren en in hoeverre kunnen inzichten uit coproductie procesmatig bijdragen aan het verbeteren van leegstandsbeleid voor winkelgebieden?”

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om uitgebreide kennis over de oplossingsrichtingen van het probleem te vergaren. Gezien de aard van de leegstandsproblematiek en de maatwerk vereiste aanpak is diepgang gewenst. Het bovenstaande verhoudt zich het beste tot een kwalitatief onderzoek. Gezien het feit dat er in de literatuur nog relatief weinig kennis en inzicht is over oplossingsrichtingen voor het probleem is het noodzaak om informatie te vergaren in de praktijk. In deze studie is gekozen om de noodzakelijke kennis te vergaren middels deskresearch (eerste fase) en casestudy onderzoek (tweede fase). De eerste fase is vooral gericht op het verkrijgen van inzichten op het gebied van onder meer de Nederlandse retailsector, de leegstandsproblematiek, het instrumentarium gericht op het aanpakken van de leegstandsproblematiek en op het ontwikkelen van het theoretisch kader. De tweede fase van het onderzoek betreft de toetsing van de matrix en mogelijkheden voor coproductie in de praktijk. Middels diepte-interviews zijn verschillende actoren (gemeenten, vastgoedeigenaren, centrummanagementorganisaties en makelaars) per case ondervraagd naar de werking van het betreffende instrumentarium. Daarnaast is vanuit het perspectief van iedere actor onderzocht in welke mate er sprake is van coproductie en in hoeverre inzichten uit coproductie kunnen bijdragen aan het oplossen van het leegstandsvraagstuk.

Om de betekenis van coproductie voor de leegstandsproblematiek te kunnen beoordelen is de volgende hypothese opgesteld:

“Gezien bepaalde kenmerken van binnenstedelijk gebied en retailvastgoedmarkt zullen met name factoren wederzijds voordeel, gezamenlijke beleidspraktijk, gemeenschappelijke beeldvorming en wederzijds afhankelijke actoren bijdragen aan het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid”.

Met inachtneming van de trends en ontwikkelingen kan met niet anders stellen dan dat het Nederlandse winkellandschap een structurele verandering ondergaat. De toename van internet-aankopen, schaalvergroting, nieuwe winkelconcepten, demografische ontwikkelingen als bevolkingskrimp en vergrijzing en de financiële crisis resulteren onder meer in een mismatch tussen vraag en aanbod. Winkelleegstand kan hier in veel gevallen een direct resultaat van zijn.

Winkelleegstand manifesteert zich op basis hiervan in verschillende vormen waardoor winkelgebieden ook in andere fasen kunnen verkeren. Dit vraagt ook om verschillende strategieën in de verschillende fasen. Zo kan het voor een winkelgebied waar nauwelijks sprake is van leegstand effectief zijn om de leegstand op voorhand te voorkomen. Door bijvoorbeeld door te investeren in de vitaliteit van een winkelgebied of te investeren in het nieuwe winkelen. Een tweede strategie kunnen tijdelijke maatregelen zijn om de negatieve effecten van leegstand te beperken. Hierbij valt te denken aan pop-up stores en windowdressing. Tot slot kan men een derde confronterende strategie toepassen in het geval wanneer er al sprake is van relatief veel leegstand. De zwaardere instrumenten kunnen onder deze strategie worden ingeschaald. Bijvoorbeeld door gebieden van kleur te laten verschieten (functieverandering door flexibel bestemmingsplan), een WOM die is gericht op het verbeteren van courantheid van het vastgoed en invulling, het invoeren van omzethuren et cetera.

Aan de basis van deze strategieën staan de instrumenten voortkomend uit de instrumentenmatrix uit paragraaf 4.4. welke niet allemaal expliciet bij een strategie horen. Echter is er wel enige hiërarchie te herkennen met betrekking tot de zwaarte van de instrumenten. Uit de interviews blijkt dat alle actoren over het algemeen geen noemenswaardige instrumenten misten binnen het scala aan maatregelen. De mogelijkheden in het privaatrechtelijke, publiekrechtelijke en publiek-privaatrechtelijke domein zijn toereikend. De actoren vinden in grotere mate dat er behoefte is aan andere samenwerkingsvormen of beleidsontwikkelingsprocessen. Door de diversiteit en complexiteit van de actoren, maar ook van ieders mogelijkheden, is er voldoende instrumentarium beschikbaar. Voor het slagen van een aanpak is het daarom des te belangrijker dat men alle individuele mogelijkheden collectief benut om daarmee het einddoel mogelijk te maken: Een gezond en veerkrachtig winkelgebied dat opgewassen is tegen een zich veranderende markt.

De literatuur stelt dat complexe ruimtelijke projecten altijd een vergaande samenwerkingsvorm vereisen. Dit beeld lijkt in de praktijk te worden bevestigd ondanks dat men zich niet bewust was van het belang en de noodzaak van coproductie. De aanwezigheid van succes- en faalfactoren kunnen ook inzicht verschaffen in de mate van succes van coproductie. Met andere woorden: Naarmate het aantal succesfactoren toeneemt, hoe gemakkelijker men inziet dat deze juist door samenwerken tot stand zijn gekomen. In de literatuur stellen verschillende auteurs vier componenten als voorwaarde voordat men kan spreken over coproduceren van beleid.

Uit analyse van de verschillende cases blijkt het proces zich in soortgelijke situaties te hebben afgespeeld. Zo kenmerkt het procesverloop zich in alle cases door actoren die in eerste instantie niet al te happig zijn om te gaan samenwerken. Uit de interviews blijkt dat samenwerking pas tot stand kwam naarmate de sense of urgency toenam. Naarmate de eerste successen van samenwerking in de verschillende winkelgebieden duidelijk werden begon dit steeds meer te leven. De eigenaren en ondernemers zijn zich steeds meer betrokken gaan voelen en stelden zich steeds actiever op. Dit is een overeenkomstigheid die in alle cases in meer of mindere mate is waargenomen. Het blijkt dat de actoren hiertoe bereid zijn wanneer zij een wederzijds voordeel zien in deze intensieve samenwerking. Deze win-win situatie uit zich in alle cases. Het blijkt dat de actoren beseffen dat er op deze wijze waardeontwikkeling mogelijk is op zowel economisch, sociaal-maatschappelijk als ook op cultureel gebied.

Het effect van de samenwerking lijkt tevens toe te nemen wanneer gemeenten een meer faciliterende/initiërende rol aannemen in plaats van hun vaak regievoerende rol. Het centrummanagement blijkt in de onderzoeksgebieden tevens een steeds belangrijkere rol in te nemen in de verbinding tussen de actoren. Ook blijkt wanneer de partijen ten aanzien van de aanpak een gezamenlijk beeld hebben gevormd, dat het proces voldoende beheersbaar blijft met respect voor het dynamische karakter. Gemeenten hebben bovendien het besef dat gezamenlijk met andere actoren tot oplossingen moet worden gezocht.

De literatuur stelt dat complexe ruimtelijke projecten altijd een vergaande samenwerkingsvorm vereisen. Dit beeld lijkt in de praktijk te worden bevestigd ondanks dat men zich niet bewust was van het belang en de noodzaak van coproductie. De aanwezigheid van succes- en faalfactoren kunnen ook inzicht verschaffen in de mate van succes van coproductie. Met andere woorden: Naarmate het aantal succesfactoren toeneemt, hoe gemakkelijker men inziet dat deze juist door samenwerken tot stand zijn gekomen. Hiermee is een directie relatie aangetoond tussen het succes van leegstandsmaatregelen en coproductie. Gezien het voorkomen van bovengenoemde aspecten kan geconcludeerd worden dat de hypothese dient te worden aangenomen.

Inhoud

Samenvatting.....	4
H1 Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Doelstelling.....	12
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Relevantie van het onderzoek.....	13
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	13
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	14
1.5 Centrale begrippen.....	14
1.6 Leeswijzer	16
H2 De werking van de winkelvastgoedmarkt.....	18
2.1 Vastgoedmarkt	18
2.1.1 Marktimperfectie	19
2.1.2 Marktwerving volgens het DiPasquale & Wheaton model	20
2.1.3 Institutionele hiërarchie	21
2.2 Nederlandse detailhandelstructuur	22
2.2.1 Historische ontwikkeling binnenstedelijke winkelgebieden	22
2.2.2 Huidige winkellandschap.....	24
2.2.3 Koopmotieven	24
2.2.4 Hiërarchie van winkelgebieden	25
2.2.5 Type winkelgebieden.....	26
2.3 Actoren op de winkelvastgoedmarkt	28
2.4 Trends en ontwikkelingen	32
2.5 Leegstand	34
2.5.1 Vormen van winkelleegstand	35
2.5.2 Ontwikkeling winkelleegstand	36
2.5.3 Effecten leegstand.....	37
2.6 Resumé	37
H3. Leegstandsmaatregelen in de praktijk.....	39
3.1 Het winkellandschap verandert	39
3.2 Vitaliteit en weerbaarheid bepalen de veerkracht van een winkelgebied	40
3.2.1 Vitaliteit	41
3.2.2 Weerbaarheid.....	43
3.3 Voorkomen is beter dan genezen	45
3.3.1 Investeren in het onderscheidend vermogen van de B- en C-locaties	45
3.3.2 Investeren in de vitaliteit.....	45
3.3.3 Het nieuwe winkelen.....	46
3.3.4 Collectieve aanpak/structurele samenwerking.....	46
3.4 Tijdelijkheid als strategie	46
3.5 Confrontatie met leegstand	47
3.5.1 Zorg voor actuele informatievoorziening.....	47
3.5.2 Onderzoek juridische mogelijkheden.....	48
3.5.3 Courante winkelpanden	48
3.5.4 Omzethuur (omzethuur toevoegen).	48

3.5.5 Acquisitie naar nieuwe ondernemers	49
3.5.6 Sturen op vastgoed en invulling	50
3.5.7 Gebieden van kleur laten verschieten.....	50
3.6 Resumé	50
H4 Theorie: Sturing van veerkrachtige winkelgebieden.....	53
4.1 Geschikt sturingsinitiatief voor de overheid	53
4.1.1 Hiërarchische sturing.....	53
4.1.2 Marktsturing.....	54
4.1.3 Netwerksturing.....	54
4.2 Samenwerkingsvormen	56
4.3 Coproductie	58
4.3.1 Componenten van coproductie.....	60
4.3.2 De invloed van succes- en faalfactoren op coproductie	61
4.3.3 Hypothese	63
4.3.4 Conceptueel model	64
4.4 Resumé	65
H5 Methodologie	67
5.1 Onderzoeksbenadering	67
5.2 Onderzoeksstrategie	67
5.2.1 Deskresearch	68
5.2.2 Casestudy	68
5.3 Validiteit	70
5.3.1 Interne validiteit	70
5.3.2 Externe validiteit	70
5.4 Onderzoeksmodel	71
H6 Coproduceren van de leegstandsaanpak	73
6.1 Nijmegen	73
6.1.1. Facts & Figures Nijmeegse detailhandel	73
6.1.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak	75
6.1.3 Coproductie	77
6.1.4 Conclusie	81
6.2 Schiedam	82
6.2.1 Facts & figures Schiedamse detailhandel.....	82
6.2.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak	83
6.2.3 Coproductie	85
6.2.4 Conclusie	88
6.3 Maastricht	88
6.3.1 Fact & Figures Maastrichtse detailhandel.....	89
6.3.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak	90
6.3.3 Coproductie	93
6.3.4 Conclusie	95
6.4 Rotterdam	96
6.4.1 Facts & Figures Rotterdamse detailhandel	97
6.4.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak	98
6.4.3 Coproductie	100
6.4.4 Conclusie	102
6.5 Resumé	102

H7. Conclusie en aanbevelingen.....	103
7.1 Conclusies.....	103
7.1.1 Verandering van het winkellandschap	103
7.1.2 Mogelijkheden van het huidige instrumentarium	104
7.1.3 De betekenis van coproductie voor leegstandsbeleid	105
7.2 Aanbevelingen.....	108
7.2.1 Aanbevelingen praktijk.....	108
7.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	110
7.3 Kritische reflectie.....	110
 Referentie's	 113
 Bijlagen.....	 121

H1 Inleiding

Deze studie staat in het teken van de relatie tussen (winkel)leegstandsmaatregelen en coproductie. Allereerst is de aanleiding van deze studie geschetst. Vervolgens is de doel- en vraagstelling uitgewerkt. Waarna de relevantie van deze studie is belicht en in de laatste paragraaf is de leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

De vastgoedmarkt verkeert in crisis. De vele berichten in de media bevestigen dit beeld. Zo vindt bijna dagelijks berichtgeving plaats over de problemen op de woningmarkt. Ook de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt kennen al geruime tijd een grote leegstandsproblematiek. De winkelvastgoedmarkt blijft niet bespaard en is ook onderhevig aan de crisis. Onder meer door het uitblijven van consumenten bestedingen, de veranderende winkelmarkt, verandering van de bevolkingssamenstelling, de toename van online aankopen en de verandering van het koopgedrag – waar internet maar een deel van uit maakt – hebben ondernemers het moeilijk om hun hoofd boven water te houden.

De verslechterde marktsituatie werkt door in de leegstandsontwikkeling. Locatus – landelijke databank van de retailsector – neemt ieder jaar een gestage groei van het leegstandspercentage waar. Het aantal leegstaande panden is daarmee in twee jaar tijd met 20 % gestegen. Het gemiddeld leegstandspercentage van 6,3 % lijkt in eerste opzicht nog niet verontrustend. Locatus neemt echter grote verschillen waar op provinciaal en lokaal niveau. Zo is de leegstand in Noord-Holland met 3,8 % het laagst, gevolgd door Utrecht met 4,5 %. De grootste leegstand is te vinden in Limburg met 9,1 % en Zeeland met 7,6 % (Locatus, 2011). Per gemeente zijn de verschillen nog groter. Zo wordt de grootste problematiek waargenomen in Echt, Schiedam, Geleen en Rotterdam Oude Noorden, waar respectievelijk 21, 20, 18 en 17 % van het winkelvastgoed leeg staat (Locatus, 2011). Daarentegen betreffen positieve uitschieters het centrum van Amsterdam en het centrum van Utrecht, waar respectievelijk 2,3 % en 3,5 % van de panden leeg staat (Locatus, 2011).

Deze verschillen per winkellocatie zijn deels te verklaren door het type winkellocatie. Zo wordt over het algemeen onderscheid gemaakt tussen de volgende drie type locaties, te weten: A-locaties: het drukste punt in stadscentra en hoofdwinkelgebieden (voetgangersgebied), veelal gedomineerd door landelijke filiaalbedrijven en kennen de grootste passantenstromen (onderscheid in A1- en A2-locaties); B-locaties: circa 10 tot 50 % van het aantal passanten op een A-locatie en wordt gekenmerkt door lokale detaillisten en daghoreca bedrijven (onderscheid in B1- en B2-locaties); C-locaties: de minder 'drukke' straten in steden – ook wel aanloopstraten genaamd - waar detailhandel is gevestigd. Deze straten worden gekenmerkt door relatief lage passantenstromen en lage huren (Evers, D. et al., 2011, p. 315-316). Als we de leegstandscijfers segmenteren naar type winkellocatie zien we dat de leegstand op A-locaties met 2 % stabiel is. Op C-locaties stijgt de leegstand verder naar 12,3 % (Locatus, 2011).

Dit is niet direct een probleem, want een zekere frictieleegstand (minder dan 5 %) is zelfs noodzakelijk om dynamiek op de winkelvastgoedmarkt te behouden (HBD, 2011, p. 11). Wanneer leegstand de vitaliteit van binnensteden aantast, bijvoorbeeld als consumenten niet meer kunnen worden voorzien in de primaire levensbehoeften (dagelijkse boodschappen, dagelijkse verzorging en kleding), dan ontstaat er een dramatische situatie (Ploegmakers, 2011, p.3). Consumenten zullen dan uitwijken naar andere locaties waar men wel in deze behoeften kan worden voorzien. Dit scenario komt over het algemeen het meest voor op de B- en C-locaties, waar de leegstandsproblematiek kan resulteren in verpaupering en ongewenste functies in een gebied.

Veel gemeenten lijken echter de opgave waarvoor ze staan vaak sterk te onderschatten. Indien overheden, vastgoedeigenaren, ondernemers en ontwikkelaars geen vergaande maatregelen treffen, zal de leegstandsproblematiek in 2020 niet of nauwelijks verbeteren (Roots & AnalyZus, n.d.). Dit betekent niet dat er tot op heden geen maatregelen zijn getroffen. Gemeenten die te kampen hebben met een grote winkelleegstand experimenteren veelvuldig met verschillend beleid en aanvullende instrumenten. Zo wordt onder meer geëxperimenteerd met de volgende maatregelen, te weten: ingroeihuren bedingen bij vastgoedeigenaren; leegstandsbeheer voor een tijdelijke invulling; het toepassen van een winkelfaçade of windowdressing; het handhaven van een leegstandsverordening; het aanstellen van een winkelstraatmanager en/of locatiemarketeer (VNG, 2011, p.15).

Winkelleegstand is complexe problematiek gezien de vele factoren (onder meer de locatie, lokale marktomstandigheden en de winkelvastgoedmarkt zelf) die leegstand beïnvloeden. Hierdoor vereist de leegstandbeperking altijd een maatwerk aanpak. Dit lijkt enigszins evident maar waarom zijn de verschillen landelijk dan zo groot? Enerzijds zijn er succesvolle winkelgebieden bekend die veerkracht tonen op bovengenoemde negatieve ontwikkelingen. Anderzijds lijken sommige winkelgebieden niet in staat om op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen. De leegstand neemt toe en kan resulteren in verpaupering en vervolgens in een afname van de leefbaarheid. Bovendien onderscheidt de literatuur kansrijke en kansarme locaties met betrekking tot de ontwikkelmogelijkheden en behoud van de winkelfunctie (HBD, 2011; DTNP, 2012; KvK & Seinpost, 2012). Dit laatste scenario is, ondanks de succesverhalen, de werkelijkheid voor de meerderheid van de winkellocaties in Nederland. Over het algemeen is er op deze locaties sprake van een omvangrijke problematiek (DTNP, 2012, p.5). De leegstandspercentages variëren gemiddeld tussen de 6,5 % op de B1-locaties en 12,3 % op de C-locaties (Locatus, 2011, p. 5). Dit zijn serieuze cijfers; echter betekent dit niet direct dat het gebied verpauperd of dat de leefbaarheid in het gedrang is.

Dit roept onder meer vragen op met betrekking tot de effectiviteit van de maatregelen, moment van inzet en de samenwerking tussen publieke en private partijen. Zo zouden private partijen te weinig betrokken zijn in de ontwikkeling van het leegstandsbeleid. Ook zouden deze partijen nauwelijks beschikken over middelen en bevoegdheden om hier verandering in aan te brengen (Bardoel, 17-7-2012). Bovendien handelen de actoren vaak strikt vanuit hun eigen belang, zonder het gemeenschappelijk belang (leegstandsbeperking) te onderkennen. Althans de afstemming over welke rol iedere actor dient in te nemen om de problematiek te beperken is vaak niet duidelijk. Het gevolg is dat partijen nog niet in voldoende mate bereid zijn om investeringen te plegen of andere maatregelen te treffen. Dit leidt tot het sterke vermoeden, dat niet altijd voor de beste of meest adequate samenwerkingsvorm wordt gekozen. Daarnaast is het effect van het instrumentarium en de daarbij gewenste samenwerkingsvorm met betrekking tot de winkelleegstand nog nauwelijks aangetoond in de literatuur.

Om te voorkomen dat leegstandsproblematiek op de winkelvastgoedmarkt dezelfde vormen gaat aannemen als op bedrijventerreinen- en kantorenmarkt, dienen de actoren actie te ondernemen. Zo onderschrijven verschillende partijen dat het ontwikkelen van adequate oplossingen noodzakelijk is voor het herkrijgen van een gezonde markt (DTNP, 2012; Evers, D. et al, 2011; HBD, 2011; Locatus, 2012; Ploegmakers, 2011; VNG, 2011). Samenwerking tussen de actoren is hierbij mogelijk de sleutel tot succes. Een mogelijke (nieuwe) invalshoek om de problematiek te analyseren betreft de wetenschappelijke literatuur omtrent 'coproductie'. Dit theoretisch perspectief stelt dat complexe ruimtelijke vraagstukken in stedelijke regio's altijd een multidimensionale aanpak nodig hebben, waarbij de betrokken partijen – publiek, privaat, maatschappelijk – samenwerken (Sellers, 2002; Gualini, 2002; Teisman et al., 2004; Janssen- Jansen, 2010). Een manier dit te realiseren zou

coproduceren van beleid kunnen zijn. Coproduceren van leegstandsbeleid betekent, dat beleid in samenspraak met gemeenten, eigenaren en ondernemers tot stand komt (De Graaf, 2007).

Gezien de aard en context van de leegstandproblematiek wordt in dit onderzoek verondersteld, dat een vorm van netwerksturing (coproduceren) het meest effectief is om winkelleegstand te beperken. Teisman et al (2004) onderscheiden drie kernelementen van coproductie, te weten de relatie (1.) tussen bestuur en burgers; (2.) tussen bestuur en bedrijfsleven (PPS) en (3.) tussen overheden onderling. Dit onderscheid is belangrijk, omdat het beperken van binnenstedelijke winkelleegstand een maatwerkaanpak vereist met verschillende rollen voor de betrokken actoren (gemeenten, eigenaren, ondernemers en ontwikkelaars). Het beperken van de winkelleegstand vraagt enerzijds om een actieve en faciliterende overheid, anderzijds is de samenwerking tussen vastgoedeigenaren, ondernemers en financiers van essentieel belang. Bovendien behoeven kansrijke locaties (A-locaties) een andere strategie dan kansarme locaties (C-locaties) (HBD, 2011; DTNP, 2012; Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012).

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden, dat zowel in de literatuur als in de praktijk de specifieke kennis ontbreekt om in verschillende situaties de juiste instrumenten op het juiste moment in te zetten en welke samenwerkingsvorm daarbij het meest doeltreffend is. Gezien de minder goede resultaten in de aanpak van leegstand wordt in deze studie onderzocht of het gebrek aan coproductie dat daarbij heeft gespeeld voor de winkelleegstand als leermoment kan worden omgebouwd.

1.2 Doelstelling

In deze paragraaf is de doelstelling omschreven. De doelstelling is afgeleid uit de aanleiding van het onderzoek.

“Het doel van dit onderzoek is inzichten verschaffen onder welke voorwaarden coproductie een succesvolle bijdragen kan leveren aan het beperken van de leegstandsproblematiek op de Nederlandse winkelvastgoedmarkt.

1.3 Vraagstelling

In deze paragraaf is de vraagstelling opgesteld. De vraagstelling is sturend van karakter. Om het doel van het onderzoek te behalen dient er antwoord gegeven te worden op de volgende centrale vraag:

Centrale vraag

“Aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om in Nederlandse winkelgebieden succesvol leegstandsbeleid te coproduceren en in hoeverre kunnen inzichten uit coproductie procesmatig bijdragen aan het verbeteren van leegstandsbeleid voor winkelgebieden?”

Om antwoord te geven op de vraagstelling is er een aantal onderzoeksvragen geformuleerd:

Onderzoeksvragen

- Hoe is de Nederlandse detailhandelmarkt georganiseerd?
 - Hoe werkt de winkelvastgoedmarkt
 - Wat is de rol van de overheid in de detailhandelmarkt?
 - Wat is de rol van private partijen in de detailhandelmarkt?
 - Vastgoedeigenaren, ondernemers, financiers en ontwikkelaars.
- Wat kenmerkt de leegstand op de detailhandelmarkt?
- Hoe ontwikkelt de detailhandelmarkt zich in de toekomst?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet om leegstand te beperken?
- Welke strategieën kunnen worden gehanteerd om leegstand te beperken?
- Welke sturingsinitiatief leent zich het beste voor het aansturen van de leegstandsproblematiek?
- Wat zijn de belangrijkste karakteristieken van coproductie?
- Welke inzichten van coproductie kunnen bijdragen aan verbeteren van het leegstandsbeleid?

1.4 Relevantie van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek toegelicht.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van een onderzoek heeft betrekking op de toegevoegde waarde die de onderzoeksresultaten leveren aan de maatschappij. Dat wil zeggen de mate waarin de uitkomsten kunnen bijdragen aan het oplossen van een probleem zoals dat in de praktijk wordt ervaren.

Allereerst is de winkelfunctie een belangrijke, wellicht de belangrijkste, functie van het stedelijk gebied (Evers, D., et al, 2011, p.16). Een drukke hoofdwinkelstraat staat symbool voor een vitale, succesvolle, gezonde stad. De leegstandsproblematiek is een probleem dat midden in de maatschappij staat. Een voorbeeld hiervan is de hoogoplopende bemoeienis van lokale en regionale overheden met de leegstandsproblematiek (De Gelderlander, 12 april 2012). Bovendien tast leegstand van winkelvastgoed de leefbaarheid van een gebied aan. Wanneer in een winkelstraat of winkelcentra veel panden leegstaan komt dit haveloos over en kan dit ongewenste functies teweegbrengen. Hier ligt ondermeer de verslechterde onderhoudsstaat van het gebouw, door het uitblijven van investeringen van een huurder of eigenaar, aan ten grondslag. Dit heeft vervolgens een verslechtering van de directe omgeving ten gevolge. De leefbaarheid komt in het geding en de markt kan de problemen niet zelf oplossen. Het is van belang dat publieke en private partijen gaan coproduceren. Een niet effectieve samenwerkingsvorm tussen actoren veroorzaakt namelijk de 'falende' leegstandsaanpak, aldus de veronderstelling. De detailhandelmarkt zou dus gebaat zijn bij een effectievere afstemming van het leegstandsbeleid. Dit zou kunnen resulteren in minder leegstand en zou, zoals hierboven vermeld, bijdragen aan de verbetering van het stadsbeeld. Wanneer gemeenten, vastgoedeigenaren en ondernemers eigen belangen niet boven het gezamenlijk belang verkiezen en bereid zijn hun leegstandsbeleid aan te passen, kunnen de inzichten die met dit onderzoek zijn gegenereerd hierbij worden toegepast.

Tot slot is ruimte in het stedelijk gebied schaars; winkelleegstand is een vorm van inefficiënt gebruik van deze ruimte. In het maatschappelijke debat heerst de overeenstemming dat verantwoord ruimtegebruik essentieel is. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het dan ook gewenst om met dit onderzoek bij te dragen aan een adequate herverdeling van schaarse middelen. Tevens wordt

getracht om nieuwe samenwerkingsvormen te onderzoeken om zo de vitaliteit, leefbaarheid en veiligheid van de binnenstad te waarborgen.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan bijdragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent de betekenis van coproductie en collectieve actie in de winkelvastgoedmarkt in het algemeen en in het bijzonder voor het beperken van de leegstandsproblematiek. Hoewel de leegstandsproblematiek een veel besproken onderwerp is in de wetenschap, is de leegstandsaanpak van winkelvastgoed relatief onderbelicht. In het debat is men gelijkgezind over de oorzaken die ten grondslag liggen aan de winkelleegstand (DTNP, 2012; Evers, D. et al, 2011; HBD, 2011; Locatus, 2012; Ploegmakers, 2011; VNG, 2011). Verschillende gemeenten experimenteren dan ook veelvuldig met verschillend beleid en aanvullende instrumenten. Ondanks deze initiatieven neemt de leegstand ieder jaar gestaag toe (Locatus, 2012). In dit onderzoek wordt verondersteld dat de toenemende leegstand, ondanks de getroffen maatregelen, het indirecte gevolg is van niet goed functionerende samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen. Dit vanwege het samenwerkingsprobleem.

Volgens Leonie Janssen-Jansen (2010) zou coproductie een manier kunnen zijn om dergelijke samenwerkingsproblemen op te lossen. Coproductie is het in samenspraak afstemmen van beleid (Teisman et al, 2004). In haar onderzoek wordt verondersteld dat regionale afstemming tussen actoren in het algemeen en tussen bestuurslagen in het bijzonder, essentieel is voor het beperken van de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt (Janssen-Jansen, L., 2010, p.16). Hoewel de kantorenmarkt overeenkomsten vertoont met de detailhandelmarkt ligt de aard van de leegstandsproblematiek op een ander schaalniveau en zo ook de oplossingsrichtingen. Zo behoeft de kantorenmarkt hoofdzakelijk een meer regionaalgerichte aanpak, terwijl de binnenstedelijke winkellocaties meer gebaat is bij een gebiedsgerichte aanpak. Ondanks dat beide markten anders zijn geordend zouden inzichten uit de literatuur inzake coproductie en collectieve actie kunnen bijdragen aan de kennisvorming die noodzakelijk wordt geacht voor het verbeteren van de effectiviteit van de leegstandsaanpak. Dit gezien het feit dat onderscheid wordt gemaakt tussen kansrijke en kansarme locaties en dus zondermeer verschillende strategieën behoeven (HBD, 2011, p.7).

1.5 Centrale begrippen

De kernbegrippen die centraal staan in dit onderzoek worden in deze paragraaf toegelicht.

Winkel

“Een winkel is de fysieke omhulling van de detailhandel; hij kan reëel zijn (een winkelgebouw of winkelgebied) of virtueel (een internet winkel)” (Evers, D., et al, 2011, p.16).

Winkelgebied

“Een winkelgebied is een concentratie van tenminste 10 vestigingen of, in het geval er minder dan 10 vestigingen zijn, tenminste in totaal 1.000m² bedrijfsvloeroppervlakte, waarvan tenminste 500 m² door winkelbedrijven wordt gebruikt; waarbij de loopafstand tussen winkelvestigingen onderling minder dan 50 meter bedraagt” (Voogd, 2006, in: Evers, D. et al, 2011, p. 20).

Detailhandel

“De detailhandel is het onderdeel van de distributieketen dat producenten en consumenten aan elkaar koppelt. Strikt gezien is detailhandel een economische activiteit waarbij fysieke goederen te koop worden aangeboden aan de consumenten. Ondernemingen kunnen verschillen van eenmanszaak tot een internationaal concern met duizenden vestigingen” (Evers, D. et al, 2005, p. 19; Evers, D. et al, 2011, p.20).

Leegstand

“ Een leegstaand winkelpand is een pand zonder huurder of een winkelpand zonder winkelfunctie. Echter dient er onderscheid gemaakt te worden tussen frictieleegstand en structurele leegstand. *Frictieleegstand*, ook wel mutatieleegstand genaamd, betreft de leegstand die tijdelijk voorkomt uit bedrijfverhuizingen, waarbij de achtergelaten ruimte maximaal één jaar leegstaat. Er is sprake van *structurele leegstand* wanneer een pand tussen de één of twee jaar of langer dan twee jaar leegstaat” (Evers, D. et al, 2011, p.148)

Vastgoedmarkt

“De vastgoedmarkt bestaat uit de vastgoedsegmenten woningen, kantoren, bedrijfsruimten, leisure en winkels. De volgende specifieke eigenschappen typeren de vastgoedmarkt: hoge transactiewaarde, aanwezigheid van deelmarkten, relatief weinig verhandeld, transacties zijn kostbaar, voorraadmarkt, relatie grondmarkt en gebouwenmarkt, aanwezigheid varkenscyclus, invloed van overheidsbeleid en het voorkomen van marktimperfecties. Bovenstaande eigenschappen en de institutionele setting waarbinnen de transacties plaatsvinden maken de vastgoedmarkt tot een bijzondere en imperfecte markt” (Evers, D. et al, 2011, p. 133-136).

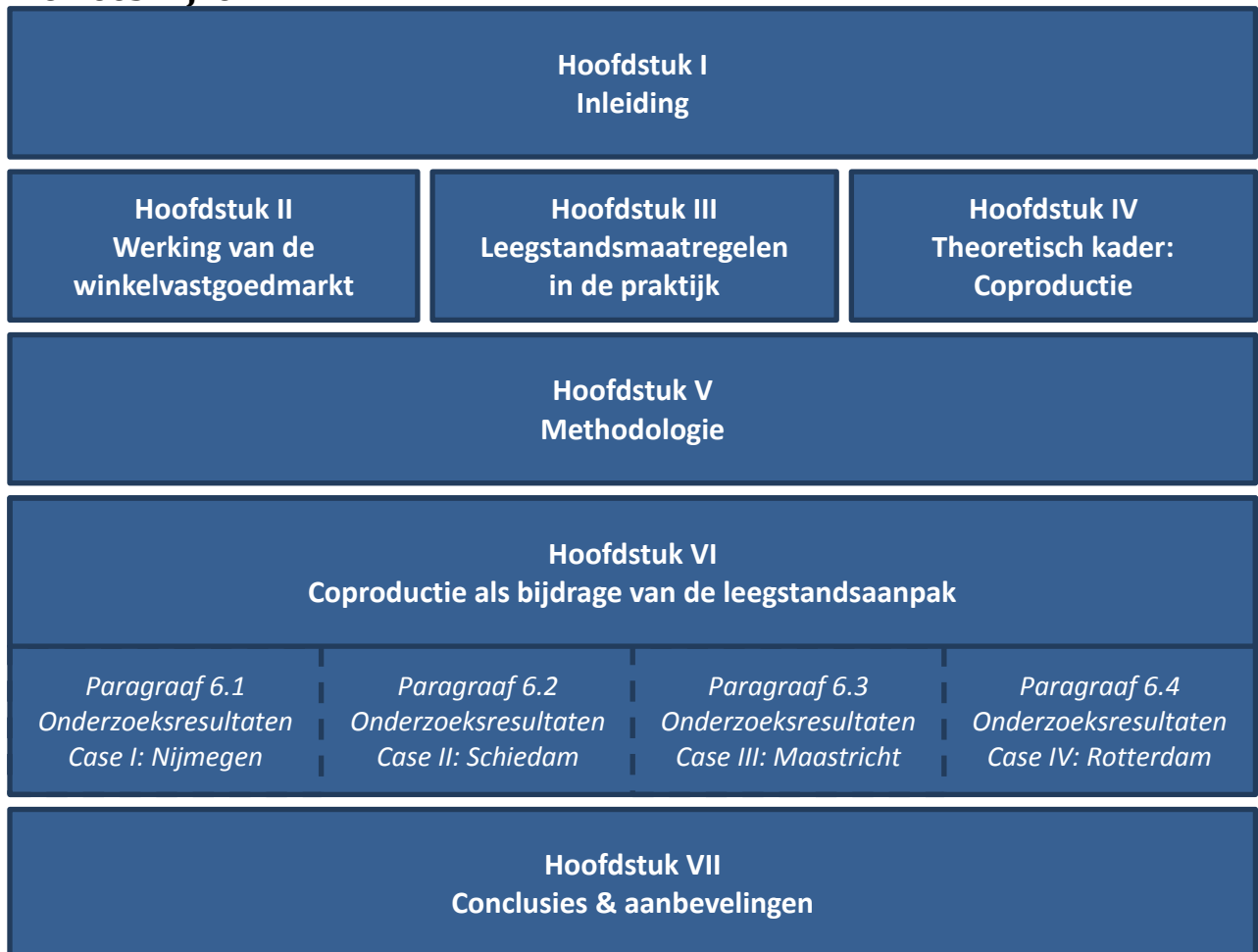
Winkelvastgoedmarkt

“De winkelvastgoedmarkt bestaat uit drie deelmarkten, te weten: de grondmarkt voor de nieuwbouw van winkels, de nieuwbouwmarkt voor winkels en de markt voor bestaand winkelvastgoed. De laatste deelmarkt wordt vervolgens onderverdeeld in een beleggers- en gebruikersmarkt” (Evers, D. et al, (2011) p.133).

Coproductie

“Coproductie is het in samenspraak afstemmen van beleid. Tussen de volgende vormen van coproductie wordt onderscheid gemaakt, te weten: de relatie tussen bestuur en burgers, bestuur en bedrijfsleven (PPS) en tussen overheden onderling” (Teisman et al, 2004; De Graaf, 2007).

1.6 Leeswijzer



Figuur 1: Indeling studie. (Bron: Eigen Bewerking).

Dit onderzoek is ingedeeld in zeven hoofdstukken.

Hoofdstuk 1

In de inleiding is aangegeven welke aanleiding de grondslag vormt voor deze studie. Ook komen de doel- en vraagstelling, relevantie, afbakening en begripsdefiniëring aan bod. Bovendien is kort geschetst hoe deze studie te lezen.

Hoofdstuk 2

De werking van de winkelvastgoedmarkt is in kaart gebracht. De focus ligt op de kenmerken van winkelvastgoed, de betrokken actoren, de trends en ontwikkelingen, de waardebepaling van het vastgoed en de gevolgen van leegstand voor winkelvastgoedmarkt. Zo wordt inzicht verkregen in de aard en complexiteit van de problematiek.

Hoofdstuk 3

De verschillende instrumenten die in de praktijk worden gebruikt om winkelleegstand te beperken zijn uiteengezet in dit hoofdstuk. De maatregelen zijn gebundeld aan de hand van drie strategieën die representatief zijn voor de fase waarin een winkelgebied verkeerd.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader geschetst. De theorie over coproductie vormt de basis voor dit onderzoek. De aandacht ligt hier op de meest geschikte sturingsvorm voor de overheid en wisselwerking tussen de actoren. Tevens staat de relatie tussen de inzet van verschillende maatregelen en onderlinge samenwerking centraal. Het theoretisch kader vormt de basis voor het empirisch onderzoek.

Hoofdstuk 5

De gehanteerde onderzoeksmethodiek is hier beschreven. De onderzoeksmethoden en bijbehorende onderzoekstrategie komen aan bod. Ook is de keuze voor het viertal casestudies beschreven en zijn de selectiecriteria verantwoord.

Hoofdstuk 6

Dit staat in het teken van het empirisch onderzoek. De verschillende cases worden onderzocht aan de hand van het analysekader dat is ontwikkeld in hoofdstuk 3. Iedere case is tweevoudig onderzocht. Enerzijds is geanalyseerd wat de mogelijke effecten zijn van de ingezette maatregelen. Anderzijds is geanalyseerd in hoeverre er al sprake was van coproductie, in welke mate coproductie kan bijdragen aan de leegstandsproblematiek en wat de effecten van de gekozen samenwerkingsvorm zijn. Zo is getracht een relatie te leggen tussen de effecten van het instrumentarium en coproductie.

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk wordt de hypothese uit hoofdstuk 1 geconfronteerd met de empirische resultaten. Op basis hiervan worden conclusies getrokken. Ook is antwoord gegeven op de hoofdvraag. Daarnaast zijn er een aantal aanbevelingen geformuleerd en afsluitend is er een kritische reflectie opgenomen.

H2 De werking van de winkelvastgoedmarkt

De context waarbinnen winkelleegstand zich afspeelt is in dit hoofdstuk toegelicht. In paragraaf 2.1 zijn de algemene kenmerken van de vastgoedmarkt beschreven. Paragraaf 2.2 belicht de Nederlandse detailhandelstructuur. Om een volledig beeld te schetsen is gestart met een omschrijving welke historische ontwikkelingen van winkelgebieden hebben geleid tot het huidige winkellandschap. Vervolgens is aan de hand van verschillende koopmotieven een verklaring gegeven voor de hiërarchie van winkelgebieden. In de laatste subparagraaf zijn de verschillende winkelgebieden die we in Nederland kennen onderscheiden. Vervolgens komen in paragraaf 2.3 de trends en ontwikkelingen aan bod waaraan de winkelvastgoedmarkt onderhevig is. In paragraaf 2.4 is aandacht geschonken aan de invloed die de waardebeoordeling van vastgoed uitoefent op de winkelvastgoedmarkt in het algemeen en op het markthuurniveau in het bijzonder. Ook zijn de mogelijkheden van omzethuur in deze paragraaf omschreven. In paragraaf 2.5 is de aard en omvang van de leegstandsproblematiek in kaart gebracht door ondermeer de effecten van leegstand te beschrijven. Ten slotte zijn in paragraaf 2.6 de belangrijkste feiten en conclusies samengevat. Op deze wijze is op overzichtelijke wijze getracht de werking van de winkelvastgoedmarkt uit te beelden.

2.1 Vastgoedmarkt

De detailhandel maakt onderdeel uit van de vastgoedmarkt. Naast winkels behelst de vastgoedmarkt ook de segmenten woningen, kantoren, bedrijfsruimten, leisure en winkels met ieder haar eigen kenmerken en haar eigen dynamiek (Evers et al, 2011, p.133). Ondanks de verschillen vertonen alle vastgoedsegmenten ook een aantal bijzondere gelijkenissen welke in deze paragraaf worden belicht.

De vastgoedmarkt is een bijzondere markt door zowel de kenmerken van het product vastgoed als ook de specifieke eigenschappen van de vastgoedmarkt en de institutionele setting waarbinnen de transacties op de markt plaatsvinden (Schekkerman, 2004; Segeren et al, 2005; NBA, 2010; Evers et al, 2011;). Volgens Evers (2011) hebben de bijzondere kenmerken van het product vastgoed betrekking op:

- *Lange levensduur.* Een goed onderhouden object kan een zeer lange levensduur hebben. In de praktijk worden echter grote verschillen waargenomen. Zo kunnen panden in historische binnensteden honderden jaren meegaan. Terwijl panden op planmatig ontwikkelde locaties soms al na tien jaar kenmerken van veroudering vertonen. Daarom wordt bedrijfsmatig vaak uitgegaan van een economische levensduur van circa 25 jaar gedurende welke periode de waarde van het pand wordt afgeschreven.
- *Fysiek ondeelbaar.* Over het algemeen zijn winkelpanden fysiek ondeelbaar en zijn tussentijdse aanpassingen op een verminderde ruimtebehoefte van de gebruiker nauwelijks mogelijk.
- *Plaatsgebonden.* Bij een transactie wordt naast het pand ook eigendom over de grond verworven. Bovendien heeft de locatie grote invloed op prijs van het gebouw (verdeling van schaarste).
- *Lange productie- ontwikkeltijd.* De vele planologische en technische eisen die worden gesteld aan nieuwe vastgoedontwikkelingen (zoals een milieueffectrapportage) hebben tot gevolg dat productie- en ontwikkeltijd van vastgoed (zeer) lang kan zijn. Ook oefent de zogenaamde varkenscyclus (zie verderop) hier invloed op uit.
- *Heterogeniteit.* Elk gebouw is uniek waardoor de prijsbepaling een lastig proces is. Dit wordt bepaald door enerzijds de unieke kenmerken van de locatie en anderzijds door de unieke kenmerken van het gebouw.

De bijzondere kenmerken van het product vastgoed zijn volgens Evers et al (2011) mede van invloed op een aantal specifieke eigenschappen van de vastgoedmarkt:

- *Hoge waarde per transactie.* Bij het verwerven van vastgoed zijn meestal grote investeringen gemoeid. De financieringsmogelijkheden spelen hierdoor een belangrijke rol bij de beslissing tot koop of huur. Dit heeft ten gevolge dat er binnen de vastgoedmarkt sprake is van een gebruikersmarkt en een beleggersmarkt.
- *Deelmarkten.* De heterogeniteit van vastgoed resulteert in de aanwezigheid van deelmarkten op de vastgoedmarkt. Zo wordt in de prijsvorming onderscheid gemaakt naar segmenten, naar regio, naar nieuw- en bestaand vastgoed, naar periferie en binnenstedelijke locaties, naar hoge en lage kwaliteit A-, B- of C-locaties en naar koop- of huurpanden. Bovendien kent iedere deelmarkt haar eigen marktwerking.
- *Laag aantal transacties:* Met uitzondering van de koopwoningmarkt wordt vastgoed relatief weinig verhandeld. Dit heeft tot gevolg dat goede marktinformatie over prijsvorming vaak ontbreekt en hierdoor is de markt weinig transparant.
- *Transacties zijn kostbaar.* Bij de ver- of aankoop van vastgoed zijn hoge transactiekosten gemoeid (onder meer: makelaar-, notaris- en fiscalekosten). Dit beïnvloedt in negatieve zin de marktwerking en transparantie van de markt.
- *Voorraadmarkt.* Het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid heeft een belemmerende werking op de afstemming tussen vraag en aanbod (Van der Geest & Heuts, 2005, p. 11). Hierdoor kan het aanbod (nieuwbouw) niet snel reageren op veranderingen in de vraag naar vastgoed. De prijs van nieuw vastgoed past zich daarom aan, aan de prijsvorming in de voorraad.
- *Relatie grondmarkt en gebouwenmarkt.* Om nieuwbouw van vastgoed tot stand te brengen dient grond verworven te worden. De werking van de grondmarkt heeft zijn doorwerking in de vastgoedmarkt. Hierdoor hebben grondeigenaren relatief veel marktmacht, doordat de waarde van grond afhangt van de bestemming van de locatie (Segeren et al 2005; Buitelaar et al 2008).
- *Varkenscyclus.* De bovenstaande eigenschappen die vastgoed vertoont maakt dat er sprake kan zijn van de zogenaamde varkenscyclus. Het verschijnsel van de cycli hangt samen met de relatief lange ontwikkeltijd van vastgoed. In tijden van schaarste resulteert de vraag naar vastgoed in een hoge prijs en zijn ontwikkelaars bereid om hoge risico's te nemen. Zij gaan daarbij uit van de veronderstelling dat het vastgoed tegen een hogere prijs kan worden afgezet. Door de relatief lange ontwikkeltijd (soms wel 10 jaar) van een vastgoedproject is het echter ten tijde van de oplevering mogelijk dat de prijs zoveel gedaald is dat de ontwikkelaar verlies leidt. In tijden van economische stagnatie neemt de vraag naar vastgoed af waardoor ontwikkelaars bouwprojecten stopzetten. Hierdoor kan leegstand ontstaan met als resultaat dat gebouwen sneller verouderen dan gewenst.
- *Invloed van overheidsbeleid.* De vastgoedmarkt kent onvolkomenheden. Doordat de overheid sterke invloed uitoefent op zowel de vraag naar als het aanbod van vastgoed. Enerzijds door het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid op het aanbod van locaties voor nieuwbouw, met andere woorden de hoeveelheid schaarste daarin. Anderzijds oefent de overheid invloed uit op de vraagkant van vastgoed zoals het stimuleren van eigenwoningbezit door de hypotheekrenteaftrek, het verstrekken van huursubsidies, subsidies voor gebiedsontwikkeling, de huurwetgeving en het instellen van branchebeperkingen (specifiek voor de winkelvastgoedmarkt). Daarnaast opereert de overheid, lees gemeenten, ook als marktspeler, doordat gemeenten ook zelf gebiedsontwikkelingsprojecten uitvoeren. Het interveniëren van de overheid op de vastgoedmarkt kan op deze manier een sterke invloed uitoefenen op de prijsvorming van het vastgoed.

2.1.1 Marktimperfectie

Bovenstaande kenmerken en eigenschappen tezamen met de institutionele setting waarbinnen de transacties plaatsvinden, maken de vastgoedmarkt tot een bijzondere en imperfecte markt (Evers et al, 2011, p. 136). Op de 'perfect' functionerende markt worden in theorie homogene goederen (producten of diensten die in de ogen van consumenten identiek zijn) verhandeld en bestaat er symmetrische informatieverdeling (Zuidema & van Elp, 2010, p.23). Een imperfecte markt kenmerkt

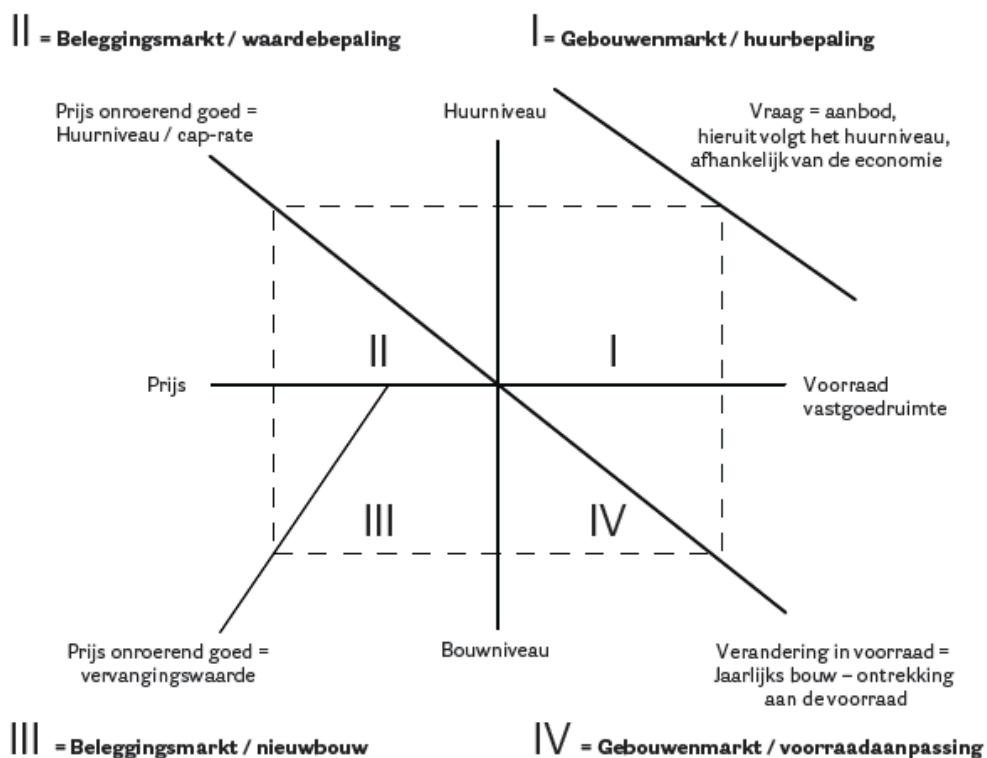
zich doordat ondermeer marktmacht, informatieasymmetrie, externe effecten en publieke goederen niet leiden tot de optimale welvaart (Poort et al, 2005, p.5).

De imperfectie van de vastgoedmarkt kan worden verklaard doordat de bouwtechnische verschillen, verschil in locaties en functionele verschillen (omvang, indeling) van vastgoed vooral een heterogeen product maken. Van een homogene vastgoedmarkt is daarom geen sprake (Zuidema & van Elp, 2010, p.23). De markt is gesegmenteerd en bestaat uit regionale en functionele deelmarkten. Dit maakt het voor beleggers en gebruikers lastig om vastgoedobjecten binnen een segment met elkaar te vergelijken en te waarderen, waardoor er op sommige deelmarkten maar een beperkt aantal vragers en aanbieders is (Zuidema & van Elp, 2010; Evers et al, 2011). Ook de hoge transactiekosten die met een vastgoedtransactie gemoeid zijn hebben een belemmerend effect op de marktwerking. Dit heeft ten gevolge dat vastgoed relatief weinig wordt verhandeld (Evers et al, 2011, p.133). Het prijsmechanisme, dat de waarde van het vastgoed bepaald, werkt niet altijd goed doordat blokkades aan de aanbodkant de vraag niet tegemoet komen en er geen evenwicht op de markt kan ontstaan. Normaliter leidt extra vraag tot een hogere prijs en een hogere prijs tot extra aanbod waardoor er een evenwicht ontstaat. Ook vindt er informatieasymmetrie plaats doordat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de prijsvorming van het vastgoed. Tot slot kunnen grondeigenaren, mede door de regelgeving, marktmacht uitoefenen dat de marktwerking ook kan belemmeren. Gezien de bovenstaande problemen is het gerechtvaardigd om te concluderen dat de vastgoedmarkt niet goed werkt. Met andere woorden; de huidige planningpraktijk op de vastgoedmarkt kent geen optimale marktwerking. Volgens van 't Klooster (2006) ontstaat hierdoor een bepaalde mate van inefficiëntie.

2.1.2 Marktwerking volgens het DiPasquale & Wheaton model

Ten gevolge van de bovenstaande imperfecties is het niet eenvoudig om de marktwerking van de vastgoedmarkt te verklaren. De wetenschappers DiPasquale & Wheaton (1992) hebben dit getracht door het ontwikkelen van een model, zie figuur 2, dat de relatie tussen de gebruikers van ruimte en beleggers in vastgoed verklaard. Met behulp van dit model wordt inzicht verkregen in het marktmechanisme van de vastgoedmarkt en hoe exogene schokken doorwerken op de vraag en leiden tot een nieuwe evenwichtssituatie (Van der Vlist, 2009, p. 11; Zuidema & Van Elp, 2010, p.12). Het model maakt onderscheid in een viertal deelmarkten/kwadranten, te weten: (1.) gebruikersmarkt; (2.) beleggersmarkt; (3.) nieuwbouwmarkt; en (4.) voorraadmarkt (Zuidema & Van Elp, 2010, p.12).

Volgens van der Vlist (2009) representeren kwadrant I en II de korte termijn en kwadrant III en IV de lange termijn. In kwadrant I wordt de gebruikersmarkt gevormd door twee assen: huurniveau (per eenheid) en vraag (per eenheid ruimte, bijvoorbeeld vierkante meters). De huurprijs komt tot stand bij een gegeven voorraad op basis van de vraag naar ruimte. De vraag naar ruimte wordt gedefinieerd als de totale voorraad vierkante meters die op zeker moment in gebruik is. De vraag naar ruimte hangt negatief samen met de huurprijs. Met andere woorden als het aantal vierkante meters toeneemt neemt de prijs per eenheid af. Kwadrant II illustreert de beleggersmarkt; hierbij staat de relatie tussen de overeengekomen huurprijs en de rendementseis of kapitalisatiefactor centraal omdat deze verhouding de waarde van het vastgoed bepaald (beleggingswaarde). Dit

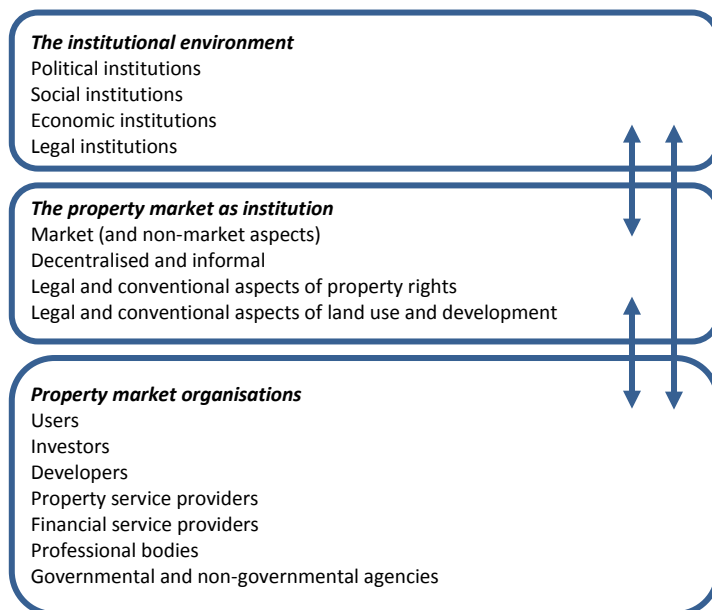


Figuur 2: Vierkwadrantenmodel van de vastgoedmarkt. (Bron: Van der Vlist, 2009, p.11).

betekent hoe hoger het huurniveau (bepaald in de gebruikersmarkt) hoe hoger de beleggingswaarde. Kwadrant III vertegenwoordigt de nieuwbouwmarkt. Centraal staat hier de relatie tussen de prijs die voor vastgoed wordt betaald (bepaald in de beleggersmarkt) en de grote van de bouwproductie. De bouwproductie neemt toe, naarmate de prijzen stijgen. Aan de andere kant voorziet gerenoveerd vastgoed de vraag wanneer de vervangingskosten lager zijn dan de nieuwbouwkosten. In kwadrant IV zien we ten slotte de verhouding tussen de bouwproductie en de totale voorraad van de vastgoedmarkt (vastgoedmarkt). Bij een gegeven onttrekking aan de voorraad leidt dit tot een verandering van de voorraad. De voorraad oefent vervolgens weer invloed uit op het prijsniveau in de gebruikersmarkt. Met behulp van dit model kan worden nagegaan wat bijvoorbeeld het effect is van economische groei op de vastgoedmarkt en vastgoedontwikkeling (DiPasquale & Wheaton, 1992, p. 190-197; Van der Vlist, 2009, p.11; Zuidema & van Elp, 2010, p. 12-14).

2.1.3 Institutionele hiërarchie

Naast het systeem van vraag en aanbod beïnvloedt de institutionele ordening ook de werking van de vastgoedmarkt. De huidige planningspraktijk op de vastgoedmarkt is vergaand geïnstitutionaliseerd. In algemene zin zijn instituties de regels, normen, waarden en richtlijnen waardoor een maatschappij functioneert (Keogh & D'Arcy, 1999, p. 2407). Instituties verlenen zekerheid en stabiliteit voor sociale interactie (bijvoorbeeld bij het economisch handelen op de vastgoedmarkt), echter veranderen en ontwikkelen zij naar verloop van tijd als omstandigheden en ervaringen anders dicteren (Keogh & D'Arcy, 1999, p. 2407). Keogh & D'Arcy (1999) presenteren in hun artikel het volgende schema (figuur 3) dat de institutionele hiërarchie van de vastgoedmarkt schets. Op het bovenste niveau (macroniveau) staat de vastgoedmarkt binnen een institutioneel raamwerk. Op dit niveau wordt de markt gedefinieerd door de politieke, sociale, economisch en juridische instituties. De vastgoedmarkt is op het tweede niveau (mesoniveau) zelf als een institutie gedefinieerd met diverse eigenschappen die de structuur en functie bepalen. Het onderste niveau (microniveau) beschrijft de verschillende actoren die op de vastgoedmarkt opereren (Van 't Klooster, 2006, p. 23).



Figuur 3: De institutionele hiërarchie van de vastgoedmarkt. (Bron: Keogh & D'Arcy, 1999, p.2407).

Op het macroniveau bestaat de vastgoedmarkt binnen een institutioneel raamwerk dat is gedefinieerd door het politiek-bestuurlijk klimaat. De ontwikkelingen in dit klimaat uit zich in het beleid dat van toepassing is op de vastgoedmarkt (Van 't Klooster, 2006, p.23). Op het mesoniveau, is de vastgoedmarkt gedefinieerd als institutie met diverse eigenschappen. Hierbij stellen Keogh & D'Arcy (1999) de vastgoedmarkt als institutie niet te zien als een samenhangende entiteit of overheidsinstelling. "Rather, it is a network of rules, conventions and relationships which collectively represent the system through which property is used and traded" (Keogh & D'Arcy, 1999, p. 2407). Op het microniveau, zijn de belangrijkste actoren weergegeven die opereren op de vastgoedmarkt. De verschillende actoren en instituties op de drie niveaus staan op interactieve wijze in relatie tot elkaar. Naar aanleiding van acties en ervaringen kan deze relatie veranderen (Keogh & D'Arcy, 1999, p. 2407). De institutionele hiërarchie heeft grote invloed op het functioneren van de vastgoedmarkt. Aangezien de vastgoedmarkt niet op een natuurlijke manier middelen en waarden toebedeeld zijn instituties noodzakelijk om dit proces te ondersteunen.

2.2 Nederlandse detailhandelstructuur

Nederland kent internationaal gezien een unieke detailhandelstructuur. In vergelijking met veel andere Europese landen zijn veel winkels binnen loop- of fietsafstand en komen er in veel mindere mate grote planmatige ontwikkelde locaties voor zoals in de Verenigde Staten, Canada en Azië het geval is. In de literatuur spreekt men over een fijnmazige winkelstructuur die vrijwel nergens ter wereld op dezelfde manier wordt aangetroffen (Evers et al., 2011, p.53; Vrenegoor, 2011, p.25). In deze paragraaf wordt nagegaan hoe deze structuur is ontstaan en hoe het Nederlandse winkelaanbod in elkaar zit.

2.2.1 Historische ontwikkeling binnenstedelijke winkelgebieden

De aanleiding voor het ontstaan van winkels is volgens Davis (1966) een differentiatie van beroepen in de zeventiende eeuw. Zo ontstond in die tijd de 'master craftsman' en de 'chandler'. De master craftman was een winkelier in non-food producten die wel een winkel bezat maar zelf niet produceerde. De chandler was een kruidenier die voorzag in de vraag naar levensmiddelen welke door de consument thuis niet kon worden opgeslagen (Davis, 1966, p.69 in Evers et al, 2011, p.37). Deze tussenhandelaren vormden het begin van de detailhandel. De boer verkocht zijn gewassen niet meer direct op de markt om vervolgens met zijn winst zijn eigen producten te kopen. In plaats

daarvan gaf de winkelier opdracht aan de boer om een bepaalde hoeveelheid gewassen te produceren.

Eind achttiende eeuw begonnen de eerste winkels hun goederen uit te stallen om klanten een indruk te geven van hoe de producten er uitzagen. De winkel werd steeds belangrijker. Echter duurde het nog tot begin negentiende eeuw voordat, met de komst van de eerste warenhuizen en passages, het winkelpand een belangrijke economische rol ging vervullen (Evers et al, 2011, p.40). Vanaf dit moment vormde de detailhandel voor het eerst een aparte schakel tussen productie en consumptie. Bovendien werd de innovatie en slagkracht steeds groter door verbeterde productietechnieken waardoor producten op grotere schaal konden worden geproduceerd en aangeboden. Deze ontwikkelingen hingen samen met de groei van de bevolking, steden en welvaart. Dit uitte zich ook in de kenmerkende geografische structuur met winkels op de hoek en clusters van winkels in de zogenaamde aanloopstraten. De winkels hadden toen vooral een lokaal verzorgingsgebied. Vanaf eind negentiende eeuw, ten gevolge van de industriële revolutie, veranderde deze structuur. De industrialisatie leidde tot verdere schaalvergrotingen waardoor winkels en warenhuizen verder konden groeien tot winkelgebieden. Langs de aanvoerwegen in steden en nieuwe wijken ontstonden steeds meer winkels (Vrenegoor, 2011, p.25).

Onder meer door de suburbanisatie en verwoesting van verschillende binnensteden had Nederland na de Tweede Wereld Oorlog een grote ruimte behoefte. De oude historische centra konden niet meer voorzien in de behoefte van de consument. De nationale overheid nam het initiatief voor de planning van de stadsuitbreiding en vernieuwing op zich. Dit uitte zich in de ontwikkeling van stadsdeelcentra, wijkwinkelcentrum en buurtcentra zodat op elk schaalniveau kon worden voldaan aan de groeiende vraag naar winkels. Enigszins gelijktijdig ontwikkelen de kruidenierszaken zich tot supermarkten waardoor er grotere winkels ontstaan (Evers et al, 2011, p.37). Ook de foodsector krijgt nu te maken met schaalvergroting zoals die in non-food al voor de Tweede Wereldoorlog was ingezet. Onder meer door de opkomst van de supermarkt wordt winkelconsumptie een massamarkt – de particuliere consumptie verviervoudigd tussen 1950 en 1970 – die niet alleen meer voor de elite is weggelegd (Evers, 2005, p.33). Het ontstaan van de massamarkt verklaart ook de groeiende overheidsbemoeienis in de ruimtelijk-economische planning van winkellocaties (Evers et al, 2011, p.43). Het ordenend principe in de planningspraktijk om deze ontwikkelingen te realiseren is gebaseerd op een functionele hiërarchie (zie paragraaf 2.2.4).

Vanaf 1970 worden de eerste ‘perifere’ winkellocaties ontwikkeld. Bereikbaarheid wordt een nieuw belangrijk principe bij de ordening en ruimtelijke structuur van winkelplanning. Een perifere locatie impliceert in deze context niet een locatie aan de buitenkant of buiten de bebouwde kom zoals in het algemeen taalgebruik. Hier wordt een locatie bedoeld die niet binnen een bestaand of gepland winkelgebied of het onmiddellijk daaraan grenzende gebied ligt (Evers et al, 2011, p.59). Het zijn voornamelijk de bouwmarkten en meubelboulevards die zich vestigen op deze locaties doordat de vraag toenam vanwege het groter aandeel eigenhuizenbezit. Hoewel, zij het in mindere mate, ook ondernemingen uit de foodsector (groothandel bedrijven) zich gingen vestigen. De perifere locaties zijn wederom een kenmerk van schaalvergroting, specialisatie en veranderingen in de bedrijfsvoering (Evers et al, 2011, p.43). De opkomst van dit nieuwe winkeltype heeft een aantal effecten teweeg gebracht. Op de eerste plaats zijn winkelcentra en warenhuizen verder gaan specialiseren en boden een minder gevarieerd assortiment. Op de tweede plaats moesten sommige functies noodgedwongen gaan combineren (branchevervaging) om te kunnen concurreren met de perifere locaties. De balans tussen de periferie en de stad is ten opzichte van de jaren tachtig en begin negentig meer hersteld, echter is de regionale samenhang nog altijd fragiel doordat verzorgingsgebieden elkaar overlappen (Evers et al, 2011, p. 44).

2.2.2 Huidige winkellandschap

Het huidige winkellandschap is volgens Evers et al (2011) op twee manieren te typeren. Op de eerste plaats door onderscheid te maken tussen centrale- en ondersteunende winkelgebieden (dit is tevens de meest voorkomende en wordt hierna verder toegelicht). Op de tweede plaats door het winkelvastgoed aan te duiden op basis van het bouwtype: de supermarkt, het warenhuis, de passage, het winkelcentrum en de woonboulevard.

De eerste typologie vloeit voort uit de naoorlogse ruimtelijke planningsfilosofie van de rijksoverheid en loopt parallel aan de historische groei van steden. Zo zijn centrale winkelgebieden gelegen in de kern van een stad of dorp, ook wel het kernwinkelgebied genoemd. Het aanbod en de omvang van een centraal winkelgebied is afhankelijk van de grootte en regionale ligging van de gemeente. Dit betekent niet dat centrale winkelgebieden alleen maar uit aaneengesloten winkelpanden of 'strips' bestaan. Het overgrote deel bestaat immers uit verspreide winkels.

Ondersteunende winkelgebieden worden in de literatuur hoofdzakelijk geclassificeerd in een drietal categorieën, te weten: buurt, wijk of stadsdeelcentrum (Evers, 2005; Evers et al, 2011; HBD, 2011; Locatus, 2012). De verschillende type winkelgebieden staan in hiërarchische relatie tot elkaar in het centrale winkelgebied. Dit weerspiegelt zich ook in de branchering van de type winkelgebieden. Winkels die een groot verzorgingsgebied behoeven (warenhuizen en luxe goederen) vestigen zich in het kernwinkelgebied omdat deze locaties het meeste 'traffic' (passantenstromen) genereren. Buurtcentra kunnen over het algemeen worden gekenmerkt door winkels die voorzien in de dagelijkse behoeften, zoals supermarkten, drogisterijen etc. Te meer omdat deze winkelformules aanzienlijk kleinere verzorgingsgebieden behoeven. De hiërarchische structuur volstaat niet voor elk winkeltype. Dit verklaart de opkomst van de bouwmarkten en woonwinkels op de perifere locaties gedurende de afgelopen veertig jaar. Hier ligt de vergrote mobiliteit van de consument samen met de grote ruimte behoefte van dergelijke winkels aan ten grondslag. Concluderend kan gesteld worden dat de locatie grotendeels de ruimtelijke structuur verklaart. Daarnaast is de laatste decennia de doelgroep ook een steeds belangrijker ordenend principe geworden. Het winkelgedrag van de consument is veranderd doordat de verschillende doelgroepen eisen stellen aan het winkelaanbod. De detailhandel tracht hier op in te spelen.

2.2.3 Koopmotieven

Het consumptiegedrag is te classificeren aan hand van verschillende koopmotieven. Het koopmotief staat voor de reden en op welke wijze een consument boodschappen doet. Een consument bepaald op basis van het koopmotief welke verschillende winkels en winkelgebieden hij of zij bezoekt. Hierbij spelen de factoren als tijd, sfeer en bereikbaarheid een belangrijke rol. In de literatuur is de Nederlandse detailhandelmarkt ingedeeld op basis van drie koopmotieven, te weten: boodschappen doen, recreatief winkelen en gerichte aankopen (HDB, 2011; Evers et al, 2011). In navolging van Evers (2005) wordt in dit onderzoek de volgende driedeling gehanteerd:

- *Runshoppes*: Hier wordt 'boodschappen doen' onder verstaan. De aankoop van dagelijkse voedings- en genotmiddelen en frequente benodigde non-food artikelen (drogist, bloemen, textiel, huishoudelijke artikelen) staat centraal. Factoren die een belangrijke rol spelen zijn verkrijgbaarheid (assortiment), gemak (reistijd, comfort) en bereikbaarheid.
- *Funshoppes*: Hier wordt 'recreatief winkelen' onder verstaan. Vaak is de activiteit belangrijker dan de daadwerkelijke aankoop. Bovendien speelt tijd hier nauwelijks een rol. De grote modeketens (H&M, Zara en C&A) en de warenhuizen (V&D, Hema en de Bijenkorf) zijn belangrijke winkelformules in dit segment. Daarnaast zien we de laatste jaren ook ketens in andere branches een belangrijke publiekstrekkende functie innemen zoals de Media Markt in multimedia en Perry en Intersport in sport. Een groot deel van deze winkels heeft een trendy aanbod met modegevoelige accessoires.

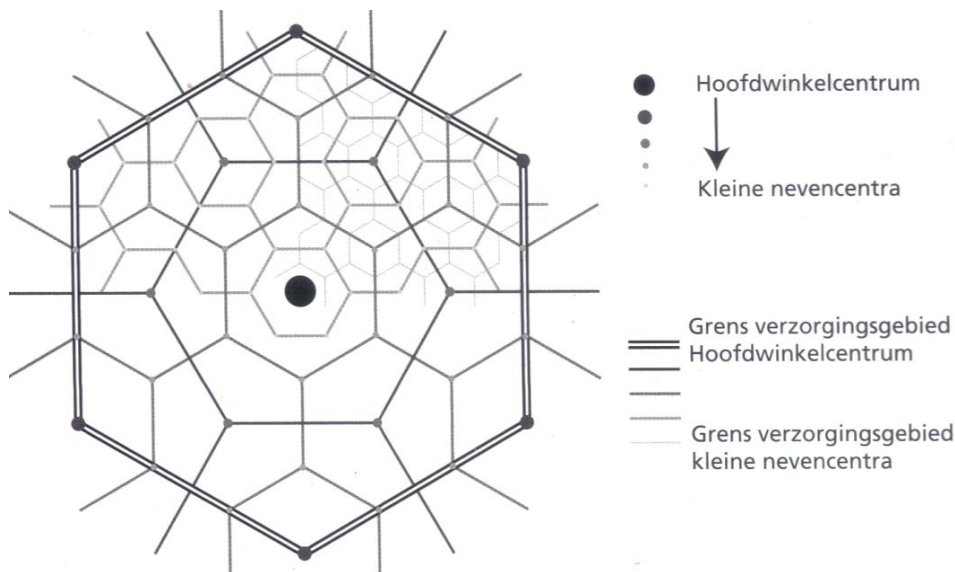
- **Doelaankopen:** Hier worden de 'gerichte aankopen' onder verstaan. De aankoop van niet keuzegevoelige artikelen (doe-het-zelf, tuinartikelen) staat centraal. De consument wil snel het beste product voor de juiste prijs en combinatiebezoek met andere winkels vindt nauwelijks plaats.

De vervoerswijze voor het doen van de verschillende aankopen en in minder mate het aanbod zijn belangrijk geweest voor het ontstaan van deze indeling (Evers et al, 2011, p.46). Deze indeling berust ook deels op de ruimtelijke structuur. Later in dit hoofdstuk wordt de relatie tussen het koopmotief, winkelbranches en de winkelstructuur nader belicht.

2.2.4 Hiërarchie van winkelgebieden

De opbouw van de huidige Nederlandse detailhandelstructuur is te typeren als fijnmazig en functioneel-hiërarchisch (Borchert, 1998). Dit wil zeggen dat er op de eerste plaats relatief veel winkels en winkelgebieden zich binnen bereik (in termen van fysieke afstand en reistijd) van consumenten bevinden (Evers et al, 2011, p.56). Op de tweede plaats dat winkelgebieden op hiërarchische wijze volgens hun functie en omvang in de ruimte gespreid zijn (Gantvoort, 1990, p.1).

Dit is een direct gevolg van de vele stadsuitbreidingen na de oorlog om te kunnen voldoen aan de enorme woningbehoefte van die tijd. De omvang en complexiteit van dit vraagstuk vroeg om een sterke centrale regulering. De Rijksoverheid vond de oplossing in het ontwikkelen van nagenoeg zelfstandige woongebieden met voldoende winkelveorzieningen. Dit heeft ertoe geleid dat men moest nadenken over de functie, omvang en situering van een winkelgebied. Het planningsprincipe dat aan deze uitbreidingsbehoefte ten grondslag ligt is de functionele hiërarchie. Dit concept is gebaseerd op de principes van Christaller's centrale plaatsen theorie uit 1933.



Figuur 4: Functionele hiërarchie van centra. (Bron: Christaller, in Evers et al, 2011, p.57).

Christaller trachtte de spreiding van Duitse nederzettingen te verklaren op basis van de distributie van verschillende goederen. In de theorie wordt uitgegaan van een gelijke spreiding van mensen in een ruimte. In een dergelijke situatie ontstaat een evenwicht waarin in een patroon van verschillende centra op gelijke afstand van elkaar zich aftekent (Evers et al, 2011, p.56). In dit model zijn de verzorgingsgebieden perfect op elkaar afgebakend, met een meer centrale ligging van de grote winkelgebieden, waardoor een zeshoekig patroon ontstaat (zie figuur 4). Onder deze geometrische voorwaarde ontstaat een situatie van optimale verzorging. Ondanks dat de

werkelijkheid weerbarstiger is kan aan dit model de belangrijkheid van centrale plaatsen worden ontleend.

De theorie van Christaller werd later door de Amerikaan Brain Berry toegepast om de spreiding van winkelgebieden te verklaren (Evers et al, 2011, p.57). Eveneens is de rangorde van verschillende centra hierin belangrijk. Deze is gebaseerd op onder meer het verzorgingsbereik, reisafstanden en differentiatie in het aanbod en omvang van de artikelen die een winkel verkoopt (Bakker, 2011, p.23). Zo koopt een consument frequent benodigde artikelen als groenten en fruit bij voorkeur zo dicht mogelijk bij huis. Een winkel met dit soort artikelen heeft lagere drempelwaarde (aantal minimum consumenten) om rendabel te blijven. Vanzelfsprekend behoeven warenhuizen een veel hogere drempelwaarde. Wanneer iedereen voorzieningen binnen zijn reikwijdte heeft en alle voorzieningen hun drempelwaarde behalen ontstaat er een evenwichtssituatie tussen winkelgebieden (Evers et al, 2011, p.57). Op basis hiervan kunnen we winkelconcentraties onderscheiden naar binnenstad (eerste orde) stadsdeelcentra (tweede orde), wijkcentra (derde orde), buurtcentra (vierde orde) en solitaire winkels/ supermarkten van de vijfde orde (Bakker, 2011, p.24). Voor niet dagelijkse goederen zijn de consumenten aangewezen op de binnenstad. Daarnaast geldt over het algemeen dat naarmate het winkelgebied kleiner wordt, het aandeel non-food minder vertegenwoordigd is. Thans is de theorie verouderd omdat de opkomst van grootschalige- en perifere detailhandelsvestigingen (GDV/PDV) en themacentra moeilijk te verklaren zijn middels dit model (Borchert, 1998, in Evers et al, 2005).

Vanaf halverwege de jaren zestig is de winkelvastgoedmarkt aan veel veranderingen onderhevig. Zo heeft de opkomst van de perifere ontwikkelingen consequenties gehad voor de ruimtelijke economie (Jackson & Watkins, 2005, p. 1457). De consument stelde in deze tijd andere eisen aan het winkelaanbod en begon meerwaarde te hechten aan zelfbediening. Bovendien waren de uitbreidingsmogelijkheden in het bestaande winkelgebied beperkt, waardoor retailers uitweken naar de relatief aantrekkelijke perifere locaties (Jackson & Watkins, 2005, p.1457). Daarnaast werd de concurrentiepositie van de stadcentra negatief beïnvloed door de stijging van de congestie, slechte parkeergelegenheden, toenemende bezorgdheid over de veiligheid en een verslechtering van het winkelmilieu (Jackson & Watkins, 2005, p.1457). Dit proces vertoonde duidelijke golfbewegingen en is in de literatuur als volgt beschreven: (1.) supermarkten die zich voor het eerst buiten de stad gaan vestigen; (2.) de ontwikkeling van grote meubelboulevards en bouwmarkten; (3.) de ontwikkeling van grootschalige winkelcentra en (4.) producenten die steeds vaker eigen winkels (factory-outlet-stores) openen op deze locaties (Evers, 2006, p.327). In hoofdlijnen vat dit de veranderingen samen waaraan de winkelmarkt de afgelopen vijftig jaar onderhevig is geweest.

De perifere locaties zijn in termen van functionele hiërarchie moeilijk te verklaren. Klaarblijkelijk kon het bestaand winkelgebied niet in de ruimtebehoefte voorzien. Middels het PDV/GDV beleid trachtte de Rijksoverheid om de binnenstedelijke kwaliteit te behouden. In hoofdstuk 3 is de invloed van het overheidsbeleid nader belicht. Deze detailhandelsvorm past zodoende niet goed binnen deze functionele hiërarchie. In de praktijk beschouwen we perifere detailhandel dan ook als een ander type winkelgebied.

2.2.5 Type winkelgebieden

Het winkelvloeroppervlak (wvo) in Nederland beslaat een areaal van 27.813.000 m² verspreid over 102.728 verkooppunten. De verkooppunten zijn te segmenteren naar type winkelgebied. In navolging van Loctus (2012) onderscheiden we een viertal hoofdtype winkelgebieden, te weten: (1.) Centrale gebieden; (2.) Ondersteunende gebieden; (3.) Overige centra en (4.) Verspreide bewinkeling. Deze hoofdtypen zijn nog verder gesegmenteerd zodat per hoofdtype sprake is van een duidelijke rangorde, zie tabel 1. Immers, het centrale winkelgebied in een grote stad is niet te vergelijken met dat van een klein dorp.

Type	Beschrijving
<u>Centrale winkelgebieden</u>	
Binnenstad:	Meer dan 400 winkels / top 17 winkelgebieden Nederland
Hoofdwinkelgebied Groot:	200 – 400 winkels / grootste winkelgebied in de stad
Hoofdwinkelgebied Klein:	100 – 200 winkels / grootste winkelgebied in de stad
Kernverzorgend winkelgebied Groot:	50 – 100 winkels / grootste winkelgebied in de stad
Kernverzorgend winkelgebied Klein:	5 – 50 winkels / grootste winkelgebied in de stad
Kernverzorgend supermarktcentrum:	3 – 4 winkels / winkelconcentratie dat het grootste winkelgebied in een woonplaats is waaronder min. 1 supermarkt van > 500 m ² wvo
<u>Ondersteunende winkelgebieden</u>	
Stadsdeelcentrum:	Meer dan 50 winkels / aanvullingen op de binnenstad of hoofdwinkelcentrum / merendeel planmatig ontwikkeld
Binnenstedelijke winkelstraat:	Meer dan 50 winkels / aanvullingen op de binnenstad of hoofdwinkelcentrum / niet planmatig ontwikkeld
Wijkcentrum Groot:	25-50 winkels / groot wijkcentrum naast een binnenstad of hoofdwinkelcentrum
Wijkcentrum Klein:	Minder dan 25 winkels / specifiek ondersteunende functie
Buurtcentrum:	5-9 winkels / één of geen supermarkt in dit type winkelgebied
Supermarktcentrum:	3-4 winkels / winkelconcentratie met min. 1 supermarkt van > 500 m ² wvo
<u>Overige</u>	
Grootschalige concentratie:	Concentratie van 5 of meer verkooppunten / gemiddeld wvo per winkel van min. 500 m ² / aanbod moet min. Voor 50% doelgericht zijn*
Speciaal winkelgebied:	Winkelgebieden die niet tot een van de voorgaande categorieën behoren / veelal winkelgebieden rondom station of winkelgebieden met speciaal thema
<u>Verspreide bewinkeling</u>	
	Alle verkooppunten die buiten bovengenoemde concentraties vallen

* Doelgericht = richten op branches dier & plant, bruin & witgoed, fiets & autoaccessoires, doe-het-zelf of wonen.

Tabel 1: Winkelgebied typering. (Bron: Locatus, 2008 in *winkelsegmentatie IPD/ROZ 2009*).

De rangorde geeft naast de omvang en locatie ook een indicatie over het type winkelaanbod dat men kan verwachten in een winkelgebied. Dit is ondermeer gebaseerd op het koopmotief en de functionele hiërarchie. Zo is het aandeel fun beter vertegenwoordigd in de centrale winkelgebieden dan in de ondersteunende winkelgebieden. Het run-aandeel is daarentegen beter vertegenwoordigd in de ondersteunende centra dan in de centrale gebieden (Evers et al, 2005, p.128-130). Dit is ook volgens de verwachting omdat men boodschappen doet in de ondersteunende centra en 'winkelt' in de binnensteden. Het aandeel doelgericht vertegenwoordigt circa 20 % in beide typen winkelgebied (Evers et al, 2005, p.128). In de overige twee typen winkelgebieden domineert het doelgerichte aandeel. Dit is ook conform de verwachting, aangezien dit een vereiste is in het PDV/GDV beleid. In het licht van Christaller's centrale plaatsentheorie kan gesteld worden dat hogere-ordegoederen meer in centrale winkelgebieden worden aangeboden dan lagere-ordegoederen. Het aandeel fun is daar bijna zeventig % van de verkooppunten. Bovendien geldt de algemene regel hoe groter het winkelgebied, hoe groter het aandeel fun.

Daarnaast is het centrale winkelgebied, ook wel kernwinkelgebied genaamd, nog verder onder te verdelen (Evers, D. et al, 2011, p. 315-316). Zo wordt over het algemeen onderscheid gemaakt tussen een vijftal type locaties, te weten:

- *A1-locaties*: Het drukste punt in het kernwinkelgebied (vaak voetgangersgebied), veelal gedomineerd door landelijke filiaalbedrijven en kennen de grootste passantenstromen.
- *A2-locaties*: Circa 50 tot 70 % van het aantal passanten van een A1-locatie, waarbij de landelijke filiaal bedrijven minder vertegenwoordigd zijn.
- *B1-locaties*: Circa 25 tot 50 % van het aantal passanten op een A1-locatie en wordt gekenmerkt door lokale detaillisten en soms beperkte autobereikbaarheid.
- *B2-locaties*: circa 10 tot 25 % van het aantal passanten op een A1-locatie en wordt gekenmerkt door daghorecabedrijven en lokale detaillisten.
- *C-locaties*: de minder 'drukke' straten in steden – ook wel aanloopstraten genaamd – waar detailhandel is gevestigd. Deze straten worden gekenmerkt door relatief lage passantenstromen en lage huren.

Branchering

Winkelruimten worden naast een onderscheid in locatie ook ingedeeld op het type goederen dat wordt aangeboden, ook wel branchering genaamd. De meest eenvoudige indeling die Locatus (2012) hanteert is gebaseerd op vijf branchecategorieën, te weten: dagelijks, mode & luxe, vrije tijd, in/om huis en overige detailhandel. Soms is er sprake van branchevervaging wanneer bijvoorbeeld supermarkten elektronica gaan verkopen. Dit kan soms tot problemen leiden bij PDV locaties waar brancherestricties gelden (Evers et al, 2011, p.316).

Filialisering

Op de laatste plaats zegt de filialiseringgraad iets over het type aanbod en de identiteit van winkelgebied. Filialisering houdt in dat filiaalbedrijven zich in toenemende mate gaan vestigen in winkelgebieden. Vastgoedeigenaren geven deze grote bedrijven de voorkeur, omdat zij beter in staat zouden zijn om de hoge winkelhuren te betalen (Evers, 2011, p.317). Zo neemt de filialisering jaarlijks met circa 1,3 % toe sinds 2005 (Locatus, 2011). De effecten worden door de consument verschillend ervaren. Enerzijds positief doordat doelgerichte consumenten bekend raken met een formule en daarvoor specifiek naar de binnenstad gaan. Anderzijds negatief bij consumenten die gaan winkelen voor de gezelligheid, doordat de uniciteit van een binnenstad verloren gaat en dit tast de beleving aan (Evers et al, 2005, p.21-22).

2.3 Actoren op de winkelvastgoedmarkt

De winkelvastgoedmarkt bestaat uit een veelvoud van actoren, welke allen een bepalende rol hebben met betrekking tot de uitkomsten van de markt. Zo is het winkelaanbod sterk afhankelijk van het vigerend beleid van de overheid met betrekking tot ruimtelijke ordening. De overheid stelt, middels haar restrictieve beleid, kaders waarbinnen ontwikkelingen of mutaties dienen plaats te vinden. Ook faciliteert en in beperktere mate initieert zij maatregelen om de winkelleegstand te lijf te gaan. De overheid is een belangrijke actor maar houdt niet de sleutel tot succes in de hand. De vastgoedeigenaren en institutionele beleggers zijn wellicht de belangrijkste actoren op de markt. Zij bezitten en beheren immers het vastgoed. Deze partijen zijn van essentieel belang bij het aanpakken van de winkelleegstand omdat zij middels hun marktmacht het proces kunnen blokkeren. Ook spelen de detaillisten, ontwikkelaars en financiële instellingen een belangrijke rol op de winkelvastgoedmarkt.

Overheid

De overheid bestaat uit verschillende sectoren en lagen, met ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, welke middels het rijks-, provinciaal- en gemeentelijke detailhandelsbeleid invloed uitoefenen op de winkelvastgoedmarkt (Evers et al, 2011, p. 195). Door de decentralisatie van het detailhandelsbeleid, met invoering van de Nota Ruimte, zijn de regionale en lokale

autoriteiten (provincies en gemeenten) in de positie gesteld om eigen beleid ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen omtrent detailhandel te ontwikkelen (Van der Krabben, 2009, p. 1036).

Gemeenten zijn verantwoordelijk gesteld voor het beheren van de openbare ruimte en handelen daarbij vanuit het collectief belang (Hazel, 1998, p. 30). Het belangrijkste juridische instrument voor gemeenten om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen is het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is geregeld welke functies waar zijn toegestaan. Vanwege het bestemmingsplan is het voor alle actoren die opereren op de winkelvastgoedmarkt noodzakelijk om de gemeente te betrekken in hun plannen. In de praktijk resulteert dit vaak in belangentegenstellingen tussen publieke en private partijen. Het restrictieve karakter van het overheidsbeleid ligt hier grotendeels aan ten grondslag.

Vanuit gemeentelijk perspectief kan winkelleegstand resulteren in een aantal negatieve effecten zoals het mislopen van inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB), negatieve waardeontwikkeling van omliggend vastgoed en gronden en een verslechtering van de leefbaarheid (VNG, 2010; Stolwijk, 2012). Een gemeente kan een aantal rollen innemen bij het beperken van leegstand. Hierbij valt te denken aan beleidsontwikkeling, handhaving, stimuleren, faciliteren, informatie verstrekken en zelf (her) ontwikkelen. Desondanks hoort men (nog al) te vaak in de praktijk, dat gemeenten het bestemmingsplan te veel handhaven. De leegstands aanpak zou enorm gebaat zijn bij een actieve faciliterende rol van de overheid. Ook zouden lokale overheden het inzetten van leegstands instrumentarium meer moeten baseren op het privaat belang (Balsas, 2012, p.10). Bijvoorbeeld door financiële ondersteuning, middels stimuleringsregelingen aan vastgoedeigenaren zodat eigenaren blijven investeren in de kwaliteit van hun winkelvastgoed. Een dergelijke maatregel draagt bij aan het economisch belang van vastgoedeigenaren maar ook aan het maatschappelijke belang van publieke partijen (Stolwijk, 2012, p.8).

Vastgoedeigenaren

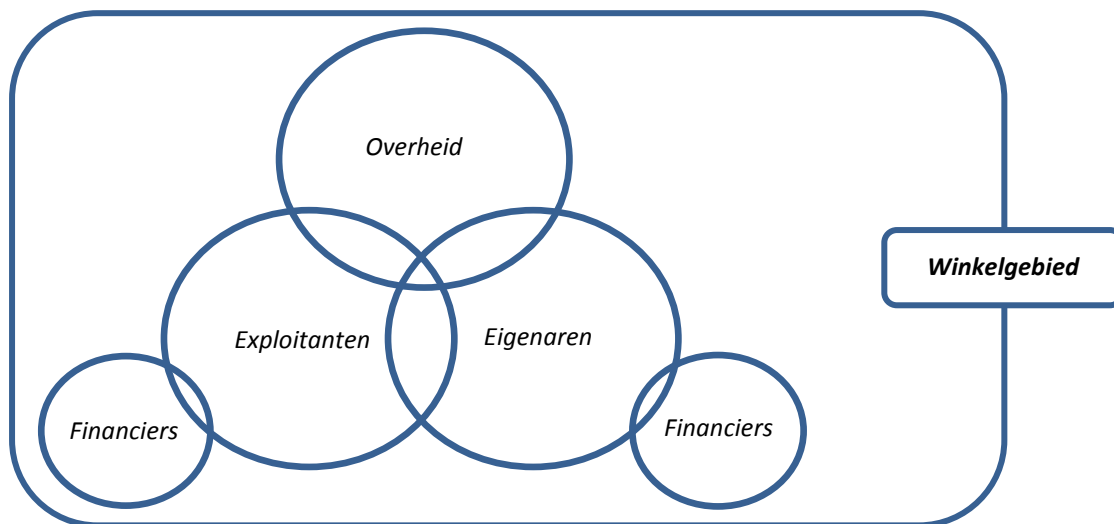
Het doel van vastgoedeigenaren is het direct of indirect vastleggen van vermogen om een toekomstige stroom aan opbrengsten te realiseren. Door het creëren van een maximaal rendement op korte en lange termijn bij een zo laag mogelijk risico (Guy, 1994). Dit is enerzijds mogelijk door het innen van huurinkomsten vanuit de exploitatie van het vastgoed. Anderzijds door te profiteren van de waardeontwikkeling bij verkoop van een object (Gool et al, 2007).

Ondanks dit overeenkomstige doel zijn verschillende typen eigenaren actief op de winkelvastgoedmarkt met ieder hun eigen strategie. Over het algemeen wordt er onderscheid gemaakt tussen een tweetal eigenaren, te weten: eigenaar – gebruiker en verhuurder. De verhuurders, ook wel beleggers genaamd, zijn weer onder te verdelen in particuliere beleggers en institutionele beleggers (Segeren, 1998). De particuliere belegger en eigenaar – gebruiker zijn voornamelijk gevestigd in het B- en C-milieu. De institutionele beleggers zijn voornamelijk in het kernwinkelgebied op de A-locaties gevestigd aangezien zij vaak de enige partijen zijn die de hoge winkelhuuren kunnen betalen. Beleggers streven naar zekerheid met een zo klein mogelijk risico over de investeringen. Vanuit eigenbelang zoeken beleggers potentiële huurders die voor langere tijd aan de eisen van het huurcontract kunnen voldoen (Bakker, 2011, p. 19). Dit heeft vanzelfsprekend zijn weerslag op de huurprijs van de vastgoedwaarde. Voornamelijk de grote (institutionele) beleggers laten, in het geval van leegstand, liever een pand langere tijd leegstaan hopen op betere tijden dan relatief snel huurverlagingen door te voeren. Dit komt de leegstands aanpak niet ten goede doordat onnodige vertraging wordt opgelopen. Zo bestaat er zelfs de kans dat leegstand negatieve doorwerking kent op de rest van het winkelgebied.

Structureel leegstaand vastgoed vormt het probleem in winkelgebieden. De verantwoordelijkheid voor het winkelvastgoed en het aanpakken van structureel leegstaande winkelpanden ligt bij de vastgoedeigenaren (van den Hazel, 1998). Hoewel zij het vastgoed in eigendom hebben zijn eigenaren/beleggers ook afhankelijk van de overige actoren om leegstand beperkende maatregelen te treffen. Vaak is er ook nog eens sprake van versnipperd eigendom en belangentegenstelling tussen eigenaren onderling.

Detaillisten

De detaillisten zijn de huurders van het winkelvastgoed. Bovendien exploiteren zij het vastgoed waardoor zij een belangrijke actor zijn. Voornamelijk in deze sober financiële tijden uiten de verschillen tussen 'goede en slechte' winkeliers zich. Door dalende consumentenbestedingen moeten ondernemers iets extra's doen om de consument te verleiden. Dit betekent bijvoorbeeld online gaan voor off-line winkels en visa versa of extra evenementen en activiteiten organiseren. Uiteindelijk wordt de werking van detailhandel bepaald door de verhouding tussen vraag en aanbod. De ondernemers die het beste in de vraag kunnen voorzien zullen voortbestaan. De minder adaptieve retail concepten zullen langzamerhand wijken voor andere concepten. Enerzijds kan hier leegstand door ontstaan. Anderzijds kan dit een verbetering in kwaliteit van winkelaanbod betekenen.



Figuur 5: Overzicht actoren in winkelleegstandsaanpak. (Bron: Eigen bewerking).

Financiële partijen

Financiële partijen hebben een indirecte, zij het belangrijke functie in het beperken van de leegstandproblematiek. Vastgoedeigenaren en ondernemers die bijvoorbeeld het pand kwalitatief willen verbeteren hebben vaak financiering nodig om dit te bekostigen. Regelmatig stopt de uitvoering van maatregelen op dit punt de leegstandsaanpak, immers zonder financiering kan men niet investeren in een beter klimaat. Hieraan ten grondslag liggen de striktere eisen die banken stellen aan kredietverlening na de start van de crisis.

Figuur 5 laat zien dat de actoren op de winkelvastgoedmarkt nauw met elkaar in verbinding staan. De actoren opereren in dezelfde markt, echter hebben de partijen andere soms zelfs tegenstellende belangen. Dit maakt het coördineren van een leegstandsaanpak tot een complex en langdurig proces mede doordat winkelgebieden gekenmerkt worden door versnipperd eigendom en sterke posities van (particuliere) beleggers die niet of nauwelijks investeren in hun eigendommen (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p. 5). Daarnaast staat de samenwerking tussen publieke en private partijen ter discussie (Bardoel, 17-7-2012, 2012, persoonlijke communicatie). Zo zouden private partijen te weinig worden betrokken in de ontwikkeling van het leegstandsbeleid en beschikken deze partijen nauwelijks over middelen en bevoegdheden om hier verandering in aan te brengen.

Tevens volgen zowel de bestuurlijke eenheden (lees gemeenten en provincies) als de verschillende private partijen hun eigen pad. De actoren hebben wel een gezamenlijk belang maar onderkennen dit niet. Soms is het ook een kwestie van elkaars belangen onvoldoende in te kunnen schatten waardoor men de kans mist om de optimale meerwaarde van een gezamenlijke aanpak te kunnen bewerkstelligen. Er zou sprake kunnen zijn van een coördinatiedilemma (Scharpf, 1997 in Janssen-Jansen, 2010, p.13). Er is sprake van een coördinatiedilemma wanneer actoren hun eigen belangen voor de belangen van andere actoren stellen waardoor een optimaal resultaat voor allen onmogelijk is (Veen, 2009, p.21). Een bekend voorbeeld hiervan is het 'Prisoners Dilemma'. In dit paradigma wordt gesteld dat rationele keuzen op het individuele niveau leiden tot irrationele uitkomsten op het collectieve niveau (Veen, 2009, p.22). Op de winkelvastgoedmarkt doet dit paradigma zich onder meer in de volgende situatie voor. Wanneer in een straat verschillende panden al drie jaar leegstaan (structureel) verliezen deze panden aan waarde. Terwijl deze panden te boek staan voor de waarde die er 3 jaar gelden voor betaald is. Uit individueel perspectief maakt de vastgoedeigenaar een rationele keuze wanneer hij wacht op het aantrekken van de markt zodat het pand zich zelf weer verhuurt. Zo hoeft de eigenaar zijn pand niet af te waarden met de hoop dat een lagere huurprijs wel een huurder oplevert. Wanneer alle individuele eigenaren zo handelen, blijft de leegstand voortduren en profiteert niemand. Met andere woorden: de rationele keuze op individueel niveau leidt tot irrationele uitkomsten op het collectieve niveau.

Dit leidt tot het sterke vermoeden, dat niet altijd voor de beste of meest adequate samenwerkingsvorm wordt gekozen. Om te voorkomen dat leegstandsproblematiek op de winkelvastgoedmarkt dezelfde vormen gaat aannemen als op bedrijventerreinen- en kantorenmarkt, dient er actie te worden ondernomen. Zo onderschrijven verschillende partijen, dat het ontwikkelen van adequate oplossingen noodzakelijk is voor het herkrijgen van een gezonde markt (DTNP, 2012; Evers, D. et al, 2011; HBD, 2011; Locatus, 2012; Ploegmakers, 2011; VNG, 2011). Samenwerking tussen de actoren is hierbij mogelijk de sleutel tot succes. Om op adequate wijze een gezamenlijke leegstandsaanpak te ontwikkelen is naast kennis van de markt ook inzicht in belangen van de verschillende actoren nodig, zie tabel 6.

Actor	Belangen
Lokale overheid	Maatschappelijk belang Imago Kwaliteit voorzieningen Inkomsten winkelgebied (OZB en parkeren)
Huurder/detaillist	Financieel belang Passanten Verhoudingen omzet/huur Winkel draaiende houden Omgeving
Eigenaar/belegger	Financieel belang Duurzaam object voor verhuur Rendement Beleggingswaarde Laag leegstandsrisico

Tabel 6: Overzicht belangen actoren. (Bron: Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012; Stolwijk, 2012).

2.4 Trends en ontwikkelingen

De crisis blijkt weerbarstig. Volgens het CPB houdt de onzekerheid nog aan met vooralsnog pas over een aantal jaren een voorzichtig herstel. De crisis houdt ook de detailhandel in zijn greep. Het consumentenvertrouwen is gedaald tot een historisch dieptepunt. Veel consumenten stellen aankopen uit en dit is in alle branches merkbaar. Daar staat tegenover dat de winkelvastgoedmarkt een dynamisch karakter heeft en voortdurend onder invloed staat van trends en ontwikkelingen. Dit wil niet zeggen dat alles altijd helemaal op de schop gaat, echter zullen een aantal vaste waarden definitief veranderen. We staan nu op het punt van grote veranderingen.

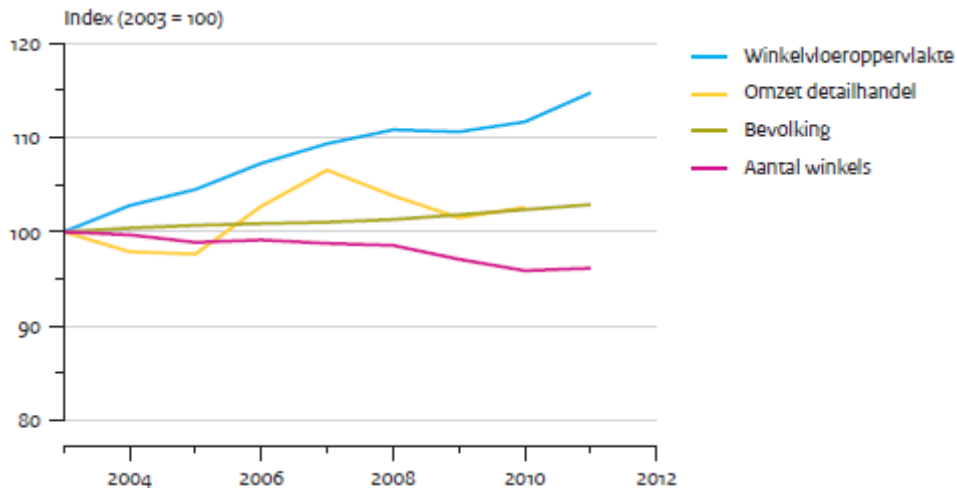
Een digitale samenleving

Op de eerste plaats heeft de digitalisering van de maatschappij een grote invloed op het dagelijks leven. Uit cijfers blijkt dat de internetpenetratie in Nederland van 0,3 % naar bijna 90% is gestegen in de afgelopen 20 jaar. De consument van deze dag begeeft zich meer dan ooit online. Mede verantwoordelijk is het gebruik van smartphone's waardoor men 24/7 online kan zijn. CWB-MITEX (2010) verwacht dat 60% van alle mobiele abonnementen in 2015 is voorzien van mobiel internet. De invloed van internet en sociale netwerken zal waarschijnlijk alsmat toenemen. Vanzelfsprekend vertaalt deze lijn zich ook door in de internetaankopen. In 2011 plaatste de consument 78 miljoen bestelling en bedroeg de omzet 9 miljard euro (Blauw Research, 2012, p.5). Steeds vaker combineren detaillisten hun fysieke winkel met een online winkel.

Ondanks deze groei is het marktaandeel van online verkopen met 5 % bescheiden te noemen (non-food 7%). De effecten zijn tot nog toe beperkt. Voor zover zijn het voornamelijk de middelgrote stadscentra met een regionaal verzorgingsgebied die de bezoekersaantallen zien teruglopen (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.2). Het HBD (2011) verwacht dat het internet in de komende jaren zich als volwaardig aankoopkanaal gaat ontwikkelen. Onder meer door technologische ontwikkelingen en generaties consumenten die opgroeien met internet. Het toekomstig marktaandeel is echter moeilijk in te schatten door de grote verschillen per productgroep. Zo bedraagt dit voor verse producten minder dan 5%, terwijl elektronica en media zal stijgen naar meer dan 50% (HBD, 2011, p.6).

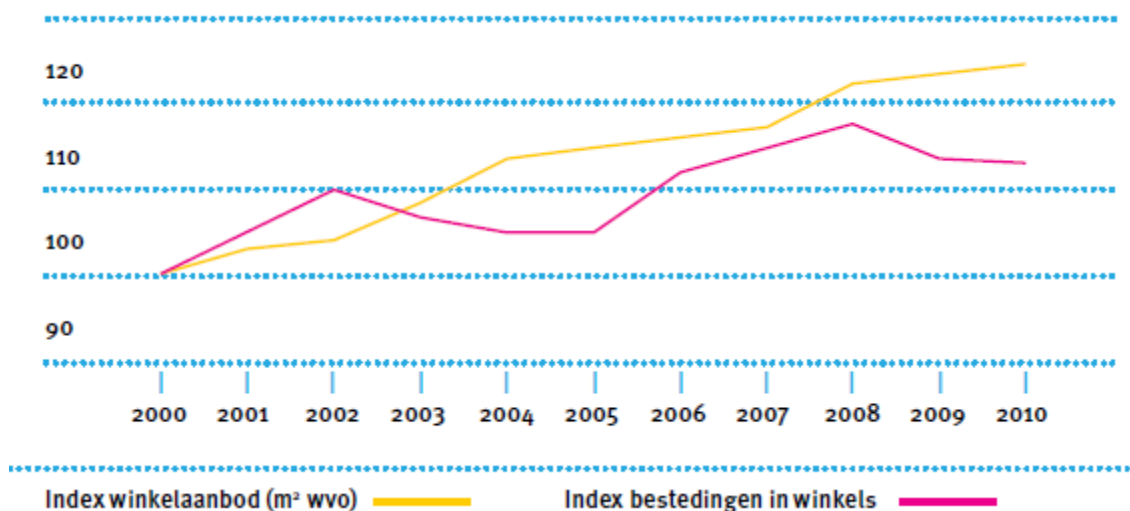
Schaalvergroting in de retailsector

In de afgelopen tien jaar hebben een aantal schaalvergrotingen plaatsgevonden. Het gemiddelde winkeloppervlak groeide van circa 215 m² wvo naar 266 m² wvo en deze trend zal naar verwachting door zetten (HBD, 2011, p.6). Ook is het totale winkeloppervlak in de zelfde tijd gestegen naar 27,3 miljoen m², echter nam het aantal verkooppunten af in dezelfde periode (zie figuur 6). Bovendien nam het winkeloppervlak sneller toe dan de bevolkingsgroei, waardoor iedere consument circa 20% meer winkelmeters kreeg (HDB, 2011,p.6). Nederland is hierdoor overbewinkeld geraakt. De financiële crisis is niet de oorzaak hiervan maar maakt de realiteit soms pijnlijk duidelijk. Met andere woorden, de vraag blijft achter op de groei van het aanbod (figuur 7).



Figuur 6: Detailhandel en bevolking. (Bron: Evers, 2011, p.12).

Daarnaast zullen de PDV/GDV locaties in de toekomst los worden gemaakt van de brancheringsproblematiek. Op deze wijze kan de perifere detailhandel zich beter ontwikkelen en het aanbod afstemmen op onder meer het koopmotief en een lifestyle, aangevuld met kwalitatieve horeca en dienstverlening (CWB-MITEX, 2010, p.18). De centrale winkelgebieden komen hierdoor meer onder druk te staan.



Figuur 7: Vraag en aanbod verhouding detailhandel. (Bron: DTNP, 2012).

Demografische ontwikkelingen

Nederland zal in toenemende mate vergrijzen en ontgroenen. Zo zal in 2030 het aandeel ouderen gestegen zijn van 14% naar 23% van de totale bevolking (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.2). Ook daalt het geboortecijfer zodat in de toekomst het aandeel jongeren zal afnemen. De detailhandel zal dit merken doordat ouderen gemiddeld minder besteden dan consumenten in hun werkende fase. Bovendien vergrijst een groot deel van de zelfstandige winkeliers ook. Deze ondernemers worden minder opgevolgd, waardoor een deel van deze winkels in de toekomst leeg komt te staan.

Ondanks dat het inwoneraantal in Nederland tot 17 miljoen inwoners zal groeien is er sprake van grote verschillen per regio. Zo zal de bevolking van Flevoland met 16 % stijgen terwijl de regio Oost-Groningen met 8% krimpt (HBD, 2011, p.6). Volgens CWB-MITEX (2010) zal de impact op de

detailhandel in de krimpgebieden: Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Achterhoek en Zeeuws Vlaanderen enorm zijn.

Regionale afstemming

De grote toename van het winkelloppervlak is deels te wijten aan het gebrek van regionale afstemming. Door decentralisatie zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk voor dit ruimtelijk beleid. In het verleden is nog weinig rekening gehouden met regionale afstemming. De ontwikkeling van veel (overbodige) winkelmeters, in naast elkaar gelegen gemeenten, zijn hier het gevolg van. Zowel de overheid als de markt geven het signaal dat er behoefte is aan regionale afstemming bij het ontwikkelen van nieuwe winkelmeters. Gemeenten bepalen de ontwikkellocaties en stellen kaders, waarbij niet te veel in detail getreden moet worden.

Behoefte aan een andere benadering

Als gevolg van deze trendontwikkelingen neemt de concurrentie tussen de winkelgebieden toe. Dit zal vooral die winkelcentra treffen met weinig onderscheidend vermogen of weinig koopkrachtbinding. Hierdoor polariseert de winkelmarkt verder in kansrijke- en kansarme gebieden. De winkelgebieden die meer gericht zijn op 'beleving' en 'boodschappen doen' hebben meer kansen, zoals de historische binnensteden die traditioneel meer op beleving zijn gericht. De kansarmere gebieden zien we al in toenemende mate van kleur verschieten (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.3). Daar vestigen zich steeds meer andere functies zoals dienstverleningen en zorg. Het is zaak voor de ondernemers, eigenaren en de gemeente om op deze ontwikkelingen te anticiperen en na te gaan waar de kansen liggen. Een flexibele instelling is hierbij van groot belang en soms betekent dit dat men vaste waarden moet loslaten. Zo heeft de Provincie Noord-Brabant zeer recentelijk gesteld dat er geen nieuw winkelloppervlak meer mag worden toegevoegd. Volgens Locatus (2013) is dit een onjuiste stelling. Op de problematische locaties dient absoluut eerst een oplossing voor de leegstand gevonden te worden, alvorens men nieuwe initiatieven overweegt. Op andere locaties kan echter behoefte zijn aan meer winkelmeters, omdat supermarkten de vraag niet kunnen bedienen. Bovendien is vernieuwing van het gevestigde winkelbestand een constante noodzaak. Immers veranderen de wensen van de consumenten in hoog tempo (Locatus, 2013, n.d.).

De accenten in het planningsregime dienen te verschuiven naar het meer centraal plaatsen van de consument. De winkelvastgoedmarkt is gebaat bij een benadering waarbij winkelgebieden en/of winkelstraten als gezamenlijk product wordt vermarkt. Dit vergt intensieve samenwerking tussen gemeente, eigenaren en ondernemers. Op deze wijze kan de leegstandsontwikkeling bijdragen aan de kwaliteitslag van winkelgebieden (Ploegmakers, 2011, p.4). De slechte formules verdwijnen op den duur terwijl formules, die de consument blijvend aan weten te spreken, blijven bestaan.

2.5 Leegstand

De media berichten regelmatig over de leegstand in de vastgoedsector. Alle segmenten hebben met dit verschijnsel te kampen, alhoewel de leegstandsproblematiek in het ene segment hardnekkiger is dan in het andere. Zo waarschuwde de Nederlandse Bank (DNB) in februari vorig jaar na de kredietcrisis en de eurocrisis ook voor een derde crisis: de vastgoedcrisis (Volkskrant, 4 februari 2012). Het enorme areaal leegstand vastgoed zou hieraan ten grondslag liggen. Volgens Gerard Zandbergen, directeur van Locatus, dient de stelling van de DNB enigszins genuanceerd te worden. De leegstand in de kantorenmarkt is vele malen groter, bovendien is er een groot deel van de leegstand structureel van aard en dit is in veel minder mate het geval op de winkelvastgoedmarkt (NU zakelijk, 3 februari 2012). Dit roept onder meer de volgende vragen op: In welke mate heeft de leegstandsproblematiek grip op de winkelvastgoedmarkt? Hoe staat de retailsector ervoor en welke vormen en effecten van leegstand kunnen we onderscheiden?

Om de discussie zo zuiver mogelijk te houden is het noodzakelijk om het begrip leegstand allereerst te definiëren. Van der Voordt et al., (2007) geven de volgende brede definitie: *“Het niet verhuurd zijn van voor de verhuur aangeboden ruimte”*. Feitelijk is dit een juiste definitie, echter onderscheiden we verschillende vormen van leegstand aangezien niet alle leegstand problematisch is. Leegstaand vastgoed laat zich niet goed verhuren door een combinatie van kwaliteit, ligging, bestemming, aantrekkelijkheid winkelgebied/omgeving, marktomstandigheden, bouwkundige staat en vraagprijs (Boel, 2012, p.1). Met andere woorden: dan voldoet het pand niet meer aan de huidige eisen gesteld door de markt, waardoor het vastgoed incourant is. Er is sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod.

2.5.1 Vormen van winkelleegstand

In navolging van Van der Voordt et al., (2007) onderscheiden we in dit onderzoek een drietal vormen van leegstand, te weten: (1.) geaccepteerde leegstand; (2.) problematische leegstand; en (3.) dramatische leegstand. In tabel 2 zijn de verschillende leegstandsvormen en de daarbij behorende ondergeschikte soorten weergegeven.

Vorm	Soort
Geaccepteerde leegstand	Aanvangsleegstand Natuurlijke leegstand Frichtieelegstand Mutatie leegstand
Problematische leegstand	Langdurige leegstand Operationele leegstand
Dramatische leegstand	Kansarm Kansloos Locationeel

Tabel 2: Overzicht leegstandsvormen. (Bron: Van der Voordt, 2007, p.208).

Geaccepteerde leegstand

Tijdens het verhuurproces wordt in de vastgoedsector rekening gehouden met een geaccepteerde leegstandcomponent (Keeris, 2007, p.209). Zo is met grote regelmaat sprake van aanvangsleegstand, natuurlijke leegstand, frictieleegstand, en mutatieleegstand. Onder aanvangsleegstand wordt de ingecalculeerde leegstand bij (her)ontwikkeling van vastgoed verstaan. Als de geplande periode van volledige verhuur niet wordt overschreden is aanvangsleegstand in eerste instantie geen probleem. Natuurlijke leegstand betreft leegstand die de markt tolereert om verhuizingen mogelijk te maken zodat markt goed kan functioneren. Een gemiddelde leegstand van 5% is door de markt gewenst voor een gezonde marktwerking. Wanneer een huurder zijn contract wil opzeggen dient dit een jaar voor afloop van zijn huurovereenkomst geregeld te zijn. Zo heeft de belegger/verhuurder een jaar de tijd om een nieuwe huurder te vinden. Indien de verhuurder dit niet lukt binnen een jaar is er sprake van frictieleegstand. Dit is vaak het gevolg van het grote aanbod. De periode dat een pand leegstaat tussen twee huurders noemt men mutatieleegstand. Dit is een belangrijke vorm van leegstand aangezien er nauwelijks sprake is van naadloze overgang tussen huurders. Het pand dient vaak aangepast te worden aan de opvolgende huurder (Van der Voordt, 2007, p. 208-210).

Problematische leegstand

Op de eerste plaats kan er sprake zijn van problematische leegstand wanneer een winkelunit langer dan 24 maanden en korter dan 48 maanden leeg staat, de zogenaamde langdurige leegstand. Aan een dergelijke situatie kan een belegger financiële gevolgen ondervinden. Ook neemt de kans op schade aan het pand toe. Op de tweede plaats kan leegstand problematisch zijn wanneer er sprake is van operationele leegstand. Deze vorm van leegstand is het gevolg van een (te) laag prestatieniveau.

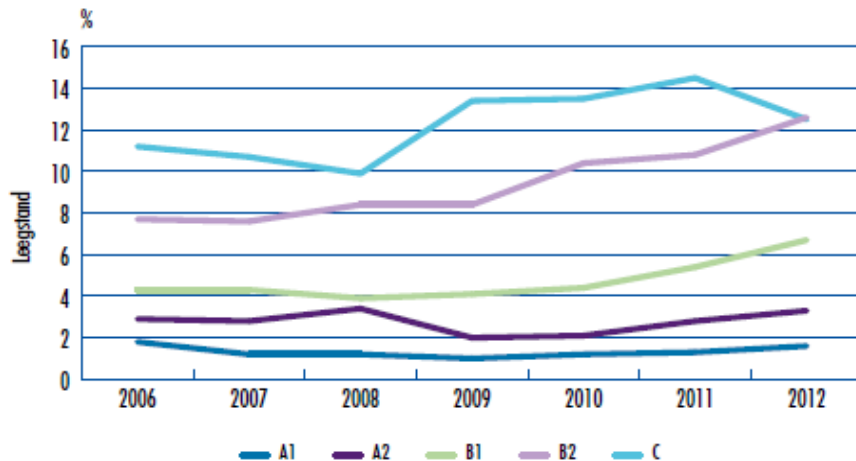
Dit zijn voornamelijk zaken in de randvoorwaardelijke sfeer zoals de uitstraling, de voorzieningen en de structuur van het pand (Van der Voordt et al., 2007, p. 208-210).

Dramatische leegstand

De eerste vorm van dramatische leegstand betreft kansarme (structurele) leegstand. Dit is het geval wanneer een pand langer dan drie jaar leeg staat en er op de korte termijn geen perspectief is op verhuur. De tweede vorm van dramatische leegstand betreft kansloze (structurele) leegstand. Eveneens als de kansarme leegstand kenmerkt kansloze leegstand zich met een leegstandsperiode van meer dan 3 jaar. Het verschil uit zich in het feit dat het pand de marktvraag niet kan beantwoorden in termen van functionaliteit en prestaties. De derde vorm van dramatische leegstand betreft locationele (structurele) leegstand. Deze situatie is van kracht als een pand niet voldoet aan de vestigingsplaatsfactoren. Dramatische leegstand vindt meestal pas plaats wanneer er geen integrale aandacht is voor het functioneren van het winkelgebied (van der Voordt et al., 2007, p. 208-210).

2.5.2 Ontwikkeling winkelleegstand

Volgens Locatus (2012) staat 2.964.000 m² van het totaal WVO leeg anno januari 2012. Dit komt overeen met 13.988 verkooppunten of 6,3% van het totaal aantal winkels in Nederland. Daarnaast is het beschikbare aanbod van de te verhuren en te verkopen winkelruimte in de eerste 6 maanden van 2012 verder toegenomen. Uit de cijfers van NVM Business (2012) blijkt dat dit een stijging van 8,7% is ten opzichten van het begin van 2012. Het is opvallend dat de leegstand in deze periode niet is toegenomen. Hier ligt de positieve vraagontwikkeling naar winkelruimte aan ten grondslag. De markt heeft in dit eerst halfjaar circa 9% meer ruimte opgenomen (NVM, 2012a, p. 1). Als we het leegstandspercentage segmenteren naar het type winkellocatie wordt duidelijk waar de problematiek zich manifesteert, zie figuur 8.



Figuur 8: Leegstand naar type locatie. (Bron: NVM, 2012b, p.6).

Ondanks de toegenomen vraag verwacht NVM Business (2012) dat het aanbod sneller zal stijgen waardoor eveneens de leegstand zal gaan stijgen. Dit zal voornamelijk, zoals in figuur 7 is te zien, het B- en C-milieu betreffen.

Huurprijzen en beleggingen

Institutionele beleggers en vastgoedfondsen baseren hun aan en verkoopbeslissingen vaak op de toekomstverwachtingen inzake rendementen op basis van huur- en waardeontwikkelingen (Bergsma, 2009, p.9). De mate van zekerheid is essentieel voor de toekomstige verwachting. Zowel de tussentijds verwachte uitkering als de waarde van de belegging bij verkoop is hierbij van groot

belang. Vanuit de markt komen steeds vaker signalen dat ondernemers geen marktconforme huur betalen. Bijvoorbeeld wanneer eigenaren de huur niet willen verlagen uit angst dat de beleggingswaarde zal dalen.

Het gemiddelde huurprijsniveau blijft stabiel ondanks de toegenomen vraag. Hoewel er wel een duidelijke scheiding waarneembaar is. Zo bleven de huurprijzen op de A-locaties en goede B1-locaties over het algemeen stabiel of stegen de huurprijzen op een enkele locatie; echter daalden de prijzen van de B2- en C-locaties (NVM, 2012a, p.4).

In de eerste zes maanden van 2012 zijn minder winkels en winkelcentra verkocht op de beleggingsmarkt. Het beleggingsvolume bedroeg circa 308 miljoen euro. Dit is een daling van 35% ten opzichten van dezelfde periode vorig jaar. Ook nam het aantal transacties sterk af. De sterke afname is deels te wijten aan de beperktere financieringsmogelijkheden doordat banken harde eisen zijn gaan stellen. Het gevolg is dat de BAR op mindere aantrekkelijke locatie flink is gestegen (NVM, 2012a, p.5).

2.5.3 Effecten leegstand

Leegstand kan resulteren in een neerwaartse spiraal van een winkelstraat of winkelgebied. De negatieve effecten van leegstand zijn bekend: derving van de huurinkomsten, verloedering van de locaties en leefbaarheid in het gebied en aantasting van het vertrouwen bij de beleggers (NVM, 2009, p.2). Ook speelt het imago van een winkelgebied een grote rol in de leegstandsproblematiek. Zo zal een winkelgebied/winkelstraat dat gedeeltelijk leeg staat het imago van de nog aanwezige winkels negatief beïnvloeden. De omvang van de problematiek verschilt echter per locatie. Op basis hiervan maakt men dan ook onderscheid tussen kansrijke en kansarme locaties. Voornamelijk de kansarme locaties zijn een doorn in het oog van veel gemeenten, eigenaren, beleggers en ondernemers. Over het algemeen betreffen dit de B- en C-locaties van het kernwinkelgebied.

Sommige kansarme locaties kennen een transformatieopgave doordat het vastgoed dermate incourant is, dat niet alle leegstaande winkelpanden hun winkelfunctie kunnen behouden (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p. 7). Bepaalde gebieden zullen van kleur gaan verschieten (functie wijziging). Voor veel eigenaren en beleggers is dit een financieel pijnlijke beslissing. Eigenaren zullen een dergelijk scenario pas overwegen wanneer de leegstand hun veel pijn doet door het mislopen van huurinkomsten. De huuropbrengsten van winkelvastgoed zijn namelijk verreweg het hoogst ten opzichte van de overige vastgoedsegmenten. Dit betekent ook dat de beleggingswaarde van winkelvastgoed hoger is dan die van de overige functies, echter kost leegstand geld waardoor de beleggingswaarde van een object afneemt. Op kansarme locaties worden dan andere functies als horeca, zorg en wonen interessanter (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p. 7).

Daarnaast bieden veel eigenaren huurincentives als huurvrije maanden en ingroeihuren voor startende ondernemers. Op deze wijze willen zij huurverlagingen voorkomen. Dit heeft namelijk een negatief effect op de beleggingswaarde van het pand en de financieringsmogelijkheden omdat het pand minder geschikt wordt als hypotheekair onderpand. Onder meer om deze reden is de leegstandsproblematiek zo complex. Op een gegeven moment moet een partij, in een uiterst kansarme situatie, zijn verlies nemen en zijn vastgoed afwaarderen. Dit doet veel pijn en veel partijen proberen dan ook te wachten op betere tijden.

2.6 Resumé

De vastgoedmarkt is een bijzondere markt door zowel de kenmerken van het product vastgoed als de specifieke eigenschappen van de vastgoedmarkt en de institutionele setting waarbinnen de transacties op de markt plaatsvinden. Zo onderscheiden we een viertal deelmarkten: gebruikers-

markt, beleggersmarkt, nieuwbouwmarkt en voorraadmarkt met ieder haar eigen marktwerking. De winkelvastgoedmarkt is hier ook aan onderhevig, waardoor het als een complexe markt is te typeren.

Dit uit zich ook in de detailhandelstructuur. Nederland kent internationaal gezien een unieke fijnmazige detailhandelstructuur. In vergelijking met andere Europese landen zijn veel winkels binnen loop- of fietsafstand. De grote overheidsinvloed na de Tweede Wereld Oorlog ligt hier aan ten grondslag. Nederland had destijds een enorme ruimte behoefte en dit vroeg om een centrale regulering. Het ordenend principe om deze (retail) ontwikkelingen te realiseren is gebaseerd op Christaller's functionele hiërarchie. Deze hiërarchie is grotendeels nog te herkennen in het huidige winkellandschap. Zo onderscheiden we centrale- en ondersteunende winkelgebieden welke gebaseerd zijn op een duidelijke rangorde. De opkomst van perifere ontwikkelingen, gedurende de afgelopen veertig jaar, past niet goed in deze hiërarchie. In de praktijk wordt dit dan ook aangeduid als een apart type winkelgebied. Daarnaast zijn koopmotieven (runshoppen, funshoppen en doelgerichte aankopen) een steeds belangrijker ordenend principe bij de ontwikkeling van winkelvastgoed.

De huidige financiële crisis blijkt weerbarstig en heeft in combinatie met de trends en ontwikkelingen grote invloed op de leegstandsproblematiek. Momenteel beslaat de Nederlandse retailsector een areaal van 27.813.000 m² wvo, verspreid over 102.728 verkooppunten. De leegstand betreft 2.964.000 m² wvo of 13.988 verkooppunten of 6,3% van het aantal winkels. De problematische leegstand manifesteert zich over het algemeen op de B- en C-locaties, waar het leegstandspercentage varieert tussen de 7% en 13%.

De effecten van leegstand kunnen hier pijnlijk zijn doordat de beleggingswaarde van het vastgoed wordt aangetast. Beleggers trachten middels incentives devaluatie van hun portefeuille te voorkomen. In tijden van teruglopende omzetten hebben ondernemers steeds meer moeite om de (hoge) huurlasten te betalen. Ook startende ondernemers kunnen vaak niet aan deze hoge eisen voldoen. Dit scenario is voornamelijk van toepassing op de winkelcentra met weinig onderscheidend vermogen of weinig koopkrachtbinding. De praktijk heeft behoefte aan een andere benadering van de leegstandproblematiek omdat de leegstand op de kansarmere locaties nog meer kan toenemen. Daarentegen zijn in de praktijk ook voorbeelden van locaties die zich veerkrachtiger tonen en maar in beperkte mate last hebben van de problematiek. Deze discrepantie tussen verschillende leegstand aanpakken is merkwaardig.

Zoals eerder beschreven heeft Leoni Janssen (2010) in haar onderzoek de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt geanalyseerd aan de hand van coproductie. Hoewel de kantorenmarkt overeenkomsten vertoont met de detailhandelmarkt ligt de aard van de leegstandproblematiek op een ander schaalniveau en zo ook de oplossingsrichtingen. Zo heeft de kantorenmarkt hoofdzakelijk een meer regionaal gerichte aanpak, terwijl de binnenstedelijke winkellocaties meer gebaat is bij een gebiedsgerichte aanpak. Ondanks dat beide markten anders zijn geordend zouden inzichten uit de literatuur inzake coproductie en collectieve actie kunnen bijdragen aan de kennisvorming, die noodzakelijk wordt geacht voor het verbeteren van de effectiviteit van de leegstands aanpak. In de literatuur is uitgebreid aandacht besteed aan coproductie. Echter is bij de oplossing van het (winkel) leegstandsvraagstuk nog niet eerder onderzocht in hoeverre coproductie kan bijdragen bij het ontwikkelen van een succesvol leegstandsbeleid. Zowel in de literatuur als in de praktijk ontbreekt de juiste kennis om in verschillende situaties de juiste instrumenten op het juiste moment in te zetten. Welke maatregelen veelvuldig in de praktijk worden toegepast zijn in hoofdstuk 3 beschreven. Aan welke institutionele voorwaarde coproductie volgens de literatuur moet voldoen is in hoofdstuk 4 onderzocht.

H3. Leegstandsmaatregelen in de praktijk

Aan winkelleegstand liggen verschillende factoren ten grondslag, waardoor winkelgebieden niet één op één vergelijkbaar zijn met elkaar. Het inzetten van geschikte maatregelen vereist maatwerk, doordat een eenduidige aanpak ontbreekt. Allereerst is in paragraaf 3.1 uiteengezet aan welke veranderingen de huidige retailmarkt onderhevig is. Daarop is in paragraaf 3.2 belicht, aan de hand van het concept 'retail resilience', op welke wijze winkelgebieden zich kunnen aanpassen aan deze veranderde markt. In de praktijk worden dan ook verschillende strategieën ingezet, die in dit hoofdstuk uiteen zijn gezet. Dit overzicht aan strategieën is voornamelijk gebaseerd op het werk van Van Loon, Bardoel & Van den Bergh (2012) tenzij anders vermeld. Paragraaf 3.3 behandelt de strategie waarbij de maatregelen zijn gericht op het voorkomen van leegstand. In paragraaf 3.4 worden verschillende maatregelen toegelicht die middels tijdelijke maatregelen winkelleegstand trachten te beperken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5. een scala aan maatregelen geschetst die direct zijn gericht op het beperken van winkelleegstand. Tot slot wordt in paragraaf 3.6 een overzicht gepresenteerd van alle verschillende maatregelen in een model.

3.1 Het winkellandschap verandert

De economische stagnatie en financiële crisis hebben ertoe geleid dat de politieke agenda inzake de ruimtelijke ordening van Nederland is veranderd (EIB, 2010; Janssen-Jansen, 2010; Levelt, M., Metze, T & Salet, W., 2012; Rijksoverheid, 2011). De ongekende groei van stedelijke centra en omliggende gebieden tegen en na de eeuwwisseling is voorbij en er is geen sprake meer van een win-win agenda. Het is tijd dat de ambities worden teruggeschoefd (Janssen-Jansen, 2010). Volgens Salet, et al (2012) zou hierdoor zelfs sprake zijn van win-verlies situaties, of nog erger situaties van verlies versus minder verlies in de regio's. Dit is door de uiteenlopende belangen voor veel gemeenten, vastgoedeigenaren, beleggers, ontwikkelaars, financiële instellingen en ondernemers een zorgelijke situatie aangezien deze partijen in verschillende posities verkeren. Bovenstaande problemen doen zich op uitleg- en nieuwbouwlocaties in grotere mate voor dan op binnenstedelijke locaties. De problematiek op binnenstedelijke locaties is anders van aard (leegstand vastgoed, versnipperd eigendom, achterstallig onderhoud etc.) en vraagt derhalve om een andere aanpak. Desondanks dient hier tevens rekening gehouden te worden met het scenario: verlies versus minder verlies. Dit betekent dat gemeenten, vastgoedeigenaren, ondernemers, financiers en ontwikkelaars voor een opgave van herverdeling van schaarste komen te staan. Tegelijkertijd hebben niet alle actoren dezelfde formele autoriteit om moeilijke beslissingen door te drukken. Samenwerking is dan ook niet vanzelfsprekend.

Naast de negatieve financiële ontwikkelingen is de markt onderhevig aan verschillende trends en ontwikkelingen (behandeld in hoofdstuk 2). Met in achtneming van deze trends en ontwikkelingen kan niet anders gesteld worden dan dat het huidige winkellandschap aan het veranderen is. De grondslag hieraan ten grondslag ligt onder meer de schaalvergroting, internationalisering, hybridisering, demografische ontwikkeling en de toename van internetaankopen.

Daarnaast is de fijnmazige detailhandelstructuur aangetast door introductie van nieuwe winkelformules op perifere locaties, nieuwe ontwikkelstrategieën van ontwikkelaars en nieuwe bedrijfsvoering van de retailers (Erdmann, 2008, p.6). Een gevolg hiervan is dat de hoeveelheid winkelmeters per hoofd van de bevolking, voornamelijk in het laatste decennia, flink is toegenomen. Als de bestedingen in de detailhandel in dezelfde mate toenemen als de groei van het aantal winkelmeters ontstaat er evenwicht tussen vraag en aanbod; Dit is niet het geval. Het toegenomen inkomen wordt niet besteed aan detailhandelsvestigingen maar aan zaken als recreatie, horeca, langere vakanties etcetera (Erdmann, 2008, p.6).

De hierboven genoemde ontwikkelingen gaan ruimtelijke gevolgen hebben voor de bestaande winkelgebieden. Er is immers sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod. Om de vraag-aanbod verhouding in evenwicht te herstellen kunnen niet alle winkelgebieden behouden blijven. Aan gemeenten is nu de taak om prioriteiten en focus aan te brengen, zodat in samenspraak met de overige partners een goed functionerend winkellandschap kan worden ontwikkeld. Dit betekent onder meer dat de leegstandproblematiek moet worden beperkt tot een wenselijk niveau.

3.2 Vitaliteit en weerbaarheid bepalen de veerkracht van een winkelgebied

Winkelgebieden moeten zich aanpassen aan de veranderende winkelmarkt en niet elk gebied is daar op zelfde manier toe in staat. Locaties die signalen van economische vitaliteit en weerbaarheid vertonen zullen daar het meest succesvol in zijn. In de literatuur wordt dit vermogen ook wel omschreven als resilience (veerkracht). Het concept van resilience is door Holding (1973) geïntroduceerd in de milieuwetenschappen. Over het algemeen is resilience een veelvoudig toegepast concept om uit te drukken in welke mate een bepaald systeem in staat is – financiële, ecologische, sociale en of culturele – veranderingen te tolereren, alvorens een gereorganiseerde nieuwe reeks van structuren of processen gewenst is (Kärrholm et al, 2012, p.1). Meer concreet betekent resilience het vermogen van een systeem om zich aan te passen aan veranderende interne en externe processen (Pickett, Cadenasso & Grove, 2004, p. 373).

Een winkelgebied of winkelstraat zou men ook kunnen typeren als een systeem. Immers, een systeem is een doelmatig geordend samenhangend geheel van bij elkaar horende dingen en hun onderdelen (Van Dale, 2013, n.d). Met betrekking tot winkelgebieden spreekt men dan over retail resilience, winkelveerkracht of de veerkracht van een winkelgebied. In navolging van Kärrholm (2012) is de veerkracht van een winkelgebied in deze studie als volgt gedefinieerd:

“Het vermogen van winkelgebieden, op verschillend schaalniveau, om zich aan te passen aan veranderingen, crisissen en schokken die de balans van het systeem beïnvloeden, zonder dat het ten koste gaat van de winkelfunctie”.

Uitgangspunt bij deze benadering van het concept van veerkracht is dat de wereld constant aan verandering onderhevig is. Dit betekent dat de wijze waarop een winkelgebied zich aanpast, aan de interne en externe processen, niet volstaat bij passieve benadering (stilstand), maar eerder door een actieve daadkrachtige aanpak (Pickett, Cadenasso & Grove, 2004, p. 373). Dit is van belang aangezien de wensen en behoeften van consumenten voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Vervolgens is het zaak dat het Nederlandse detailhandelsapparaat zich een toekomst waarborgt door steeds aan de (nieuwe) eisen te voldoen. Derhalve ontvouwt retail resilience zich niet volgens een vast patroon. De leegstandsproblematiek is vaak zeer locatie gebonden en vereist een maatwerk aanpak. Bovendien beïnvloeden de culturele en sociaal-economische kenmerken van een regio of stad in sterke mate de uitkomsten van het overheidsbeleid, plannen en maatregelen met betrekking tot detailhandel en daarmee ook de veerkracht van een winkelgebied (Fernandes & Chamusca, 2012, p.8). Veerkrachtige winkelgebieden kenmerken zich doordat zij instaat zijn aan te passen aan veranderende (markt) omstandigheden, waarnodig zelfs van gebruik (type aanbod) te veranderen, zonder dat dit ten koste gaat van de eigen (winkel)identiteit. Met andere woorden: het vermogen om aan te passen aan het veranderende winkellandschap.

Niet alle winkelgebieden zijn in dezelfde mate instaat veerkracht te vertonen. De relatie tussen stedelijke ruimten, detailhandel, ruimte ordening en governance-structuren hebben de neiging om heel divers te zijn (Fernandes & Chamusca, 2012, p.8). Dit uit zich op lokaal niveau vaak binnen dezelfde stad of stadsdeel waar hetzelfde gemeentelijke beleid en cultureel kader van toepassing is.

Hierdoor kunnen verschillen in mate van veerkracht herkenbaar worden. In de praktijk zien we dat er enerzijds sprake is van eigenaren en beleggers die niet willen aanpassen aan de veranderende eisen en behoeften die consumenten stellen. Anderzijds zijn er voorbeelden van eigenaren/beleggers/ondernemers die wel progressief reageren op de veranderingen door uitvoering van ondermeer innovatieve moderniseringprocessen of (fysieke) herontwikkeling van het pand of winkelformule, waarbij de veranderingen samengaan met de instandhouding van de kenmerken die de identiteit van het winkelgebied of winkel vormen (Fernandes & Chamusca, 2012, p.8). In dit laatste geval spreekt men over veerkrachtige winkelgebieden.

In feite kan men het verschil tussen het functioneren van de kansrijke- en kansarme locaties verklaren op basis van de mate van veerkracht die winkelgebieden vertonen. De wijze waarop retail resilience zich manifesteert is tweeledig. Zo is het belangrijk dat locaties signalen van vitaliteit (par. 3.2.1) en weerbaarheid (par 3.2.2) vertonen.

3.2.1 Vitaliteit

De vitaliteit van een winkel(gebied) wordt in hoge mate beïnvloed door leegstand maar wordt mede bepaald door vele factoren op ander niveau. Dit betekent dat, naast de factoren die zich manifesteren op het niveau van winkelleegstand, ook wordt gekeken naar de omgeving van winkelgebieden in bredere zin. Door een ordening aan te brengen waarop de factoren zich manifesteren, ontstaat inzicht welke indicatoren representatief zijn voor de veerkracht van winkelgebieden. Op basis hiervan kunnen eventuele acties ter verbetering van de winkelleegstandsaanpak worden bijgestuurd om naast leegstandsbeperking ook de veerkracht van winkelgebieden te verbeteren.

Alvorens een gemeente of belegger leegstandsbeperkende maatregelen treft is het belangrijk om kennis te nemen over de aard en omvang van de problematiek. De benodigde kennis hiervoor kan middels het toetsen van indicatoren worden verkregen. Volgens Kotval (2001) is een indicator een maatstaf of een verzameling van maatstaven die de complexe sociale, economische of fysieke realiteit van een object/gebeurtenis op een bepaald tijdstip beschrijft. Het is een peiling met betrekking tot hoe goed of slecht een object/gebeurtenis scoort op een gegeven moment. Een voorwaarde betreft wel dat indicatoren meetbaar moeten zijn. Indicatoren bieden kennis en inzichten over de gezondheid en welzijn van een gemeenschap. Gezamenlijk kunnen een aantal indicatoren dienen als instrument voor analyse, bemiddeling en besluitvorming voor de actoren op de winkelvastgoedmarkt (Kotval, 2001, p.44).

De (economische) vitaliteit is een van de twee factoren die de veerkracht van een winkelgebied bepaald. De vitaliteit van een winkelgebied zegt iets over het functioneren van een winkelgebied voornamelijk in economische zin. In de internationale literatuur is vitaliteit vaak gerelateerd aan hoe druk winkelgebieden zijn op verschillende locaties en momenten van de dag (Ravenscroft, 2000; Balsas, 2004). Deze definitie is niet volledig. Volgens Hazel & Ossewaarde (2006) zegt de vitaliteit ook iets over aspecten die te maken hebben met het economisch draagvlak van winkelgebieden. De mate waarin winkelgebieden investeringen aantrekken is ook een weerspiegeling van de vitaliteit. Dit kan zowel op grote schaal door institutionele beleggers als op kleine schaal door lokale ondernemers of eigenaren. Investerings door relatief kleine eigenaren kunnen gelijk worden gesteld aan de extra waarde die kleine onafhankelijke lokale winkels leveren in termen van onderscheidend vermogen en uniciteit (Balsas, 2012, p.4). Vitaliteit omhelst derhalve meer dan alleen de drukte van winkelgebieden. In deze studie wordt onder vitaliteit van winkelgebieden het volgende verstaan, te weten:

“De mate waarin een winkelgebied in staat is om (economisch) goed te blijven functioneren in een dynamische markt door continu in te spelen op trends & ontwikkelingen en veranderende wensen en eisen van consumenten”.

Deze definitie is nog te abstract om in de praktijk te monitoren. Het is zinvol om het begrip door te vertalen naar een aantal basiskwaliteiten, zie tabel 3.

Basiskwaliteit	Omschrijving
Omgevingskwaliteit	aspecten die randvoorwaardelijk aanwezig zijn en niet kunnen worden beïnvloed, zoals de omvang van het verzorgingsgebied, de concurrentie en de uitbreidingspotentie;
Locationele kwaliteit	zaken die van invloed zijn op het functioneren van de voorzieningen, zoals bereikbaarheid, parkeren, loopafstanden en parkeertarieven;
Functionele kwaliteit	de opbouw van het voorzieningenaanbod, de diversiteit en de schaalgrootte;
Ruimtelijke kwaliteit	de wijze waarop het winkelgebied is opgebouwd, zoals routing, situering trekkers en loopafstanden;
Commerciële kwaliteit	het vestigingsklimaat van bedrijven, zoals imago, verblijfskwaliteit, belevingskwaliteit, het management en druktebeeld.

Tabel 3: Vitaliteit vertaald naar basiskwaliteiten. (Bron: WPM Groep, n.d.).

Zoals bovenstaande tabel laat zien is het niet mogelijk om de vitaliteit van een winkelgebied middels één enkele maatstaf te beoordelen. In plaats daarvan is een scala aan indicatoren noodzakelijk om hierover een beeld te vormen. Het functioneren van winkelgebieden wordt bepaald door factoren die zich op vier verschillende niveaus manifesteren, te weten: (1.) macro-economie; (2.) de stedelijke structuur; (3.) het winkelgebied en (4.) de onderneming (Hazel & Ossewaarde, 2006, p.15). Het meten van al deze factoren is vanwege de omvang niet realistisch. Echter, kunnen indicatoren (functioneel en fysiek van aard) wel een goede indicatie geven hoe een winkelgebied er op ruimtelijk, fysiek, sociaal en economisch gebied voorstaat (Balsas, 2004, p.103). In de Nederlandse literatuur is het functioneren van winkelgebieden een onderbelicht thema. De Angelsaksische literatuur biedt meer perspectieven. Zo heeft Ravenscroft (2000) een aantal sleutel indicatoren opgesteld om het functioneren van binnensteden te beoordelen, zie tabel 4.

Indicator	Omschrijving
Commercieel rendement van winkelvastgoed	Vertrouwen van beleggers in het rendement op lange termijn van het winkelgebied
Winkelhuren	De hoogte van de huur zegt iets over de populariteit van de locatie
Passantenstromen	Het aantal passanten op een bepaald moment van de dag op een bepaalde locatie
Diversiteit van de aanwezige functies	De balans tussen verschillende functies zoals woningen, horeca, cultuur, entertainment, kantoren etc.
Toegankelijkheid	Het gemak om middels verschillende vervoersmiddelen het winkelgebied te bereiken
Fysieke structuur winkelgebied	In termen van kansen en beperkingen van de ruimte
Diversiteit in het ondernemerschap	Type ondernemers en bereidheid om aan te passen aan veranderende marktomstandigheden
Leegstand	Het aandeel leegstaand winkelvastgoed
Consumentenbeoordelingen	Het effect van getroffen maatregelen uit zich in de consumentenbeoordelingen van het winkelgebied.

Tabel 4: Indicatoren om het functioneren van binnensteden te beoordelen. (Bron: Ravenscroft, 2000, p. 2537).

De indicatoren uit de studie van Ravenscroft lenen zich erg goed om het functioneren van winkelgebieden te beoordelen. Het winkelgebied vormt immers een groot deel van veel binnensteden. Deze indicatoren geven een goede indicatie, echter is het beeld hiermee niet volledig.

In navolging van Balsas (2004) blijken de volgende indicatoren eveneens van betekenis te zijn, te weten: (1.) perceptie van veiligheid en het voorkomen van criminaliteit; (2.) aandeel horecagelegenheden; (3.) filialiseringgraad; (4.) aandeel publieke en private investeringen; (5.) parkeergelegenheden; (6.) openbaar vervoer; (7.) branchering; (8.) openbare voorzieningen; (9.) onderhoud vastgoed en openbare ruimte en (10.) aandeel starters. Het is in de praktijk echter zeer moeilijk om de vitaliteit exact vast te stellen. De hoeveelheid aan factoren waar de vitaliteit aan onderhevig is maken dit tot een complex systeem. Bovendien zijn niet alle factoren gemakkelijk meetbaar. Ondanks deze beperkingen kunnen de indicatoren tezamen bijdragen om een meer globaal beeld te schetsen over de vitaliteit van winkelgebieden, zie tabel 5. Verderop in deze studie wordt de mogelijkheid onderzocht om in het woud van deze indicatoren een gemeenschappelijke benadering te vinden om met behoud van de valabele waarden die genoemde onderzoekers hebben onderbouwd een werkelijk bruikbare aanbeveling te doen over de veerkracht van winkelgebieden teneinde de winkelleegstand effectief en duurzaam te bestrijden.

3.2.2 Weerbaarheid

Evenals de vitaliteit geeft de weerbaarheid van winkelgebieden een goede indicatie over de veerkracht. De weerbaarheid van een winkelgebied uit zich in het vermogen zelf actie te ondernemen tegen het ontstaan van problemen of als volwaardige partner te kunnen optreden in samenwerkingsvormen zoals met bijvoorbeeld de gemeente (Hazel & Ossewaarde, 2006, p.22). De volgende indicatoren verschaffen inzicht in de weerbaarheid van winkelgebieden, te weten: (1.) organisatiegraad ondernemers en eigenaren; (2.) evenementen en activiteiten; (3.) eigendomssituatie; (4.) aantal mutaties van ondernemingen en (5.) aantal vastgoed transacties. In tabel 5 worden de indicatoren die representatief zijn voor de veerkracht van winkelgebieden (vitaliteit en weerbaarheid) weergegeven.

Met behulp van onderstaande tabel zou men in de praktijk winkelgebieden kunnen monitoren om uitspraken te doen over de veerkracht van het winkelgebied. Verder in deze studie is aan de hand van deze indicatoren de veerkracht van de belichtte cases in kaart gebracht. Hierdoor wordt een consistent beeld gevormd en dragen alle bekende indicatoren bij aan een beter begrip van de context.

Vitaliteit		
	Indicator	Score
Aanbod winkels	aantal winkels	
	aantal m2	
	gemiddelde omvang	
	branchering	
	filialiseringsgraad	
	vloerproductiviteit	
	werkgelegenheid	
	starters	
	opheffingen	
	mutatiegraad	
	passantenintensiteit	
Sfeer & beleving	rapportcijfer uitstraling panden	
	rapportcijfer uitstraling openbare ruimte	
	rapportcijfer groen	
	aantal meldingen schoon & heel	
	leegstand	
Toegankelijkheid	aantal OV-haltes	
	rapportcijfer aantal parkeergelenheden	
	rapportcijfer bereikbaarheid	
Samenstelling verzorgingsgebied	aantal inwoners	
	inkomen inwoners	
	bezoekfrequentie	
	koopkrachtbinding	
	koopkrachttoevloeiing	
Pand	WVO/BVO	
	investeringsbereidheid	
	WOZ-waarde	
	huurprijs	
	bestemming	
	locatietypering (A, B of C-milieu)	
Totaal		
Weerbaarheid		
	Indicator	Score
Organiserend	deelnamepercentage ondernemersvereniging	
	aantal vastgoed transacties	
	aantal mutaties van ondernemingen	
	eigendomssituatie	
	aantal georganiseerde venementen en	
	deelnamepercentage VvE	
	structureel overleg publiek-privaat	
Totaal		

Tabel 5: Indicatoren die de veerkracht van een winkelgebied bepalen. (Bron: Eigen bewerking).

3.3 Voorkomen is beter dan genezen

Leegstaand winkelvastgoed is voor niemand een gewenste situatie, immers leegstand kost geld. De negatieve effecten van leegstand zijn bekend: zo zien vastgoedeigenaren een derving van de huurinkomsten; zowel beleggers als eigenaren zien een devaluatie van de kapitaalwaarden waardoor het vertrouwen in de beleggersmarkt wordt aangetast; gemeenten kunnen op de ondernemers geen onroerendezaakbelasting (OZB) meer heffen; de levensvatbaarheid van winkelgebieden holt achteruit; en ondernemers zien hun omzetten dalen (Evers et al, 2011, p.290; NVM, 2009, p.2). Een strategie om nadelige effecten uit te sluiten betreft om leegstand op voorhand te voorkomen. Een ondernemer doet immers beter zaken in een veilig, bereikbaar en aantrekkelijk centrum waar nauwelijks sprake is van leegstand. Vastgoedeigenaren ontvangen hun huurinkomsten en het vastgoed behoudt zijn kapitaalwaarde. Overheden profiteren van meer OZB opbrengsten, meer werkgelegenheid en een beter imago.

Om leegstand te voorkomen dienen maatregelen te worden ingezet die betrekking hebben op de randvoorwaardelijke sfeer en de aantrekkelijkheid van de vestigingsplaats. De randvoorwaardelijke sfeer heeft in deze context betrekking op maatregelen die zijn gericht op het vastgoed, openbare ruimte en organisatiekracht van de ondernemers. Met andere woorden: het functioneren van een winkelgebied. Een gedragen lange termijn visie met ruimte voor dynamiek is daarbij belangrijk. Deze paragraaf biedt voorbeelden van verschillende maatregelen die kunnen worden ingezet.

3.3.1 Investeren in het onderscheidend vermogen van de B- en C-locaties

De B- en C-locaties vormen de schil om het kernwinkelgebied van een stad, ook wel aanloopstraten genaamd. Kenmerkend voor deze straten is het aanbod van vaak specialistische winkels, horeca en dienstverlening. Bovendien ziet men de woonfunctie vaker terugkomen. Deze straten worden getypeerd door verschillende functies in plaats van louter een detailhandelsfunctie. Een gezond B- en C-milieu kan kleur geven aan het kernwinkelgebied en een extra reden zijn voor consumenten om een stad te bezoeken (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.9).

Zo is in Nijmegen gekozen om te investeren in deze straten middels de zogenaamde 'gevel-tot-gevel' aanpak. Hierbij lagen de accenten op het herinrichten van de openbare ruimte, opknappen van de gevels en het versterken van de organisatiegraad van de ondernemers. Een diepere analyse van de Nijmeegse case volgt in hoofdstuk 6. Het benadrukken van de uniciteit van een winkelgebied door te investeren in het onderscheidend vermogen van de aanloopstraten kan een manier zijn om winkelleegstand te beperken.

3.3.2 Investeren in de vitaliteit

Een goed vestigingsklimaat om nieuwe ondernemers aan te trekken is van belang voor een winkelgebied en stad. Het accent ligt op het economische functioneren van een winkelgebied. Belangrijke indicatoren zijn: bereikbaarheid en parkeergelegenheid, uitstraling, mate van leegstand (performance), veiligheid en horeca (Detailhandel Nederland & HBD, 2011). Dit zijn eveneens de indicatoren waar steden die deelnemen aan de beste binnenstad verkiezing aan worden getoetst. Voorbeelden van dergelijke aanpakken zijn investeringen in het centrum van Venray (beste binnenstad 2011-2013) en Twello. In Venray heeft een compleet centrumplan door de gemeente geleid tot private investeringen. Het geïntroduceerde innovatiefonds bekostigde initiatieven die de uitstraling van het centrum bevorderde. Met een vastgestelde verdeelsleutel door de gemeente Venray werd het financiële risico voor marktpartijen beperkt hetgeen resulteerde in een krachtige samenwerking (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.10).

Een ander goed praktijkvoorbeeld komt uit Twello. De gemeente Voorst heeft een heldere visie voor zowel het ontwikkelen van een levendig centrum in Twello als ontwikkelingen daarbuiten. Zo heeft

de gemeente een parkeergarage gefinancierd, zodat de bereikbaarheid van het centrum gewaarborgd kon blijven. Bijzonder hieraan is dat bezoekers gratis mogen parkeren. Eveneens als in Venray leidt het opstellen van kaders door de gemeente tot private investeringen. Het effect is de aantrekkende werking van consumenten uit de nabijgelegen steden Apeldoorn en Deventer (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.10).

Dit zijn voorbeelden van welafgewogen beslissingen door de gemeente en overige partijen om in specifieke zaken te investeren waardoor de kans op een goede afloop toeneemt. Investeren is namelijk geen voorwaarde tot succes. Een grondige analyse gecombineerd met een duidelijk breed gedragen visie is van essentieel belang.

3.3.3 Het nieuwe winkelen

Het winkellandschap veranderd ondermeer door de digitalisering van de maatschappij. De laatste jaren is internet winkelen sterk in opmars, waardoor retailers klanten verliezen. De consument begeeft zich langer dan ooit tevoren online. Desondanks worden de meeste aankopen bij voorkeur in fysieke winkels gedaan. Maar dan wel met het gemak en de 24/7 beschikbaarheid van het internet. In Veenendaal is een pilot project 'Het nieuwe winkelen' van start gegaan. Het doel is om verbinding te zoeken tussen de 'digitale' consument en de fysieke winkels. Binnenkort beschikt de hele binnenstad over een gratis Wi-Fi netwerk waarmee de consument overal online advertenties kan bekijken op zijn smartphone. De eerste resultaten van de proef voor de lokale consument met mobiele advertenties van lokale ondernemers behaalde een goed resultaat. Het blijkt effectiever om alleen lokale advertenties te presenteren dan landelijke. Het nieuwe winkelen biedt dus kansen voor de lokale ondernemer (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.10).

3.3.4 Collectieve aanpak/structurele samenwerking

Om een goed vestigingsklimaat te waarborgen dient blijvend te worden geïnvesteerd. Een breed gedragen collectieve aanpak is daarbij van belang. In veel steden wordt dit getracht door het organiseren van een vorm van binnenstadsmanagement. In een dergelijke organisatie zijn vaak gemeenten, ondernemers, eigenaren, makelaars, ontwikkelaars en soms ook financiële partijen vertegenwoordigd. Voornamelijk voeren zij gezamenlijk promotie en marketing activiteiten uit. De achterliggende gedachte is om passantenintensiteit te behouden dan wel te vergroten. Daarnaast zoekt men aanknopingspunten om nieuwe concepten te kunnen laten landen door informatie te delen. Intensieve samenwerking kan ook door het oprichten van ondernemersverenigingen gerealiseerd worden. Door het verplicht stellen van een bijdrage kunnen ondernemers zich beter organiseren in het belang van de straat of het winkelgebied, zodat gezamenlijk de lusten en lasten worden gedeeld. Deze ondernemersfondsen spelen vaak ook een belangrijke rol bij de financiering van het centrummanagement of binnenstadsmanagement. Eigenaren zijn zelden direct aangesloten en betalen zelden mee aan een fonds of nieuwe ontwikkeling. Hier valt dan ook nog veel winst te behalen (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, p.10).

3.4 Tijdelijkheid als strategie

Wanneer preventieve maatregelen min of meer te laat zijn voor een winkelgebied kunnen tijdelijke maatregelen oplossing bieden. Enerzijds vraagt leegstand om een doordachte aanpak en visie. Anderzijds is het een kwestie van doen en snel schakelen. Dit betekent vanuit de tijdelijkheid kijken welke gewenste initiatieven interessant zijn voor een winkelgebied en reuring kunnen creëren. Tijdelijk oplossingen zijn gericht op het aantrekken van meer bezoekers en invulling te geven aan leegstaande panden. Naastgelegen winkels zijn hierbij gebaat omdat leegstand een negatieve invloed op hun eigen winkel uitoefent. Vanuit economisch perspectief kan het ook voor beleggers en eigenaren interessant zijn omdat tijdelijke concepten kunnen aanslaan bij de consumenten en zo

veranderen in definitief gebruik. Daarnaast kan een gevuld winkelpand een nieuwe huurder inspireren waardoor het pand gemakkelijker verhuurbaar is dan een leegstaand pand.

Tijdelijke oplossingen kunnen bijdragen aan vernieuwing van winkelgebieden doordat er ruimte ontstaat voor het inspelen op de trends en ontwikkelingen. Nieuwe creatieve concepten kunnen op deze manier 'landen' en het winkelaanbod kwalitatief versterken. Ook dragen tijdelijke oplossingen bij aan bewustwording van de problematiek onder eigenaren. Zoals uit paragraaf 3.3 blijkt, handelen sommige eigenaren vanuit een passieve strategie. Dit is overigens voor geen van de betrokken actoren een gewenste situatie. Tijdelijke oplossingen kunnen deze gedachte bij eigenaren doorbreken. Daarnaast kunnen tijdelijke maatregelen bijdragen aan het opkweken van nieuwe ondernemers. Startende ondernemers kunnen vaak niet voldoen aan de (hoge) huurprijsniveaus. In de praktijk bieden eigenaren deze startende ondernemers vaak ingroeihuren aan. Dit betreft over het algemeen een afnemende procentuele korting voor een bepaalde tijd op de oorspronkelijke huurprijs (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, p.10). Enkele voorbeelden betreffen:

Windowdressing & etalagedressing

Leegstand aan het oog onttrekken door het afplakken van etalages zodat het pand geen negatieve uitstraling heeft maar eigenlijk niet opvalt in het winkelgebied. Een ingrijpendere vorm betreft etalagedressing. Dit is op windowdressing gebaseerd echter wordt in deze vorm ook de etalage betrokken in het onttrekken van de leegstand. Bijvoorbeeld door de etalages te vullen met kunst of exposities.

Pop-up stores

Om nieuwe producten te testen of als tijdelijke outlet gebruiken gevestigde merken pop-up stores. Deze winkels verschijnen onaangekondigd en verblijven maar kort. Daarnaast zijn er ook voorbeelden van ondernemers die hun businessplan willen testen. Zo opende lingeriemerk Sapph in 2010 haar eerste winkel om eind 2012 naar tien tijdelijke winkels te groeien.

3.5 Confrontatie met leegstand

De werkelijkheid voor veel winkelgebieden is dat zij al geruime tijd kampen met leegstand. In meerdere gevallen ziet het er naar uit dat deze toeneemt en structureel van aard is. Desondanks zijn deze winkelgebieden geen verloren zaak. Zo kunnen de betrokken actoren verschillende maatregelen treffen om het tij te keren. Deze maatregelen bestaan uit een aantal zaken in de randvoorwaardelijk sfeer en concrete instrumenten die actoren kunnen inzetten.

3.5.1 Zorg voor actuele informatievoorziening

Alvorens actoren gezamenlijk maatregelen kunnen treffen is het van belang dat de problematiek in kaart is gebracht. Zo zijn er enerzijds gemeenten die een beeld hebben van het aantal leegstaande panden, de eigenaar en de duur van de leegstand. Anderzijds zijn er gemeenten die nauwelijks een beeld hebben over de leegstandsontwikkelingen in hun stad. De benodigde informatie kunnen gemeenten via verschillende bronnen vergaren: centrummanagement, landelijke leegstandsmonitor, winkelstraatmanagers, eigen bestanden uit de Wet Onroerende Zaken database (WOZ) etcetera. Ook ontwikkelen verschillende gemeenten online pandenbanken waar zij bovenstaande informatie bundelen. Op deze manier beschikken de actoren over actuele informatie. Echter deze dient wel up-to-date gehouden te worden.

Wanneer voldoende informatie inzake de leegstandsproblematiek blijvend wordt verzameld kan dit een goede basis zijn om de toenemende vraag naar winkelruimte, tijdelijke ondernemingen of culturele evenementen en leegstandaanbod met elkaar verbinden. Ook is het van belang dat onderlinge informatie-uitwisseling tussen de actoren plaatsvindt.

3.5.2 Onderzoek juridische mogelijkheden

Gemeenten kunnen met behulp van juridische middelen vastgoedeigenaren bewust maken van de problematiek. De Wet Kraken en Leegstand uit 2010 stelt gemeenten een leegstandsverordening ter beschikking. Gemeenten kunnen deze verordening zelf inrichten op basis van een drietal onderdelen, te weten:

- Voor winkelruimte en kantoorpanden kan een meldingsplicht gelden voor panden die ten minste 6 maanden leegstaan. Aan het niet of te laat melden is meestal een boete verbonden;
- Onder regie van gemeenten kan een leegstandoverleg ingevoerd worden met eigenaren en overige betrokken actoren;
- Wanneer leegstand langer dan een jaar duurt kan een verplichte voordracht van kracht zijn. Dit stelt gemeenten in staat gebruikers voor het leegstaande pand van een vastgoedeigenaar voor te dragen (VNG, 2010, p.30).

Passieve eigenaren kunnen op deze wijze min of meer gedwongen worden tot een actievere aanpak. Het is van belang dat een verordening dient als aanvulling op een breed scala aan maatregelen. Immers alleen het beboeten van eigenaren kan geen doel van gemeenten zijn. Bij aanvullend beleid valt onder meer te denken aan ruimtelijk instrumentarium, centrummanagement, strategische aankoop van panden en een gevel-renovatiefonds.

3.5.3 Courante winkelpanden

Een van de factoren die bijdraagt aan de leegstandsontwikkelingen, zoals blijkt uit paragraaf 2.5, betreft de courantheid van panden. Wanneer winkelruimten niet meer voldoen aan de huidige eisen van de markt en consument is de kans op leegstand groot. Het is van belang dat panden geen achterstallig onderhoud vertonen. Dit geldt zowel intern als extern. Eigenaren doen er goed aan om blijvend te investeren in een pand om zo aan de gewenste eisen te kunnen blijven voldoen. Een courant winkelpand is immers gemakkelijker verhuurbaar.

Gemeenten kunnen eigenaren hierbij ondersteunen door het verstrekken van subsidies en andere stimuleringsregelingen. De gedachte is om eigenaren actief te betrekken in de leegstands aanpak. Illustratief is de aanpak op de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam, waar de gemeente, eigenaren, ondernemers en ontwikkelaars kozen voor een integrale gevel tot gevel aanpak. Deze straat kende grote problemen: slechte fundering (17 panden), verpaupering, achterstallig onderhoud (157 panden) en leegstand: 30% van de woningen en 18% van de winkels stond leeg. Hoofdzakelijk is de aanpak gericht op een kwalitatieve verbeterslag van het vastgoed aangevuld met andere maatregelen. De kans op een succesvol project kan hierdoor flink stijgen. De activiteiten in dit project waren gericht op:

- de aanpak van panden met subsidie (147 aangeschreven, 103 echt aangepakt);
- herinrichting van het openbaar gebied op de principes schoon/heel/veilig;
- leegstand (35 nieuwe winkels aangetrokken);
- branchering (via subsidie);
- tijdelijke invulling van leegstaande panden.

3.5.4 Omzethuur (omzethuur toevoegen).

In de huidige economisch zwaardere tijden zien winkeliers hun huurkosten relatief stijgen ten opzichte van het bedrijfsresultaat. Sommige retailers zijn genoodzaakt zich elders te vestigen vanwege de hoge huurprijzen. Omzethuur kan in de huidige situatie maar ook in economisch vruchtbaardere tijden perspectief bieden. Onder omzethuur wordt het volgende verstaan: *“Een verhuursituatie waarbij de retailer de verhuurder een (gedeeltelijk) aan de omzet gerelateerde huurvergoeding betaalt”* (Buvelot, 2007, p. 9). De omzetgerelateerde huurvergoeding staat in relatie

tot de gerealiseerde omzet en wordt uitgedrukt in een percentage. Doorgaans variëren de percentages tussen de 7% en 13%, echter kunnen percentages per branche verschillen (Gondrie & Raas, 2011, p.1). Betaling vindt meestal plaats als de omzet uitstijgt boven een van tevoren bepaald omzethuurniveau (Buvelot, 2007, p. 9). Daarnaast is er meestal wel sprake van een soort basishuur. In slechte tijden daalt de huur mee van een teruglopende omzet en in goede tijden stijgt de huur met de omzet mee. Verhuurders profiteren in goede tijden mee en behouden huurders in slechte tijden. Momenteel onderzoekt de Raad van Onroerende Zaken de mogelijkheden voor het opstellen van een modelhuurovereenkomst voor omzethuur.

Het toepassen van omzethuur betekent dat huurder en verhuurder intensief moeten samenwerken en bereid moeten zijn om (gevoelige) omzetinformatie te delen. Dit lijkt iets on-Nederlands, echter zijn in 90% van de huurcontracten in de Verenigde Staten componenten van omzethuur opgenomen (Gondrie & Raas, 2011, p.1). Omzethuur kent voornamelijk voordelen in economisch slechte perioden zoals de huidige crisis. Door het uitblijven van consumentenbestedingen hebben detaillisten last van teruglopende omzetten. Bij een vasthuurprijs creëert dit druk op het bedrijfsresultaat waardoor de huurkosten relatief stijgen. Bovendien wordt een vaste huurprijs ongeacht de behaalde resultaten vrijwel altijd geïndexeerd. Bij omzethuur kan dit slechts alleen over de basishuur. Op deze wijze betaalt een huurder minder in tijden van tegenvallende omzetten en meer in tijden dat zij daar beter toe instaat is.

Zowel ondernemers als belegger zullen anders moeten gaan denken over invloed van huurconstructies op hun eigen bedrijfsresultaten. Zo zal een ondernemer de toename in de huursom moeten zien als een soort van verzekering van het meedelen van de huurprijs in economische slechtere tijden. Een belegger of verhuurder moet afstappen van het idee om omzethuur alleen uit defensief oogpunt te gebruiken. Zij profiteren immers van een goede ondernemer. Sommige beleggers/verhuurders erkennen de meerwaarde die omzethuur kan bieden. Het kan resulteren in beter contact tussen de retailer en eigenaar, doordat de informatie-uitwisseling verbeterd (Buvelot, 2007, p. 23). Ook kan een verhuurder omzethuur gebruiken als vehikel voor het voeren van actief beheer (Gondrie & Raas, 2011, p.1). De effecten van renovaties en promotieactiviteiten zijn namelijk direct merkbaar in de hoogte van de huurinkomsten. Daarnaast kan omzethuur beide partijen een stap dichterbij het gemeenschappelijke doel brengen; een goed functionerend winkelgebied. Op de laatste plaats volgt een overzicht van voor- en nadelen van omzethuur voor zowel de huurder als verhuurder.

3.5.5 Acquisitie naar nieuwe ondernemers

In het geval van leegstand kunnen verschillende actoren twee dingen doen: stilzitten en het winkelbestand verder zien slinken of actief op zoek gaan naar potentiële nieuwe ondernemers.

In de praktijk zien we dat op verschillende manieren acquisitie plaatsvindt. Centrummanagement organisaties kunnen hier een belangrijke rol inspelen. In dit soort organisaties zijn verschillende actoren vertegenwoordigd met ieder hun kennis, middelen en achterban. Door informatieuitwisseling kan sneller een gewenste huurder gevonden worden dan wanneer een eigenaar dit alleen moet doen.

Ook kunnen gevestigde ondernemers helpen om nieuwe huurders aan te trekken. Verschillende ondernemersverenigingen trachten dit te doen omdat zij vinden dat zij op de hoogte zijn van het vestigingsklimaat in hun winkelgebied of winkelstraat. Een kwalitatief goede huurder kan zorgen voor extra reuring in het gebied waar de gevestigde ondernemers ook van profiteren.

Daarnaast hebben de gemeente Nijmegen, Ede en Venlo een bidbook ontwikkeld waarin feiten, cijfers en testimonials van enthousiaste gevestigde ondernemers staan. Per winkelgebied of straat is getracht het beeld en profiel te schetsen. Met deze informatie acquireren gemeenten naar

ontbrekende formules die de stad kunnen versterken. Evenals bovenstaande methode is intensieve samenwerking met vastgoedeigenaren en ondernemers van belang voor het verkrijgen van de benodigde informatie.

3.5.6 Sturen op vastgoed en invulling

Ongewenste functies in een winkelgebied kunnen leegstand versterken (zie paragraaf 2.5). Het laten verdwijnen van deze functies vraagt om sturing op het vastgoed en invulling daarvan. Een instrument om dit te realiseren kan een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) zijn. Illustratief is de WOM Lombok in Utrecht. In de Kanaalstraat was er sprake van ongewenste functies en een zeer eenzijdig winkelaanbod (veel shoarmazaken). De WOM Lombok is ontstaan uit Europese subsidie om de Kanaalstraat weer tot aantrekkelijke winkelstraat te maken.

Met het startkapitaal zijn winkelpanden aangekocht en gerenoveerd. Vervolgens zijn voor deze panden nieuwe huurders gezocht die van toegevoegde waarde voor de winkelstraat en wijk waren. De verdiepingen boven de winkels zijn herontwikkeld naar woningen. De huurinkomsten zijn gebruikt om nieuwe investeringen te financieren. Op deze manier kan een winkelgebied pand voor pand aangepakt worden. Ook zijn nieuwe ondernemers ingroeihuren aangeboden zodat zij hun bedrijf konden starten. In de WOM zijn de volgende partijen zeer betrokken: gemeente Utrecht, een woningbouwcorporatie, een makelaar, de Rabobank een aannemersbedrijf en particuliere investeerders met elk hun eigen deskundigheid en kennis van Lombok. De WOM heeft nu circa 20 panden in bezit en de kanaalstraat kent geen leegstand.

3.5.7 Gebieden van kleur laten verschieten

Sommige gebieden, met name de kansarme gebieden, zijn vaak moeilijk verhuurbaar. De leegstand die hier vaak bij komt kijken heeft nadelige effecten voor de omgeving. In dit geval is transformatie een serieuze optie. Echter is dit voor gemeenten, gezien de bezuinigingsopgave, vaak moeilijk te realiseren. Revolverende fondsen kunnen perspectief bieden doordat nieuwe investeringen mogelijk zijn door de opbrengsten van een eerder gefinancierd project. Nadelig aan deze fondsen is wanneer opbrengsten lang op zich laten wachten dat een fonds snel leeg is. In de huidige markt met dalen vastgoedprijzen is dit een reëel risico. In dit geval kunnen gebieden van kleur verschieten. Dit betekent dat locaties die voorheen een winkelfunctie kenden nu transformeren naar zorg- en dienstverlenende functies. Het is wel belangrijk dat gemeenten flexibelere bestemmingsplannen gaan hanteren om dergelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

3.6 Resumé

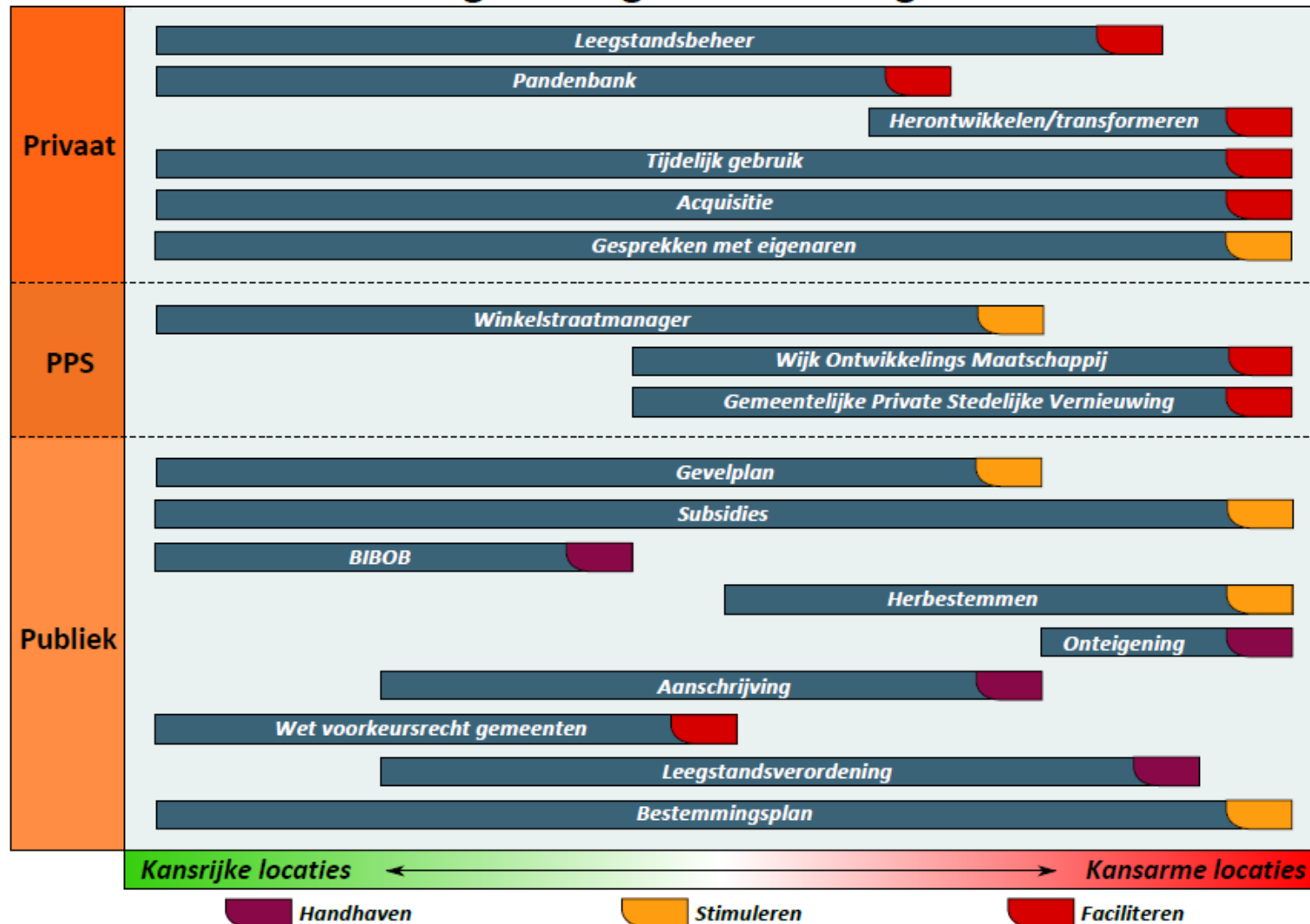
Een adequaat leegstandsinstrumentarium resulteert in een toename van de veerkracht van een winkelgebied. Veerkracht ook wel retail resilience staat representatief voor het aanpassingsvermogen aan interne en externe processen van een winkelgebied. Met andere woorden: Hoe hoger de veerkracht hoe minder grip de leegstandsproblematiek heeft op winkelgebieden. Leegstandsbeperkende maatregelen moeten derhalve gericht zijn op het verbeteren van de veerkracht in plaats van leegstandsbestrijding puur sang.

Traditionele strategieën bij de aanpak van leegstand werken vaak niet meer. De opgaven zijn daarvoor te complex. Zeker in gebieden met verdeeld eigendom. Dit blijkt ook uit de hiervoor beschreven trends en ontwikkelingen in de detailhandel en de vastgoedmarkt. Bezuinigingen dwingen de overheid minder initiatief en/of risico te nemen bij investeringen in winkelgebieden. Ook woningbouwcorporaties kiezen vaker voor een passieve rol. Ondernemers en eigenaren zijn vaak onvoldoende georganiseerd om met elkaar, of samen met de overheid tot een goede aanpak te komen. Financiers opereren op grote afstand. Het perspectief van zowel kansrijke als kansarme gebieden lijkt een speelbal te worden van het toeval.

Een nieuwe werkwijze moet de samenwerking vergroten, leiden tot een gedragen en realistisch toekomstperspectief en een heldere rolverdeling als uitgangspunt hebben. Dit moet ondernemers, eigenaren, gemeenten en andere belanghebbenden een (verantwoord) investeringskader bieden. Dit kader, dat eenvoudig van opzet moet zijn, zal de unieke eigenschappen van een gebied optimaal moeten benutten. Marktinitiatieven, groot en klein, vanuit een gebied worden gestimuleerd, gefaciliteerd en daar waar nodig op elkaar afgestemd. De tijd van werken met blauwdrukken en gemeenten en/of woningbouwcorporaties als investerende partijen is voorbij. Via een breed netwerk moeten eigenaren, gemeenten, retailers en makelaars vraag en aanbod bij elkaar brengen. Een organische ontwikkeling van een winkelgebied moet het antwoord zijn om de (leegstands)problematiek succesvol te lijf te gaan.

Een overzicht van maatregelen die veelvuldig in de praktijk worden toegepast is weergegeven in figuur 9 op de volgende pagina. Het betreft instrumenten uit het privaatrechtelijk, het publiekrechtelijk en het PPS domein. Daarnaast kunnen de instrumenten faciliterend, handhavend/restrictief of stimulerend van aard zijn. De bandbreedte per instrument geeft een indicatie wanneer de verschillende instrumenten kunnen worden ingezet. Kansrijk winkelgebieden behoeven niet altijd de zelfde instrumenten als kansarme winkelgebieden. De instrumenten die over de gehele bandbreedte zijn weergegeven kunnen altijd worden ingezet.

Maatregelen tegen winkelleegstand



Figuur 9: Overzicht leegstandsinstrumentarium in de praktijk. (Bron: Eigen bewerking).

H4 Theorie: Sturing van veerkrachtige winkelgebieden

De leegstandsproblematiek, zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk, is van omvangrijke proportie. Ook ontstaat leegstand niet volgens een vast patroon maar kunnen verschillende factoren leegstand verklaren. Bovendien is de winkelvastgoedmarkt een diffuse markt waardoor de leegstandsproblematiek in winkelgebieden niet één op één vergelijkbaar zijn. Een eenduidige aanpak bestaat dan ook niet waardoor het treffen van maatregelen een maatwerkgerichte aanpak vereist. In dit hoofdstuk is allereerst in paragraaf 4.1 beschreven welke sturingsfilosofie het meest geschikt is om sturing te geven aan het leegstandsvraagstuk. Daarop is in paragraaf 4.2 uiteengezet welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is. Vervolgens is in paragraaf 4.3 beschreven wat de implicaties van coproductie kunnen zijn voor de aanpak van de leegstandsproblematiek en welke voorwaarden hierbij belangrijk zijn. Ten slotte is in paragraaf 4.4 op basis van verschillende theorieën het theoretisch kader gevormd.

4.1 Geschied sturingsinitiatief voor de overheid

De leegstandsproblematiek is complex en blijkt hardnekkig van aard te zijn. Een extra complicerende factor is het feit dat het effect van leegstandmaatregelen pas na een relatief lange tijd merkbaar is. Ook speelt mee dat maatregelen niet in ieders belang zijn waardoor belangentegenstellingen nog al eens voorkomen. Daarnaast blijkt uit de vorige paragraaf dat de leegstandsaanpak zou baten bij een andere rol van de lokale overheden. In deze paragraaf zijn de verschillende sturingsinitiatieven tegen elkaar afgezet om te zoeken naar welk concept zich het beste leent om de leegstandsproblematiek sturing te geven.

Allereerst is het noodzakelijk om een definitie van het begrip sturing te formuleren. In de literatuur is sturing op verschillende manieren omschreven, echter hebben alle definities betrekking op de beïnvloeding en maakbaarheid van de maatschappij (Groetelaers, 2004, p. 45-46). Zo stelt Groetelaers (2004) dat sturing het doelbewust beïnvloeden is van het menselijk handelen om een andere ‘werkelijkheid’ te creëren. Kenmerk voor alle definities is dat er altijd sprake is van het handelen van actoren, onder invloed van het handelen van andere actoren. In deze studie wordt bij de volgende definitie aangesloten:

“Sturing is een vorm van coördinatie/afstemming die gericht is op de doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde, beïnvloeding van verhoudingen tussen partijen” (Stevens, 1997 in Buitelaar et al, 2006, p.13).

Deze definitie leent zich goed voor het beperken van de winkelleegstand gezien het feit dat dit vraagstuk een hoge mate van coördinatie vraagt tussen de actoren. In de praktijk stuurt men altijd aan de hand van een zogenaamde sturingsfilosofie. In de literatuur wordt over het algemeen onderscheid gemaakt tussen drie sturingsfilosofieën, te weten: hiërarchische sturing, marktsturing en netwerksturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Groetelaers, 2004; Buitelaar et al, 2006).

4.1.1 Hiërarchische sturing

Kenmerkend voor hiërarchische sturing zijn de relaties van boven- en ondergeschikte actoren (verticale relaties) waarbij een bovengeschikte actor de overige actoren aanstuurt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p.13). Er is sprake van één sturende actor die zeggenschap heeft over het handelen van de overige actoren, de zogenaamde top-down benadering. De overige actoren spelen nauwelijks een rol bij de bepaling van de sturingsaanpak (Groetelaers, 2004, p.53). Deze sturingsfilosofie wordt terecht veelvuldig als singel-actor sturingsperspectief betiteld. In de bestuurswetenschappen is deze vorm van sturing vaak getypeerd als overheidssturing en wordt beschouwd als de klassieke sturingsvorm.

Deze top-down benadering lijkt minder geschikt te zijn voor aansturing van het hedendaagse leegstandsvraagstuk. Bovendien is dit de wijze waarop veel gemeenten door de jaren heen de problematiek hebben getracht te beperken. De stijgende leegstandscijfers, de afgelopen jaren, zijn bewijs dat een andere sturingsfilosofie wellicht meer perspectief kan bieden.

4.1.2 Marktsturing

Marktsturing staat lijnrecht tegenover hiërarchische sturing doordat er nauwelijks een rol is weggelegd voor de overheid. Dit sturingsinitiatief is gebaseerd op het probleemoplossend vermogen van maatschappelijke organisaties en marktpartijen. De overheid creëert alleen de voorwaarden waaraan de (markt)partijen zich moeten houden bij de invulling en uitvoering van hun vraagstukken (VROM-raad, 1998, p.31). Uitgangspunten van marktsturing van de maatschappij zijn volgens Meulenman (2008) gebaseerd op uitsluiting, concurrentie en het volgen van wetten en regels van anderen.

De context van de leegstandproblematiek is complex en kenmerkt zich door belangentegenstellingen tussen de publieke- en private partijen. Een leegstandsaanpak gebaseerd op uitsluiting en concurrentie zou de problematiek wellicht alleen maar kunnen vergroten. Kleine partijen zouden bijvoorbeeld minder inbreng hebben ten opzichte van de grote beleggers/eigenaren met sterke eigendomsposities. Bovendien behoeven marktpartijen ook enkele kaders om hun bestaanszekerheid te kunnen waarborgen. Ook marktsturing lijkt in mindere mate een geschikt alternatief voor sturing van de leegstandproblematiek.

4.1.3 Netwerksturing

Het meest kenmerkende aan netwerksturing is de bottom-up benadering. De informatie en macht om tot effectieve besluitvorming te komen is bepaald door meerdere actoren in plaats van één interveniërende actor zoals bij hiërarchische sturing het geval is. Zo wordt netwerksturing ook wel betiteld als het multi-actor sturingsperspectief (Groetelaers, 2004, p. 53). De samenwerking tussen actoren berust op gelijkwaardigheid waarbij een groot belang wordt toegekend aan wederzijdse afhankelijkheid. In de literatuur kent netwerksturing meerdere definities. Zo definieert de VROM-raad (1998, p. 30) het als volgt:

“Netwerksturing gaat uit van een relatief machtsevenwicht tussen wederzijds afhankelijke overheden en organisaties. De overheid is slechts één van de partijen en probeert samen met andere overheden en organisaties tot een gezamenlijke aanpak te komen. De overheid ‘stuurt’ interactief.”

De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007, p. 21) voegen hier een dynamische component aan toe en nemen het begrip netwerk als vertrek punt:

“Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.”

Een voorwaarde aan netwerksturing betreft dat de partijen de urgentie moeten voelen om samen te werken aangezien zij als individuele organisaties niet het gewenste resultaat kunnen bereiken. Dit is ook het geval met betrekking tot winkelleegstand. Eigenaren en beleggers bezitten het vastgoed, echter zijn zij afhankelijk van goed functionerende ondernemers en een daadkrachtige overheid om de leegstand te beperken. De belangentegenstellingen voorkomen een vlotte samenwerking. Om toch adequaat te handelen is kennis over elkaars belangen noodzakelijk om tot oplossingen te komen in plaats van het proces te blokkeren als eigen belangen niet worden gediend. Immers, stilstand is achteruitgang.

Daarnaast bestempelt Jones Lang LaSalle (2011) in haar toekomstvisie op de retailmarkt samenwerking als kernstrategie om het tij te keren op de winkelvastgoedmarkt. Samenwerken is niet per definitie een garantie tot succes, echter zullen individuele actoren zonder intensieve samenwerkingsverbanden het moeilijker vinden om de problematiek te beperken. Volgens het NRW (2010) kunnen netwerkorganisatie hier een grote rol in spelen. Het is belangrijk dat lokale overheden, binnen deze netwerkorganisaties, hun interventie maatregelen afstemmen op private belangen (Balsas, 2012, p. 110).

Een netwerkorganisatie kan volgens Kenis & Provan (2008: 301) op een drietal manieren georganiseerd worden, te weten: (1.) een zelfregulerend netwerk; (2.) een leiderorganisatie netwerk en (3.) een netwerk administratieve organisatie.

Leiderorganisatie netwerk

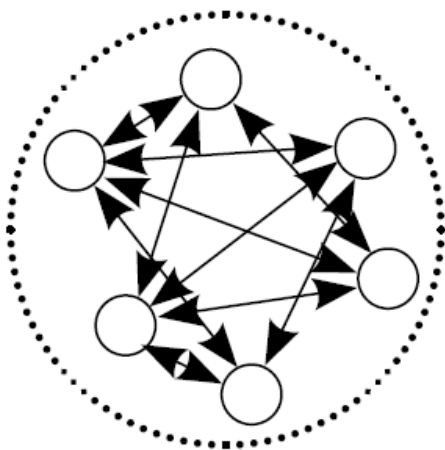
Over het algemeen typeert een leiderorganisatie netwerk zich door de relatie tussen subsidiërende en ontvangende organisaties. Alle actoren zijn betrokken bij het realiseren van de gezamenlijke belangstelling. Echter is in dit type netwerk sprake van één actor die de organisatie leidt door het coördineren van de activiteiten als exclusieve taak (Kenis & Provan, 2008, p. 301). Met betrekking tot het leegstandsvraagstuk is dit in minder mate gewenst. Subsidies kunnen van essentieel belang zijn voor het reduceren van winkelleegstand. Echter, dient de aanpak hier niet afhankelijk van te zijn. Een veerkrachtig winkelgebied is immers zelf instaat om exogene schokken (onder meer leegstand) op te vangen.

Netwerk administratieve organisatie

Een netwerk administratieve organisatie is vergelijkbaar met een leidersorganisatie netwerk echter verschillen de netwerkorganisaties op een onderdeel. Deze sturingsvorm kenmerkt zich door een aparte entiteit die is opgericht ten aanzien van het managen van het netwerk en het coördineren van activiteiten als inclusieve taak (Kenis & Provan, 2008, p. 301). Deze vorm van netwerksturing leent zich beter voor het aansturen van de problematiek. Een organisatie die in het leven is geroepen om het gemeenschappelijke belang van een winkelgebied na te streven is in essentie een goede ontwikkeling. Desondanks lijkt een situatie wanneer één actor alle macht in de handen heeft, zij het enkel de uitvoerende macht, nadelig te kunnen uitpakken voor de leegstandsaanpak. Er bestaat in grotere mate kans op het voeren van een eigen dominante logica die achteraf niet in lijn is met het belang van de overige actoren. Een sterke regie op de samenwerking is gewenst, echter lijkt een aparte entiteit wellicht te 'zwaar' voor het aanpakken van de problematiek.

Zelfregulerend netwerk

Het coördineren van de leegstandsaanpak zou kunnen geschieden middels een zelfregulerend netwerk. Dit is de eenvoudigste vorm van netwerksturing, welke is opgebouwd uit verschillende actoren die collectief samenwerken aan het bereiken van een bepaald doel (Kenis & Provan, 2008, p. 301). Deze vorm leent zich erg goed voor de leegstandsaanpak doordat gemeenschappelijke activiteiten worden aangestuurd door alle betrokken actoren zonder de tussenkomst van een afzonderlijke besturingseenheid, zie figuur 10 (Kenis & Provan, 2008, p. 301). Deze vorm van sturing kent een hoge mate van participatie waardoor de actoren een hoge mate van betrokkenheid kennen. Een dergelijke constructie biedt onder meer perspectief bij het in kaart brengen van de verschillende belangen, afstemmen van maatregelen et cetera. Ook is de kans dat er sprake is van een actor die een dominante eigen logica voert kleiner aangezien alle partijen op basis van gelijkwaardigheid handelen. De verantwoordelijk- en bevoegdheden komen in samenspraak tot stand waardoor het vertrouwen hoog is (Kenis & Provan, 2008, p. 303).



Figuur10: Visualisatie zelfregulerend netwerk. (Kenis & Provan, 2008, p. 301).

Bovenstaande afbeelding staat model voor de actoren die handelen op de winkelvastgoedmarkt. Iedere actor heeft zijn eigen belangen en is in bepaalde mate afhankelijk van andere actoren. Alleen wanneer de actoren samenwerken kan de problematiek op effectieve wijze worden gekeerd. In de volgende paragraaf is toegelicht welke samenwerkingsvormen binnen een zelfregulerend netwerk met als doel het beperken van winkelleegstand het beste tot zijn recht komt.

4.2 Samenwerkingsvormen

Particuliere vastgoedeigenaren voelen zich over het algemeen ongemakkelijk bij inmenging door de overheid. Maar door samenwerken en contact wordt de problematiek rondom leegstand duidelijk en kan er gezamenlijk worden gekeken naar oplossingen (VNG, 2010).

Als gevolg van de uiteenlopende belangen en ongelijke verdelingen van baten en lasten, is afstemming van beleid in stedelijke regio's meestal niet eenvoudig (Janssen-Jansen, 2010, p.13). Zowel de bestuurlijke eenheden als de verschillende private partijen volgen vaak hun eigen pad. Zoals eerder gesteld is er sprake van een coördinatiedilemma, waarbij actoren wel een gezamenlijk belang hebben, maar dat niet onderkennen (Scharpf, 1997 in Janssen-Jansen, 2010, p.13). Het nastreven van eigen belangen wordt versterkt doordat de lasten van het collectieve probleem ongelijk verdeeld zijn in een stedelijke regio. Samen met de veelheid van actoren maakt deze ongelijkheid het lastig hierover in een regio te onderhandelen (Janssen-Jansen, 2010, p.15). Spontane samenwerking is daarom niet vanzelfsprekend en op de huidige wijze worden de negatieve effecten van leegstand nauwelijks beperkt. De toenemende leegstand op de Nederlandse detailhandelmarkt is hier een duidelijk bewijs van. Om de problemen het hoofd te bieden, is een andere samenwerkingsvorm tussen – publiek-privaat (gemeenten, eigenaren, ondernemers, financiers en ontwikkelaars) in het algemeen en privaat-privaat (verschillende type vastgoedeigenaren, ondernemers, financiers, ontwikkelaars) in het bijzonder – nodig (Janssen-Jansen, 2010, p.16; J. bardeel, 17-7-2012).

In de bestuurswetenschappen wordt onderscheid gemaakt in welke mate actoren het uiteindelijke beleid kunnen beïnvloeden in een beleidsproces. Dit hebben Edelenbos & Monnikhof getracht middels hun bekende participatieladder. In stijgende intensiteit onderscheiden zij achtereenvolgens informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 242). De participatieladder wordt meestal toegepast om te bepalen in welke mate burgerparticipatie gewenst is. Met betrekking tot de leegstandsproblematiek zijn burgers minder relevant dan de benoemde actoren in paragraaf 2.3, echter biedt de ladder wel aanknopingspunten

in welke mate actoren een beleidsproces kunnen beïnvloeden. Zo geeft De Graaf (2007) in zijn proefschrift een operationalisering van de participatieladder van Edelenbos & Monnikhof in relatie tot interactief beleid. Interactief beleid heeft betrekking op het in een zo vroeg mogelijk stadium bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers en of andere overheden in de beleidsvorming te betrekken om breed gedragen beleid te ontwikkelen. Het leegstandsvraagstuk vraagt, onder meer voor het verzachten van de belangtegenstellingen, om een breed gedragen beleid. In navolging van De Graaf (2007, p.33) zijn in tabel 7 de mate waarin actoren een beleidsproces kunnen beïnvloed in relatie tot interactief beleid vertaald naar operationele definities.

<i>Mate van invloed</i>	<i>Definitie</i>
Meebeslissen	Actoren hebben meer ruimte in het beleidsproces dan het bestuur. Actoren zullen zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen en onderling te verdelen. Actoren hebben zeer grote invloed. Het bestuur opereert op relatieve afstand.
Coproduceren	Bestuur en actoren werken samen, waarbij het bestuur een partner onder de partners is. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Actoren hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoording verschuldigd aan hun eigen organisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen).
Adviseren	Adviseren gaat net als raadplegen van een wisselwerking uit, maar gaat hierin 'een trede' verder. De actoren geven advies, of worden om advies gevraagd. Van het bestuur wordt verwacht dat zij dit advies serieus neemt en daar in ieder geval een reactie op geeft.
Raadplegen	Bij raadplegen worden actoren om hun mening gevraagd door het bestuur over (voorgenomen) beleid. Het gaat verder dan een eenzijdige relatie zoals bij informeren. Bij raadplegen is er sprake van een wisselwerking tussen actoren en het bestuur. Het bestuur vraagt actoren om hun mening (of hun reactie) over beleid. Het bestuur kan echter zelf besluiten of ze deze reactie van actoren meeneemt in haar afweging of naast zich neerlegt.
Informeren	Informeren is het (on)gevraagd communiceren van feiten, regels of andere mededelingen door het bestuur aan actoren. Het bestuur vindt het van belang dat actoren op de hoogte worden gesteld. Kenmerkend voor informeren is de eenzijdige relatie die bestaat tussen het bestuur en actoren. Actoren hebben weinig ruimte in het beleid van het bestuur.

Tabel 7: Operationele definities van de mate van beleidsbeïnvloeding in relatie tot interactief beleid. (Bron: De Graaf, 2007, p.33).

Zoals waarschijnlijk al uit de tabel is op te maken, wordt bij alle definities uitgegaan van een situatie waar naast actoren een apart bestuur opereert. Hier ligt de invalshoek van het onderzoek van De Graaf aan ten grondslag. In deze studie kan bestuur worden gezien als de rol van de lokale overheid. Wanneer de verschillende definities met elkaar worden vergeleken vallen informeren, raadplegen en adviseren in feite direct af. Deze maten van beleidsbeïnvloeding vormen geen goede basis voor intensieve samenwerking. Bovendien kennen deze vormen van beleidsbeïnvloeding een te grote hiërarchisch sturende factor. Aangezien gemeenten in het geval van adviseren enkel het advies van de actoren serieus hoeven te nemen zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat.

De resterende twee maten van beïnvloeding bieden meer perspectief, echter is een situatie waar de overige actoren meebeslissen over de te nemen maatregelen waarschijnlijk niet gewenst. Bijvoorbeeld in het geval wanneer gemeenten de beslissing moeten nemen om een investeringsregeling in het leven te roepen. Dit zijn zaken waar actoren niet volledig over mee mogen en kunnen beslissen. Om het niet eens over ongeoorloofde staatsteun te hebben. Daarnaast is het altijd onzeker of alle actoren wel allemaal betrokken en vertegenwoordigd zijn. Met in achtneming van de verschillende definities van de mate van beleidsbeïnvloeding van de Graaf (2007) lijkt coproduceren van beleid zich het beste te lenen voor gezamenlijke afstemming van het leegstandbeleid. Het proces is gebaseerd op gelijkwaardigheid en dit was voorheen een van de grootste obstakels in de leegstandsaanpak. Verschillende private partijen hebben namelijk niet altijd de formele autoriteit om moeilijke beslissingen door te drukken. Wanneer de betrokken actoren de

belangen van ieders achterban op gelijkwaardige wijze kunnen behartigen zullen zij ook eerder bereid zijn om concessies te maken ten aanzien van het gemeenschappelijke belang. Bovendien kenmerkt coproductie zich door een sterke netwerksturende factor. Doordat er sprake is van een multi-actor sturingsperspectief ten aanzien van het leegstandsvraagstuk. Waarbij een groot belang wordt toegekend aan gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid (Groetelaers, 2004, p.53). In de volgende paragraaf is uiteengezet aan welke institutionele voorwaarden een succesvolle coproductie moet voldoen vanuit een theoretisch perspectief.

4.3 Coproductie

Uit de vorige paragraaf blijkt dat een mogelijke (nieuwe) invalshoek om de leegstandsproblematiek meer nauwgezet te analyseren de wetenschappelijke literatuur omtrent coproductie betreft. Dit theoretisch perspectief stelt dat complexe ruimtelijke vraagstukken in stedelijke regio's altijd een multi-dimensionale aanpak nodig hebben, waarbij de betrokken partijen – publiek, privaat, maatschappelijke – samenwerken (Sellers, 2002; Gualini, 2002; Teisman et al., 2004; Janssen- Jansen, 2010). Bovendien overstijgen veel problemen meerdere beleidsterreinen en raken daarmee belangen van andere actoren. Steeds meer actoren willen een stem in het beleid waardoor gesproken kan worden van een pluriformiteit aan belangen (Swarts, 2006, p. 7). Om deze pluriformiteit tegemoet te komen worden veel problemen in samenspraak met actoren aangepakt. Volgens Bekkers (1996) moeten deze complexe projecten invulling geven aan zogenaamde 'wicked problems': problemen waarvoor een eenduidige definitie en oplossing ontbreken. Dit is ook het geval bij de leegstandsproblematiek gezien het feit dat winkelgebieden niet één op één vergelijkbaar zijn. Bovendien liggen veel verschillende factoren ten grondslag aan leegstand, zie paragraaf 2.5. Ook in internationaal perspectief is er behoefte aan het gezamenlijk treffen van leegstandsmaatregelen. Zo zijn bijvoorbeeld vastgoedeigenaren in Zweden benaderd met de boodschap: *'promoting the idea that nothing could be gained from individual action, but that co-operation could deliver commercial benefits for all'* (Forsberg et.al, 1999, in Stolwijk, 2012, p.40)

Coproduceren van leegstandsbeleid betekent, dat beleid in samenspraak met gemeenten, eigenaren en ondernemers tot stand komt (De Graaf, 2007). Echter, komt een dergelijke samenwerking vaak lastig tot stand, omdat er (te) veel actoren zijn met uiteenlopende eigen belangen en conflicten. Zo ligt lokaal de nadruk vaak op politiek acceptabele korte termijn oplossingen. Die komen lang niet altijd overeen met de lokale vereisten voor de langere termijn. Hierbij komt nog dat de leegstandsproblematiek over de publieke, private en maatschappelijke grenzen heen gaat. De schaal van het probleem en de geografie van de oplossing sluiten niet op elkaar aan. Dit leidt tot het tweede probleem, namelijk dat de belangen afhankelijk van elkaar zijn. De partijen hebben onvoldoende macht of autoriteit om de problemen zelfstandig op te lossen (Foster, 2001; Porter & Wallis, 2002; McKinney et al., 2002 in Janssen-Jansen, 2010, p. 21). Het eigenbelang belemmert vaak samenwerking, wat het lastig maakt om vraagstukken binnen een gebied op te lossen. Hoewel het idee dat samenwerken goed is voor een winkelgebied normatief is, is de algemene veronderstelling dat samenwerken nodig is om betere ruimtelijke ontwikkelingen te krijgen en daarmee de leegstandsproblematiek te beperken.

Volgens Tops (1999) is coproductie ontstaan als reactie op de veranderende samenleving in de jaren negentig van de vorige eeuw. Om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen zijn nieuwe methoden ontwikkeld om burgers een prominentere rol in de lokale besluitvorming te geven. Coproductie heeft zijn wortels de burgerparticipatie. Desondanks leent coproductie als sturingsarrangement zich goed voor het leegstandsvraagstuk omdat verschillende actoren betrokken willen worden in het vervaardigen van beleid en uitvoering (Swart, 2006, p. 11). Deze actoren kunnen private instellingen, (semi) publieke instelling, maatschappelijke organisaties, andere overheidsorganen en burgers zijn (Swart, 2006, p.11). Het zijn coproducenten die gezamenlijk

streven (co) naar resultaat (productie). Immers, ze hebben een gemeenschappelijk einddoel. Ook wordt bij coproductie vaak terecht gerefereerd naar publiek-private samenwerking (PPS). Er is sprake van PPS wanneer overheden en het bedrijfsleven samenwerken op basis van heldere taak-, risico en batenverdeling (Klijn & Teisman, 2002). Omdat een intensieve samenwerking tot betere en efficiënte beleidsontwikkeling zou leiden. In dit samenwerkingsverband dienen de actoren te zoeken naar meerwaarde in financieel en inhoudelijk opzicht.

De leegstandsaanpak zou gebaat zijn bij een dergelijke PPS-achtige aanpak, echter is nog niet voldoende duidelijk wat exact onder coproductie wordt verstaan. Volgens Tops (1999) volstaat de volgende definiëring:

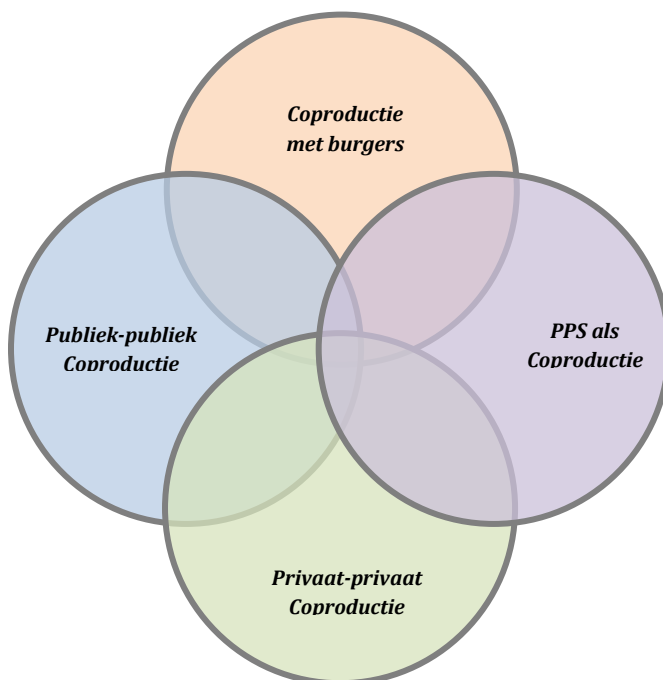
“Burgers, of betrokkenen, belanghebbende laten mee-produceren in de totstandkoming van beslissingen”

Dit is een vrij summiere omschrijving van coproductie. De definiëring van Bekkers (1996) is beter uitgewerkt en leent zich beter voor het analyseren van de leegstandsproblematiek. In deze studie wordt bij zijn definitie van coproductie aangesloten:

“Coproductie is een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren” (Bekkers, 1996, p.180).

Aan deze definitie kunnen drie belangrijke componenten van coproductie worden ontleend. In navolging van Swart (2006) kan een extra component worden toegevoegd, namelijk de aanwezigheid van een win-win situatie, met andere woorden: het behalen van wederzijds voordeel.

Teisman et al (2004) onderscheiden een drietal verschijningsvormen van coproductie, te weten: (1.) tussen publieke actoren onderling; (2.) tussen publieke actoren en burgers en (3.) tussen publieke en private actoren. In relatie tot dit onderzoek is het spectrum nog niet compleet. Een wezenlijk vorm van coproductie kan ontstaan door de samenwerking tussen verschillende private actoren. Bijvoorbeeld die tussen eigenaren en winkeliers. Deze vierde vorm zou men als privaat-privaat coproductie kunnen betitelen, zie figuur 11.



Figuur 11: Vier verschijningsvormen van coproductie. (Bron: Janssen-Jansen, L. (2010) 'Ruimte ruilen', p. 22; Eigen bewerking).

Deze vier verschijningsvormen van coproductie sluiten elkaar niet uit. Dit betekent dat binnen een project verschillende combinaties van bovenstaande verschijningsvormen mogelijk zijn (Kort, 2005, p.4). Met andere woorden ieder project ontwerpt zijn eigen specifiek coproductie arrangement. In deze studie staan voornamelijk de PPS en privaat-privaat varianten centraal, omdat het merendeel van de oplossingsrichtingen zich in deze domeinen begeeft.

4.3.1 Componenten van coproductie

Het proces van coproductie kenmerkt zich door de aanwezigheid van vier componenten, te weten: (1.) wederzijds afhankelijke actoren; (2.) gemeenschappelijke beeldvorming; (3.) gezamenlijke beleidspraktijk en (4.) wederzijds voordeel.

I Wederzijds afhankelijke actoren

Een coproductie start als het ware door de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren. Klijn & Koppenjan (2004) stellen dat complexe problemen een combinatie van verschillende hulpbronnen vereisen die verdeeld zijn over verschillende actoren. Organisaties zijn zich er van bewust dat men afhankelijk is van andere partijen (bijvoorbeeld in termen van hulpmiddelen, steun en legitimatie) bij het verwezenlijken van eigen doelen om de eigen belangen te dienen (Bekkers, 1996, p.181). Hierdoor ontstaan prikkels om over te gaan tot samenwerking. De onderlinge afhankelijke actoren vormen in dat geval een netwerk omdat iedere actor beschikt over specifieke eigen hulpbronnen die noodzakelijk kunnen zijn voor oplossing van het vraagstuk. Dit betekent dat wederzijdse afhankelijkheid een voorwaarde is voor interactie tussen betrokken actoren (Swart, 2006, p.13).

Om een dergelijke situatie te creëren is het belangrijk om een open klimaat te scheppen waar informatie-uitwisseling over probleempercepties, belangen en oplossingsrichtingen plaatsvindt zodat een wederzijds vertrouwen ontstaat. In deze onderhandelingen mag er geen sprake zijn van ultieme macht bij een actor. Partijen zijn gelijk aan elkaar ondanks de aanwezigheid van een procesregisseur of formele machtspositie (Tops, 1999, p.205). In het proces is ook belangrijk dat alle belangen zijn vertegenwoordigd met speciale aandacht voor de relatief 'zwakkere belangen'.

II Gemeenschappelijke beeldvorming

Volgens Tops (1999) is de tweede component van coproductie een onderdeel in het proces waarbij de actoren een gezamenlijk beeld vormen over ieders benadering van het probleem, welke wederzijdse afhankelijkheden er bestaan en wat mogelijke oplossingen kunnen zijn. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat verschillende actoren problemen op dezelfde manier interpreteren en definiëren. Dit kan men voorkomen door verbinding te leggen in de taal, symboliek, de percepties en perspectieven van actoren (Tops, 1996). Bekkers (1996) voegt hier aan toe dat er onder de actoren sprake moet zijn van gedeelde percepties ten aanzien van ondermeer de aard en omvang van de interdependenties tussen de verschillende in het geding zijnde aspecten en belangen. Hetgeen niet impliceert dat over alle zaken overeenstemming moet plaatsvinden, echter het is wel belangrijk dat aan het begin van het proces de ruimte bestaat voor de actoren om hun opvattingen duidelijk te maken. Daarnaast is van belang dat het probleem is gedefinieerd door verschillende actoren om de kansen op conflicten te beperken. Aangezien een coproductie vaak vele actoren kent is het inherent dat conflicten zich voor doen.

III Gezamenlijke beleidspraktijk

Bekkers (1996) stelt dat de ontwikkeling van een gezamenlijk beleidspraktijk een resultante is van het onderhandelingsproces waarin de doelstellingen van het uit te voeren beleid worden geformuleerd. Gezamenlijk zetten de actoren, door actief of passief handelen, initiatieven of ontwikkelingen in gang of handelen bewust niet (Tops, 1999, p.206). Passief handelen kan soms erg waardevol zijn voor het proces omdat actoren geen gebruik maken van hun hindermacht (het proces niet dwarsbomen of

blokkeren). Overheden kunnen in deze fase van het proces een grote rol spelen door gezamenlijke beleidspraktijk te faciliteren en besluitvormingsarrangementen in te richten (Swart, 2006, p.14).

IV Wederzijds voordeel

Partijen kunnen wel van elkaar afhankelijk zijn, echter als de actoren geen nut zien in de samenwerking zullen de actoren zich naar alle waarschijnlijkheid niet aan elkaar verbinden. Er moet sprake zijn van een wederzijds voordeel. Bovendien kan de wederzijdse afhankelijkheid juist leiden tot doelvervelingen (Swarts, 2006, p.14). Daarnaast is inzicht in het wederzijds voordeel van belang omdat de kosten in termen van geld, tijd en energie om tot de besluitvorming te komen hoog zijn (Swart, 2006, p. 14). Samenwerking is derhalve niet vanzelfsprekend en om deze redenen is het van belang in de randvoorwaarden de zogenaamde 'win-win' situaties te definiëren. Volgens Koppenjan & Klijn (2004: 126) is er sprake van een win-win situatie wanneer de beleidsuitkomsten een verbetering bewerkstelligen in de bestaande situatie van alle partijen. Om wederzijds voordeel te behalen dienen de actoren elkaars wederzijdse afhankelijkheid te erkennen die tot uitdrukking komt in de gemeenschappelijke beeldvorming (Swart, 2006, p.14). Gedurende het proces is het belangrijk dat de actoren zich kunnen blijven identificeren met het beleid en dat ze het gezamenlijk voordeel hier voor ogen blijven houden omdat anders weerstand kan ontstaan die de beleidsuitvoering kan belemmeren. Ook moet de actoren tijd en ruimte krijgen om aan elkaar te wennen en elkaars taal te leren spreken. Coproductie is immers een cultureel proces.

De aanwezigheid van bovenstaande componenten zijn essentieel in een proces van coproductie. Wanneer er een component ontbreekt is het zeer waarschijnlijk dat het beleid niet optimaal tot stand komt. In ieder geval is de kans groot dat niet alle belangen zijn afgewogen en dat alle betrokken actoren een wederzijds voordeel ervaren.

4.3.2 De invloed van succes- en faalfactoren op coproductie

De uitkomst van coproductie is in grote mate afhankelijk van de succes- en faalfactoren die aanwezig zijn. De succesfactoren zijn in feite de voorwaarden waar een coproductie aan moet voldoen om succesvol beleid te ontwikkelen. De faalfactoren zijn een weerspiegeling hiervan en dienen te worden voorkomen. Inzicht in deze factoren kan van betekenis zijn om de relatie tussen leegstandsmaatregelen en coproductie te beoordelen.

Open beleidsarena

Om een intensief samenwerkingsverband aan te gaan is het van belang een juiste kring van actoren te vormen zonder dat hier beperkingen aan worden gesteld. Immers bestaat de kans dat als de beleidsarena is dichtgetimmerd niet alle actoren bij het proces zijn betrokken (Swart, 2006, p.18). En volgens Tops (1999: 216) is het veronachtzamen van actoren een legitimatie om allerlei vormen van hindermacht te organiseren. Ook kunnen teveel betrokken actoren resulteren tot een onbeheersbaar proces. De actoren moeten zich voorturend afvragen of de juiste actoren zijn betrokken. Volgens De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) betekent dat zowel actoren die een positieve bijdrage kunnen leveren als actoren met hinder- of blokkademacht betrokken moeten worden. Het betrekken van deze laatste groep actoren is van belang om in een later stadium weerstand te voorkomen.

Erkenning van sleutel figuren

Het is belangrijk voor overheden om eigen logica en politieke overwegingen niet teveel te laten doorklinken in de probleemdefiniëring. In een coproductie kan meer bereikt worden door erkenning te geven aan belangrijke rollen van personen in het netwerk (Swart, 2006, p.18). Deze sleutelfiguren kunnen van doorslaggevend belang zijn. Overheden doen er verstandig aan zich bescheiden op te stellen en zich niet te veel op de voorgrond stellen (Swart, 2006, p.18).

Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling

Indien er sprake is van een gemeenschappelijke beeldvorming en een gezamenlijke beleidspraktijk dienen de actoren zich tijdens het proces hieraan te blijven identificeren. Een gezaghebbende procesmanager kan van grote betekenis zijn in het geval van impasses of conflicten om het proces weer vlot te trekken (Swart, 2006, p.18). Volgens Tops (1999: 212) moet deze persoon een relatief onafhankelijke en vertrouwenwekkende positie hebben en over vaardigheden beschikken die geloofwaardigheid en vertrouwen bij alle actoren kan kweken.

Inhoudelijke en procesmatige spelregels

De beleidsarena van een coproductie is dynamisch van aard doordat verschillende actoren streven naar uiteenlopende doelstellingen. Om het proces succesvol te laten verlopen kunnen inhoudelijke en procesmatige spelregels erg nuttig zijn, mits deze op een ordentelijke en transparante wijze zijn opgesteld (Tops, 1999, p.212).

Bekkers (1996) heeft een viertal gezamenlijke spelregels geformuleerd. Op de eerste plaats vaststelling van een agenda waarin bepaald is welke onderwerpen in welke volgorde aanbod komen. Op de tweede plaats een regeling over de toe- en uittreding van actoren. Dit is belangrijk vanwege het dynamische karakter van coproductie. Op de derde plaats de afwegings- en besluitvormingsprocessen. Bij de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt, is het van belang om bijvoorbeeld te weten of de goedkeuring van alle partijen nodig is of slechts van een meerderheid. Op de vierde plaats zijn regels over de procedure noodzakelijk voor het afleggen van verantwoording. Deze afspraken zijn nodig om te waarborgen dat alle actoren hun afspraken nakomen zodat het bereiken van het gemeenschappelijke doel niet in gevaar komt.

Volgens Teisman et al (2004: 8) is het ook van belang dat actoren elkaar terecht kunnen wijzen op ieders verantwoordelijkheden en taken. Voorwaarde is dat alle betrokken actoren moeten kunnen beschikken voor alle relevante en actuele informatie. Om de veiligheid van deze informatie te waarborgen is het noodzakelijk vooraf spelregels over de uitwisseling van informatie op te stellen (Swart, 2006, p. 19).

Open klimaat

Het proces is gebaat bij een algemene sfeer van openheid en contact in het klimaat van de overheid. Wanneer discussies tussen overheden en actoren als normaal worden beschouwd kan een maatschappelijke buffer ontstaan waardoor niet direct wantrouwend tegen een overheid wordt aangekeken (Tops, 1999, p. 213). Overheden kunnen dit bereiken door te investeren in een open klimaat waar zij betrokken actoren erkennen als volwaardige gesprekspartners. Dit kan resulteren in meer betrokkenheid om het draagvlak van het beleid te vergroten (Tops, 1999, p. 213).

Gelijkwaardige machtsverhouding

In de praktijk is er vaak sprake van verschillende formele machtsposities waardoor de coproductie verstoord kan worden. Wanneer discussies gedurende het uitvoeringsproces plaatsvinden op basis van gelijkwaardigheid kan dit bijdragen aan het behouden van commitment gedurende het proces (Swart, 2006, p.20).

Toevallige factoren

In een beleidsproces kunnen altijd onverwachte of toevallige factoren van invloed zijn (Swart, 2006, p.20). Zo kunnen extra inkomsten door nieuwe subsidieregelingen of media aandacht positieve effecten teweegbrengen. Anderzijds kan maatschappelijk verzet, door bijvoorbeeld burgers, in een laat stadium resulteren in hindermacht. Het is van belang om voorafgaande aan de uitvoeringfase een goed beeld te schetsen omtrent de mogelijke risico's zodat in dat geval sneller gehandeld kan worden.

Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen

Het is evident dat de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen een voorwaarde tot succes is van coproductie. Echter tijdige duidelijkheid over de inzet van financiële middelen is evenzo belangrijk. Een coproductie wordt namelijk vaak op touw gezet om een gezamenlijke financiering rond te krijgen (Swart, 2006, p.20).

Perceptiemanagement

Voornamelijk kan de procesmanager kan van grote betekenis zijn in het voorkomen van onderlinge percepties tussen de betrokken actoren zodat impasses in besluitvorming kunnen worden voorkomen.

Naast bovenstaande succesfactoren kunnen een viertal faalfactoren de uitkomst van coproductie beïnvloeden, te weten: dominante eigen logica; onvoldoende beheersing van het dynamische proces; eigen dynamiek van politieke besluitvorming en een oerwoud aan regelgeving.

Dominante eigen logica

De kans bestaat dat overheden bij de zoektocht naar de juiste actoren bewust of onbewust zoeken naar actoren die dezelfde taal spreken en die daarmee in feite 'veilige gesprekspartners' zijn (Tops, 1999, p.215). Hierdoor kan de eigen logica gaan domineren in de gezamenlijke beeldvorming en in de beleidspraktijk waardoor sommige actoren kunnen afhaken in het proces (Swart, 2006, p.21). Coproductie bestaat uit een fundamenteel principe van gelijkwaardigheid, dat door dominante eigen logica verstoord kan raken.

Onvoldoende beheersing van het dynamische proces

In beleidsprocessen bestaat vaak de neiging om alle onzekerheden uit te sluiten door het besluitvormingsproces rationeel te organiseren. Traditioneel gezien is besturen vaak gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid, en planbaarheid (Swart, 2006, p.21). Dit botst met de werkelijkheid omdat processen in netwerken niet rationeel verlopen en te sturen zijn (Swart, 2006, p. 21). In netwerken kunnen onvoorspelbaarheid en emoties hoog oplopen en derhalve grote invloed hebben op het proces.

Eigen dynamiek van politieke besluitvorming

De politiek kan zelf in belangrijke mate de voortgang van het proces verstoren. Als in het proces niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met het politieke karakter van coproductie, omdat er verschillende belangen en percepties leven ten aanzien van de problematiek, dan kan de politiek het onderhandelingsproces van coproductie in grote mate beïnvloeden (Teisman et al, 2004, p.29). Bekkers (1996) stelt dat gedurende het proces ook voortdurend aandacht besteed moet worden aan draagvlakversterking onder de actoren.

Oerwoud aan regelgeving

Volgens Teisman et al (2004) kan coproductie stuiten op een 'oerwoud aan regelgeving' waardoor het extra moeilijk is om grenzen te verkennen. Dit beperkt het innovatie karakter dat coproductie teweeg kan brengen omdat overheden binnen de kaders van de wet willen handelen. Ook kan het proces muurvast komen te zitten doordat complexe regelgeving de voortgang van het proces kan belemmeren.

4.3.3 Hypothese

Op basis van de literaire verkenning naar de context van de leegstandsproblematiek, veerkracht van winkelgebieden en sturingsinitiatieven is een hypothese ontwikkeld, die model staat voor het samenwerkingsaspect in deze studie, te weten:

“Gezien bepaalde kenmerken van binnenstedelijk gebied en retailvastgoedmarkt zullen met name factoren wederzijds voordeel, gezamenlijke beleidspraktijk, gemeenschappelijke beeldvorming en wederzijds afhankelijke actoren bijdragen aan het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid”.

Coproductie is een beleidsmethode/samenwerkingsvorm binnen het sturingsconcept netwerksturing. In het empirisch deel van deze studie is getoetst of de hypothese aangenomen of verworpen dient te worden. Specifiek is getoetst in welke mate, er volgens de ondervraagde actoren, sprake is van signalen die duiden op de aanwezigheid van de vier componenten die voorwaardelijk zijn voor een coproductie.

- Wederzijdse afhankelijkheid
- Gemeenschappelijke beeldvorming
- Gezamenlijke beleidspraktijk
- Wederzijds voordeel

Uit de theorie blijkt dat een coproductie wordt beïnvloed door een aantal succes- en faalfactoren. In het empirisch gedeelte zijn de onderzochte cases getoetst op de mogelijke aanwezigheid van deze factoren, te weten:

Succesfactoren

- Open beleidsarena
- Erkenning van sleutelfiguren
- Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling
- Inhoudelijke en procesmatige spelregels
- Openklimaat
- Gelijkwaardige machtsverhouding
- Toevallige factoren
- Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen
- Perceptiemanagement

Faalfactoren

- Dominante eigen logica
- Onvoldoende beheersing van het dynamische proces
- Eigen dynamiek van politieke besluitvorming
- Oerwoud aan regelgeving

In deze studie wordt verondersteld dat de aanwezigheid van de succesfactoren en componenten een adequater leegstandsinstrumentarium tot gevolg heeft. De aanwezigheid van faalfactoren geeft ook een indicatie over mogelijke meerwaarde van coproductie voor de leegstandsaanpak, indien deze factoren worden opgelost.

Het beeld is echter zo nog niet compleet omdat de effecten van leegstandsmaatregelen ook een belangrijke indicatie geven van het succes van de aanpak. In deze studie wordt verondersteld dat het succes van de aanpak zich doorvertaalt in een toename van de veerkracht van een winkelgebied. De veerkracht is te meten aan de hand van de indicatoren in paragraaf 3.2.3, zie tabel 5. Een toename van de indicatoren duidt op de verbeterde veerkracht, wat zeer waarschijnlijk een gevolg is van instrumentarium ontwikkeld in een coproductie.

4.3.4 Conceptueel model

Het conceptueel kader voor deze studie geeft de invloed van verschillende (externe) variabelen modelmatig weer, zie figuur 12.



Figuur 12: Conceptueel model. (Bron: Eigen bewerking).

De marktomstandigheden, trends & ontwikkelingen, gebiedskenmerken, instrumentarium en financiering zijn de context variabelen, omdat een winkelgebied hier geen invloed op kan uitoefenen. De gebiedskenmerken betreffen de demografische, fysieke, culturele, sociaaleconomische samenstelling van het winkelgebied. De context variabelen vormen de achtergrond of kenmerken van een winkelgebied. Deze variabelen tezamen hebben ondermeer invloed op de leegstandsontwikkelingen van het winkelgebied. Toenemende leegstand in een winkelgebied resulteert in de urgentie om de problematiek aan te pakken. Vervolgens dient een beleidsaanpak ontwikkelt te worden met de verschillende betrokken actoren, middels het coproduceren van beleid. Op basis van dit beleid worden de leegstandsmaatregelen ingericht. In deze studie wordt verondersteld dat voor het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid men afhankelijk is van een aantal institutionele voorwaarden. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan kan winkelleegstand succesvol worden beperkt. Mits, de coproductie heeft geresulteerd in een breed gedragen beleid kan de vitaliteit en weerbaarheid van het winkelgebied verbeteren. Hierdoor zal de veerkracht van het winkelgebied toenemen. In de toekomst zal het winkelgebied beter in staat zijn om met exogene schokken om te gaan, bijvoorbeeld de huidige financiële crisis. Een veerkrachtig winkelgebied kan, zij het in beperkte mate, de contextvariabelen positief beïnvloeden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan innovatieve winkelconcepten die de identiteit van een wijk beïnvloeden. In de empirie is onderzocht wat het verband is tussen de variabelen om zo de waarde van het concept van coproductie voor het beperken van de leegstandsproblematiek te bepalen. Met ander woorden: In welke mate zijn de onafhankelijke variabelen bepalend voor het succes van coproduceren.

4.4 Resumé

De leegstandsproblematiek op de winkelvastgoedmarkt, zoals blijkt uit hoofdstuk 2, is complex van aard. De aanwezige belangentegenstellingen tussen publieke en private actoren resulteren in het ontbreken van een eenduidige oplossingsrichting van de leegstandsproblematiek, zoals blijkt uit hoofdstuk 3. Ook de veelvoud aan actoren, die allen van cruciale betekenis zijn en het versnipperd eigendom dragen hieraan bij. De betrokken partijen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk om de winkelleegstand te beperken, echter wordt dit niet door iedereen onderkend. Met als gevolg een groot aandeel structureel leegstaand winkelvastgoed, welke in sommige gevallen zelfs oplopend is. Anderzijds heerst de gedachte in de literatuur en in mindere mate in de praktijk dat oplossing van het leegstandsvraagstuk alleen gevonden kan worden in intensieve samenwerkingsverbanden.

In dit hoofdstuk is onderzocht, op basis van een literaire verkenning, welk mogelijk sturingsinitiatief en ondergeschikt samenwerkingsverband zich het beste leent om de leegstandsproblematiek te beperken. In deze studie is verondersteld dat coproduceren van beleid kan resulteren in het meest adequate leegstandsbeleid. In het empirische deel van deze studie is onderzocht of de volgende hypothese kan aangenomen of verworpen moet worden:

“Gezien bepaalde kenmerken van binnenstedelijk gebied en retailvastgoedmarkt zullen met name factoren wederzijds voordeel, gezamenlijke beleidspraktijk, gemeenschappelijke

beeldvorming en wederzijds afhankelijke actoren bijdragen aan het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid”.

Deze hypothese vormt het vertrekpunt van hoofdstuk 7. Hierbij ligt de focus op in hoeverre is er sprake van een verband tussen de onderzochte onafhankelijke variabelen en afhankelijke variabelen.

H5 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt duidelijk op welke wijze de doelstelling gerealiseerd wordt. Allereerst wordt de onderzoeksbenadering en het doel van het onderzoek beschreven. Vervolgens wordt toegelicht welke onderzoeksstrategieën noodzakelijk worden geacht om de doelstelling te realiseren. Hierbij zijn ook zaken als opbouw van de interviewhandleiding en selectiecriteria behandeld. Daaropvolgend is de validiteit van deze studie belicht. In de laatste paragraaf is het onderzoeksmodel gepresenteerd dat ten grondslag ligt aan deze studie.

5.1 Onderzoeksbenadering

Aan de basis van ieder wetenschappelijk onderzoek ligt een onderzoeksbenadering. In bijna alle gevallen wordt een keuze gemaakt tussen de deductieve methode of de inductieve methode (Saunders, 2011, p.103). De deductieve methode kenmerkt zich door het gebruik van een bestaande theorie of een model om een hypothese te formuleren. Daarnaast dient een onderzoeksmethode ontworpen te worden om de hypothese te toetsen. De inductieve methode wordt daarentegen gekenmerkt doordat de onderzoeker een theorie of model ontwikkelt op basis van (in het bijzonder) kwantitatieve gegevens. Hierbij staan de betekenis die mensen aan gebeurtenissen toekennen en goed begrip van de context van het onderzoek voorop. Inductieve onderzoeken zijn niet per definitief kwantitatief er wordt tevens veelvuldig nadruk gelegd op het verzamelen van kwalitatieve gegevens (Saunders, 2011, p. 115).

Naast de onderzoeksbenadering wordt het karakter van het onderzoek tevens sterk getypeerd door het doel van het onderzoek. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de onderzoeksvragen zijn gesteld en resulteert in beschrijvende, verklarende of gecombineerde antwoorden. Over het algemeen komt in de literatuur een drievoudige classificatie van het onderzoeksdoel voor, te weten: (1.) beschrijvend; (2.) verkennend; en (3.) verklarend onderzoek. De combinatie van beschrijvende en verklarende antwoorden resulteert in een projecterend onderzoek (Saunders, 2011, p. 116).

5.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie betreft de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, ook wel onderzoeksaanpak genaamd. Op basis van de aard en complexiteit van het onderzoeksdomein wordt de onderzoeksstrategie geselecteerd. Hierbij dient vermeld te worden dat geen enkele onderzoekstrategie op zichzelf beter of slechter is dan elke willekeurige andere onderzoeksstrategie. Het gaat er slechts om of de geselecteerde strategie de onderzoeker in staat zal stellen de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden (Saunders et al., 2011, p. 118). Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) dient allereerst een keuze te worden gemaakt tussen een aantal beslissingen, te weten:

- Breedte versus diepgang;
- Kwantitatief versus kwalitatief;
- Empirisch versus deskresearch.

In de literatuur zijn verschillende strategieën van onderzoek te vinden en uitvoerig beschreven. Elke strategie bestaat uit een specifieke mix zoals hierboven bedoeld. Over het algemeen wordt er onderscheid gemaakt tussen een vijftal strategieën, deze zijn achtereenvolgens: (1.) survey; (2.) experiment; (3.) casestudy; (4.) gefungeerde theoriebenadering; en (5.) deskresearch (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 161).

Om de doelstelling te realiseren is het noodzakelijk om uitgebreide kennis over de oplossingsrichtingen van het probleem te vergaren. Gezien de aard van de leegstandsproblematiek en de maatwerk vereiste aanpak is diepgang gewenst. Een kleinschaligere aanpak stelt de onderzoeker in staat tot meer detaillering, beter begrip van de complexiteit en sterk onderbouwde

resultaten met een minimum aan onzekerheid (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 160). Het bovenstaande verhoudt zich het beste tot een kwalitatief onderzoek. Een kwalitatief onderzoek richt zich namelijk op het begrijpen en interpreteren van processen, gebeurtenissen of ontwikkelingen. De context waarin deze gebeurtenissen zich afspelen speelt hierbij een belangrijke rol (Bergsma, 2003, p.11). Een kwantitatief onderzoek daarentegen richt zich meer op de breedte en zou gezien de aard van de problematiek en de maatwerk vereiste aanpak afdoende resulteren in adequate oplossingen. Verschillende factoren die van invloed zijn op elkaar worden in kwalitatief onderzoek gescheiden. De kennis over de relatie tussen deze verschillenden factoren is essentieel voor het ontwikkelen van geschikte maatregelen gericht op het beperken van de leegstandsproblematiek. Tot slot rest nog de keuze of empirisch of deskresearch resulteert in de gewenste resultaten. Gezien het feit dat er in de literatuur nog relatief weinig kennis en inzicht is over oplossingsrichtingen voor het probleem is het noodzaak om informatie te vergaren in de praktijk.

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat er sprake is van een inductieve benadering. De genomen beslissingen bepalen de strategieën van onderzoek. Gezien de meer kwalitatieve benadering van dit onderzoek levert deskresearch en een casestudy de noodzakelijke kennis op.

Tevens kan gesteld worden dat dit onderzoek exploratief van aard is. Exploratief onderzoek is namelijk een methode om uit te vinden 'wat er gebeurt; om nieuw inzicht proberen te verkrijgen; om vragen te stellen en verschijnselen in een nieuw licht te beoordelen' (Saunders, 2011, p. 116-117). Om instrumentarium effectief te kunnen implementeren is het noodzakelijk dat de onderzoeker kijkt naar onder andere welke factoren een belangrijke rol spelen, hoe bepaalde relaties liggen en naar de achterliggende motivaties van mensen (Saunders, 2011, p.116-117). Onderstaand worden de twee strategieën belicht.

5.2.1 Deskresearch

De eerste fase is vooral gericht op het verkrijgen van inzichten op het gebied van onder meer de Nederlandse retailsector, de leegstandsproblematiek, het instrumentarium gericht op het aanpakken van de leegstandsproblematiek en ontwikkelen van het theoretisch kader. Bij literatuuronderzoek wordt wetenschappelijke literatuur en commerciële vastgoedrapportages over de (winkel)vastgoedmarkt, leegstand en coproductie bestudeerd. Daarnaast vormen de resultaten van het literatuuronderzoek de input voor het theoretisch kader en een maatregelenmatrix. Deze matrix, ontwikkeld op basis van de literatuur, bevat een overzicht van de effectieve instrumenten die in verschillende situaties kunnen worden ingezet om de leegstandsproblematiek te beperken. Dit scala aan instrumenten vormt vervolgens de input voor de tweede fase van het onderzoek. Het theoretisch kader omhelst theorieën inzake coproductie en succes- en faalfactoren. Dit dient als een van de belangrijkste toetsinggronden in de volgende fase (casestudy). Met andere woorden: In welke vormen is coproductie te herkennen bij de verschillende onderzochte cases?; en In hoeverre is coproductie een effectieve sturingsvorm voor het ontwikkelen van leegstandsbeleid?

5.2.2 Casestudy

De tweede fase van het onderzoek betreft de toetsing van de matrix en mogelijkheden voor coproductie in de praktijk. De voor- en nadelen voortkomend uit de eerste fase dienen als randvoorwaarden voor de mogelijke implementatie van de verschillende instrumenten. Ondermeer de volgende vragen staan centraal: Hoe staan onder andere gemeenten, vastgoedeigenaren, financiële instellingen, ondernemers en ontwikkelaars tegenover het voorgestelde instrumentarium?; In hoeverre wordt het instrumentarium toegepast?; In hoeverre blijkt het huidige instrumentarium toereikend?; Welke componenten van coproductie zijn in de verschillende te herkennen?; Welke succes en faalfactoren zijn aanwezig? Teneinde om de hypothese uit deze studie te beantwoorden. In hoeverre dragen de componenten van coproductie bij aan het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid?

Bovenstaand verhoudt zich het beste tot een casestudy onderzoek. Een casestudy is een methode voor het doen van onderzoek waarbij gebruikt wordt gemaakt van empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context (Saunders, 2011, p.122). Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten bewijsmateriaal (Verschuren & Dorewaard, 2007, p.182; Saunders, 2011, p.122). Volgens Morris en Wood (1991) is een casestudy vooral interessant als je goed begrip wilt krijgen van de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen. Gezien de onderzoeksdoelstelling lijkt de casestudy dus een evidente keuze. Yin (2003) onderscheidt twee vormen van casestudymethoden, te weten: de enkelvoudige case en de meervoudige case. De generaliseerbaarheid van de enkelvoudige casestudy is zeer beperkt, omdat de onderzoeksresultaten niet kunnen worden vergeleken. Daarom verkiest Yin (2003) de meervoudige casestudy boven de enkelvoudige casestudy. Om bovenstaande reden kan worden gesteld dat meervoudige casestudy onderzoek leidt tot de meest gewenste resultaten. Binnen de meervoudige casestudy wordt de hiërarchische methode toegepast (Verschuren & Dorewaard, 2007, p.186). Een viertal vergelijkbare cases zijn afzonderlijk bestudeerd. In de tweede fase zijn de resultaten van de deelstudies bij elkaar gelegd en met elkaar vergeleken met als doel een gestructureerd en diepgaand eindbeeld te krijgen.

Concreet betekent dit dat de resultaten uit het deskresearch worden vergeleken met een viertal representatieve Nederlandse gemeenten, te weten: (1.) Schiedam dat te kampen heeft met grote leegstandsproblemen; (2.) Nijmegen met een uniek programma voor de aanloopstraten; (3.) Rotterdam waar een instrument heeft geleid tot identiteitsverandering van de straat en (4.) Maastricht waar een succesvol gezamenlijk beleid wordt uitgevoerd. Op basis van deze aanpak is een diepgaand inzicht verkregen in de wijze waarop processen zich in de praktijk voltrekken en kunnen gemeenten met elkaar worden vergeleken. De cases zijn vergelijkbaar aan elkaar op basis van problematische leegstandsproblematiek. Echter verschilt per case de samenwerkingsvorm ten aanzien van het formuleren van leegstandsbeleid. Dit is een bewuste keuze aangezien in deze studie is getracht het verband te verklaren tussen de componenten van coproductie en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid. Door verschillend ingestoken samenwerkingsvormen kan een beter beeld worden gevormd omtrent de betekenis van deze componenten voor succesvol coproduceren. Bovenstaand is gerealiseerd door het voeren van diepte interviews in combinatie met het bestuderen van allerlei documenten. Een casestudy wordt in het bijzonder op kwalitatieve wijze uitgevoerd. Het doel van het casestudy onderzoek is om te toetsen of de actoren middels coproductie, zoals beschreven in het theoretisch kader, tevens in de praktijk, leegstand van winkelpanden kan reduceren. Deze inzichten worden verwerkt in een vragenlijst. De vragenlijst dient als uitgangspunt voor de casestudy.

Diepte-interviews

Middels de diepte interviews zijn verschillende actoren (gemeenten, vastgoedeigenaren, centrummanagementorganisaties en makelaars) per case ondervraagd naar de werking van het betreffende instrumentarium. De keuze voor diepte interviews stelt de respondenten in staat vrijuit te praten over de instrumenten, zodat de voor- en nadelen vanuit ieder perspectief inzichtelijk wordt (Saunders, 2011, p. 277). Daarnaast is onderzocht vanuit het perspectief van iedere actor in welke mate er sprake is van coproductie en in hoeverre kunnen inzichten uit coproductie bijdragen bij het oplossen van het leegstandsvraagstuk.

Een diepte-interview is niet of semigestructureerd van aard. Dit kan leiden dat het interview op andere zaken uitkomt die niet eerder in beschouwing zijn genomen, maar die wel belangrijk zijn voor het begrip van de onderzoeker (Saunders, 2011, p.280). Op basis hiervan resulteert een diepte-interview in een rijke, gedetailleerde verzameling gegevens inzake de aanpak van winkelleegstand en de betekenis van coproductie voor de leegstandsproblematiek.

De interviews zijn gebaseerd op semigestructureerde vragenlijst. De vragenlijst is tweeledig opgebouwd. Het eerste deel heeft betrekking op het toegepaste leegstandsinstrumentarium en het tweede heeft betrekking op coproductie. De interviewhandleiding is terug te vinden in de bijlage. Het tweede deel van de vragenlijst is grotendeels gebaseerd op het werk van Swarts (2006: 77-78) en aangepast naar de context en aard van de leegstandsproblematiek. Deze keuze is gemaakt aangezien Swarts (2006) op nauwkeurige en consistente wijze coproductie heeft geanalyseerd. De verschillende componenten en succes- en faalfactoren komen structureel aan bod.

Selectiecriteria

Bij de selectie van de cases speelt een aantal selectiecriteria een rol. Een eerste criteria is de omvang van de gemeente. Verondersteld wordt dat middelgrote tot grote stedelijke gemeentes (vanaf 75.000 inwoners) meer last hebben van (de gevolgen van) leegstand dan kleine gemeentes. Doordat het aandeel gericht op het doelgerichte aankopen en funshoppen groter is en de leegstand voor winkels gericht op dit koopmotief het grootst is. Een tweede criteria is dat het winkelgebied volgens de Locatus winkeltypering getypeerd kan worden als een hoofdwinkelgebied met 200 of meer verkooppunten. Een derde criteria is dat er in de cases sprake moet zijn van structurele leegstand van 10% of meer. Aangenomen wordt dat 'sense of urgency' dermate hoog is, dat actief beleid is ontwikkeld voor het beperken van de problematiek. Een vierde criteria is of er sprake is van een vergaande samenwerkingscomponent in de leegstandsaanpak. Anders gesteld; het is belangrijk dat er sprake is van een vorm van netwerksturing aangezien anders de analyse naar coproductie niet relevant is. Een laatste selectiecriteria is dat er sprake moet zijn van verschillende soorten leegstandsbeleid. Op deze manier kunnen de samenwerkingsvormen in verschillende omgevingen/type winkelgebieden geanalyseerd worden. Deze keuze berust op het feit dat winkelgebieden niet één op één vergelijkbaar zijn met elkaar. Op basis hiervan is getracht de betekenis van coproductie voor de verschillende type winkelgebieden te verklaren.

5.3 Validiteit

Binnen deze studie is onderscheid gemaakt tussen de interne en externe validiteit zoals in deze paragraaf beschreven.

5.3.1 Interne validiteit

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) is de interne validiteit groot gezien het feit dat een casestudy zorgt voor diepgang, wendbaarheid en een arbeidsintensieve methode is. In het onderzoek zijn verschillende technieken dataverzameling toegepast. Door de combinatie van diepte-interviews en deskresearch grote hoeveelheid en diversiteit aan informatie vergaard, waardoor de interne validiteit is vergroot. Bij het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een voicerecorder. Met behulp van de voicerecorder is het interview letterlijk uitgewerkt en vervolgens geanalyseerd. Men zou een kritische noot kunnen plaatsen aan een deel van de interne validiteit. Uit paragraaf 3.2 blijkt dat verschillende andere factoren verantwoordelijk zijn voor de veerkracht van een winkelgebied. Het systeem dat de veerkracht van winkelgebieden bepaald is in deze studie globaal onderzocht. Anders gesteld is er meer gekozen voor een literaire verkenning van de werking van veerkracht en hoe dit in de praktijk gemeten kan worden dan deze factoren daadwerkelijke te monitoren in de praktijk. Aangezien niet alle factoren geanalyseerd zijn met betrekking tot het functioneren van dit systeem niet mogelijk een volledig beeld te schetsen.

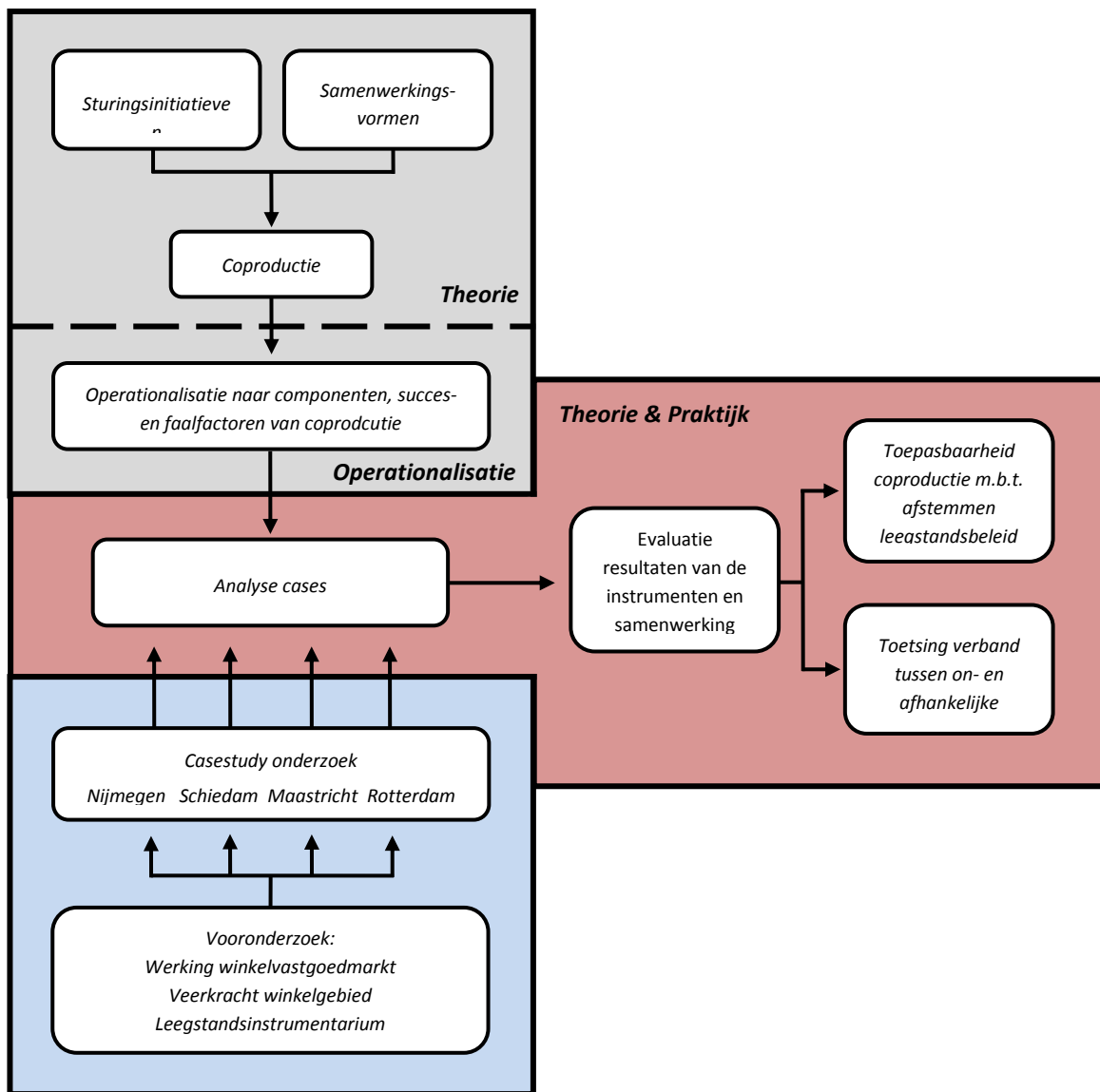
5.3.2 Externe validiteit

De externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genaamd, is in het geval van een casestudy altijd enigszins beperkt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191). Het is namelijk lastig om algemeen geldende conclusies te trekken uit een relatief beperkt aantal cases. Bij kwantitatief onderzoek is het relatief eenvoudig aangezien de externe validiteit statistisch kan worden aangetoond. In kwalitatief

onderzoek dient generalisatie op analytische wijze plaats te vinden. Waardoor de resultaten eerder in twijfel kunnen worden getrokken. Om dit gevaar enigszins af te vangen zijn vier winkelgebieden onderzocht. De eerste vier selectiecriteria zorgen dat de cases relatief vergelijkbaar met elkaar zijn. Middels het laatste criteria is getracht om uit verschillende leegstandaanpakken de betekenis van coproductie voor formulering en uitvoering van leegstandsbeleid te destilleren. Per case zijn een drietal respondenten geïnterviewd. Desondanks is de populatiegroep relatief klein ten opzichte van een statistisch kwantitatief onderzoek. Ondanks de overige factoren die van invloed zijn op de veerkracht van een winkelgebied is op deze manier getracht toch enkele aspecten te generaliseren. Daarnaast is het evident dat de causale relatie tussen enerzijds componenten van coproductie en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid niet aan te meten is. De afhankelijke variabelen zijn namelijk afhankelijk van meerdere factoren zoals blijkt uit het conceptueel model. In deze studie is getracht het verband aan te tonen tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen.

5.4 Onderzoeksmodel

Theoretische inzichten inzake netwerksturing en samenwerkingsvormen zijn mede bepalend voor de invalshoek van deze studie. Hieraan worden assumpties ontleend waar coproductie uit voortvloeit. Deze assumpties worden geoperationaliseerd naar de componenten & succes- en faalfactoren van coproduceren. Coproductie is in dit onderzoek relevant en bruikbaar voor het leegstandsvraagstuk, aangezien: (1.) de coproductieliteratuur goed ontwikkeld is; en (2.) coproductie in de bestuurswetenschappen en in mindere mate in de kantorenmark zichzelf heeft bewezen en leidt tot succesvol afstemmen van beleid. In de empirie toetsen we de indicatoren uit de theorie en bepalen we hun waarde voor dit onderzoeksgebied. Zie figuur 13 op de volgende pagina voor een weergave van het onderzoeksmodel.



Figuur 13: Onderzoeksmodel. (Bron: Eigen bewerking)

H6 Coproduceren van de leegstandsaanpak

Het geschikte pakket aan leegstandsmaatregelen is hoofdzakelijk afhankelijk van in welke mate het winkelgebied te kampen heeft met leegstand. Het ontwikkelen van een adequate aanpak start met een grondige analyse naar de aard van de leegstandsproblematiek. Waarop de actoren overeenstemmingen dienen te vinden in de te hanteren strategie. De strategie dient vervolgens te worden vertaald naar beleid met een breed scala aan maatregelen. Op de laatste plaats dienen de actoren gezamenlijk het beleid te gaan uitvoeren. In de praktijk lijkt dit toch weerbarstiger als in de literatuur wordt beschreven. In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten gepresenteerd van steden die centraal staan in deze studie. In paragraaf 6.1 is toegelicht op welke wijze de leegstandsproblematiek in Nijmegen wordt aangepakt. Vervolgens is in paragraaf 6.2 de leegstandsaanpak in Schiedam omschreven. Paragraaf 6.3 belicht aanpak die in Maastricht wordt gehanteerd. De Rotterdamse aanpak wordt in paragraaf 6.4 uiteen gezet. Per case zijn allereerst de facts & figures van het winkelgebied omschreven. Hierbij valt te denken aan het winkelvloeroppervlak, aandeel leegstand, branchering en filialisering etcetera. Daaropvolgend zijn de verschillende leegstandmaatregelen per case omschreven en is extra aandacht besteed aan noemenswaardige instrumenten. Vervolgens is per case gemeten in welke mate volgens de verschillende ondervraagde actoren er sprake is van de componenten van coproductie. Ook is elke case getoetst op de aanwezigheid van succes- en faalfactoren. De resultaten van eerder genoemde metingen dient als basis voor het beoordelen van het verband tussen de institutionele voorwaarden en succesvol coproduceren van leegstandsbeleid. Ook is onderzocht in hoeverre coproductie heeft bijgedragen tot het verbeteren van de veerkracht van het winkelgebied. Tot slot volgt in paragraaf 5.5 een resumé van dit hoofdstuk.

6.1 Nijmegen

Nijmegen is een stad gelegen in de Provincie Gelderland nabij de Duitse grens. Nijmegen is de oudste stad van Nederland en neemt historische gezien al meer dan 2000 jaar een belangrijke handelspositie in. Vandaag de dag heeft Nijmegen nog steeds een regionale verzorgingsfunctie. De gemeente Nijmegen telt circa 166.500 inwoners aan het begin 2013 en is daarmee de tiende stad van Nederland (Nijmegen, n.d.). Volgens de prognose van het Plan Bureau van de Leefomgeving (2011) zal de gemeente Nijmegen een sterke bevolkingsontwikkeling kennen, respectievelijk 10 tot 20 % tussen 2010-2040. Dit komt overeen met het beeld dat het regionale prognosemodel PEARL van het PBL en CBS over het COROP gebied Arnhem-Nijmegen schetst. In de periode 2010-2040 zal deze regio een continue groei kennen en is er geen sprake van bevolkingskrimp (PBL, 2011, p.102). Dit betekent dat vraag naar winkelruimte ook in de toekomst zal blijven toenemen. In vergelijking met andere Nederlandse gemeenten, die bijvoorbeeld te kampen hebben met bevolkingskrimp, zijn dit positieve vooruitzichten. Daarnaast kent Nijmegen een relatief jonge bevolking doordat een relatief groot aandeel studenten woonachtig blijft in Nijmegen na hun studie. Ook kent de gemeente een relatief hoge immigratie. Door deze ontwikkelingen nemen vergrijzing en bevolkingskrimp in mindere mate toe ten opzichte van het landelijk gemiddelde (PBL, 2013, p.9).

6.1.1. Facts & Figures Nijmeegse detailhandel

Het kernwinkelgebied in Nijmegen is gevestigd rondom het historisch stadcentrum en vervult een bovenregionale verzorgende functie (DTNP, 2010, p.9). Het winkelaanbod bestaat voor het overgrote deel uit winkels in de niet dagelijkse sector (onder meer mode, warenhuis, sport en spel) voornamelijk gevestigd op de A- en B-locaties. Verdeeld over meer dan 500 verkooppunten beslaat het winkelareaal circa 110.000 m² en biedt aan ruim 8.900 mensen een baan (Gemeente Nijmegen, 2011, p.9). Volgens consumenten schuilt de kracht van de Nijmeegse binnenstad in de combinatie van verschillende winkelfuncties gecombineerd met de vele horecagelegenheden en het studentikoze karakter (Gemeente Nijmegen, 2011, p.9).

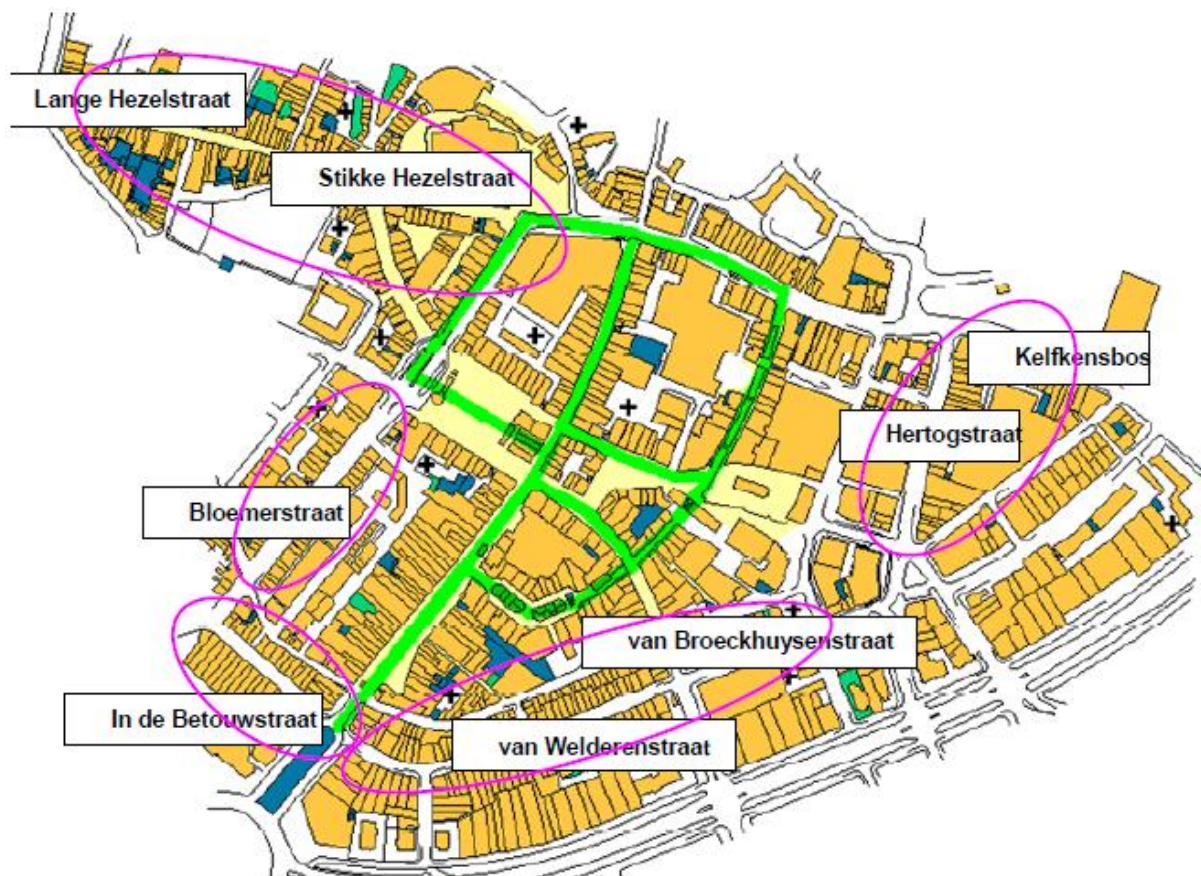
De ontwikkelingen in de branchering van het Nijmeegse detailhandelsapparaat is typerend doordat de verschillende branchegroepen in zekere mate een ruimtelijke contractie kennen (zie figuur 14). Mode- en luxeartikelen treft men voornamelijk aan in het hart van het kernwinkelgebied. Het leisure aanbod, waaronder horecagelegenheden, concerteert zich meer aan de uiteinden van het winkelgebieden. Gespreid aan de rand het winkelgebied zijn de winkels gevestigd die dagelijkse artikelen verkopen.



Figuur 14: Brancheverdeling Nijmegen op straatniveau. (Bron: Gemeente Nijmegen, 2011, p.13)

Ook in Nijmegen wordt het straatbeeld in het kernwinkelgebied bepaald door filiaalbedrijven. Hier domineren winkelformules als Kruidvat, H&M, ICI PARIS. Dit is een weerspiegeling van het straatbeeld van de grotere winkelgebieden in Nederland. Daarentegen kent Nijmegen ook een relatief goed ontwikkeld B- en C-milieu waar winkels in veel mindere mate gelieerd zijn aan filiaalbedrijven; de zogenaamde Ringstraten zie figuur 15.

Over het algemeen is de leegstand in de hoofdwinkelstraten (A-locaties) redelijk stabiel rond de 2 tot 3 % (Locatus, n.d.). Op deze locaties zijn vaak ook geen vergaande maatregelen nodig omdat er alleen sprake is van frictieleegstand. Het B- en C-milieu laten een heel ander beeld zien. Hier staat landelijk gezien 10 % van het winkelvloeroppervlak van de B-locaties leeg en voor de C-locaties is dit inmiddels al 12 % (NVM, 2012, p.2). Met betrekking tot Nijmegen zijn de Ringstraten ook onderhevig aan problematische leegstand. Ten tijden van de laatste telling in 2010 stond 14 % van het winkelvastgoed leeg (Gemeente Nijmegen, 2010, p.7). Om te voorkomen dat deze situatie uitzichtloos wordt krijgen deze gebieden constant aandacht van de gemeente Nijmegen en andere betrokken partijen als het binnenstadsmanagement, ondernemersverenigingen en eigenaren.



Figuur 15: Overzicht van de Ringstraten ten op zichten van het kernwinkelgebied (groen). (Bron: Gemeenten Nijmegen, 2010, p.6)

De Nijmeegse Ringstraten vormen een schil om het kernwinkelgebied in de binnenstad van Nijmegen. Kenmerkend voor deze aanloopstraten is het diverse, vaak gespecialiseerde winkelaanbod. In deze eigenzinnige straten bevinden zich naast de veelal kleine, specialistische winkels ook kroegen en eetcafés, dienstverlening en de woonfunctie. Het aanbod van winkels is zeer divers, variërend van kunst en boeken, mode, vulpenen, originele cadeautjes tot grimeartikelen (Gemeente Nijmegen, 2010, p.5). Terwijl het aanbod in het kernwinkelgebied veelal wordt getypeerd door de landelijke filiaalbedrijven. Door het onderscheidende karakter vervullen de Ringstraten een duidelijke functie binnen het Nijmeegse centrumgebied. De mindere gunstige ligging van het winkelgebied heeft tot gevolg dat de Ringstraten een grotere leegstandsproblematiek kennen dan het kernwinkelgebied.

6.1.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak

Sinds 2005 werken ondernemers in de Ringstraten (verenigd in de Federatie Ringstraten Nijmegen) samen met de gemeente Nijmegen aan de opwaardering van het gebied. De gezamenlijke ambitie om in het gebied te investeren komt voort uit de na de eeuwwisseling steeds groter oplopende verschillen tussen de Ringstraten en het kernwinkelgebied na de eeuwwisseling. Tevens ligt hierachter de gedachte dat de Ringstraten kleur geven aan de binnenstad (Gemeente Nijmegen, 2007, p.3). Dit heeft geresulteerd in een 'gevel-tot-gevel' benadering, waarbij ook de openbare ruimte is betrokken. De aanpak bestond onder meer uit de volgende maatregelen: modernisering maatvoering parkeervakken, realiseren groen, aanbrengen feestverlichting en stimuleringsregeling voor het opknappen van gevels. Na verloop van tijd kwam men tot de conclusie dat er ook panden leeg stonden en beschikbaar waren voor een nieuwe invulling. Dit heeft geleid tot een leegstandsaanpak op de korte en op de lange termijn.

Korte termijn

Nijmegen heeft op de korte termijn in de randvoorwaardelijke sfeer zijn instrumenten ingezet op de geschiktheid van panden (middels investeringsregelingen zijn de gevels van panden opgeknapt). Op de aantrekkelijkheid van de vestigingsplaats (kwaliteitsimpuls geven aan de openbare ruimte, verschillende marketing- en promotieacties), en op tijdelijk gebruik (tijdelijk panden verhuren tegen lagere condities tot er een nieuwe huurder wordt gevonden).

Lange termijn

Voor continuïteit is de werkgroep vastgoed met als doel onderling kennis en informatie uit te wisselen (marktinformatie van eigenaren en makelaars), het acquireren van nieuwe winkelformules en om de leegstandsproblematiek aan te pakken. Hierin participeren eigenaren, financiers, makelaars en de gemeente Nijmegen. Op basis van achterliggende netwerken kunnen de partijen elkaar voorzien van de benodigde marktinformatie om de winkelleegstand te beperken. Met betrekking tot de acquisitie is door de werkgroep onderzocht welke winkelformules in vergelijkbare steden, qua inwonertal, aanwezig zijn en die ook in Nijmegen kunnen landen. Deze formules zijn in beeld gebracht en gezamenlijk met de kansen en mogelijkheden van Nijmegen gebundeld in een Bidbook.

Instrumenten

Het uitvoeringsprogramma Ringstraten was van kracht van 2005 tot 2012. Zowel aan de gemeente Nijmegen als de ondernemers zijn taken en verantwoordelijkheden toebedeeld in de vorm van gevel tot gevel maatregelen. In eerste instantie is het programma opgezet om investeringsregelingen te treffen teneinde inpandige verbouwingen mogelijk te maken en het voorkomen van winkelleegstand. Gedurende het project ontstond er een breed kader van circa 30 á 40 onderdelen. De Werkgroep vastgoed maakte hier onderdeel van uit. Het programma vormt een kader en Dhr. Bardoel was als winkelstraatmanager/intermediair tussen gemeenten en ondernemers verantwoordelijk voor het tot uitvoering brengen van dit programma. Concreet zijn de volgende instrumenten ingezet, om de veerkracht van het winkelgebied te vergroten:

- Herinrichting van de openbare ruimte, inclusief groen, straatmeubilair en (feest)verlichting;
- Actualisatie van het beleid voor uitstallingen en terrassen op initiatief van ondernemers;
- Subsidieregeling voor investering in gevels en panden, graffiti-verwijdering;
- Oprichting en ondersteuning van ondernemersverenigingen;
- Opstellen van profielen voor het karakter en ontwikkelingsperspectief van de straten in de toekomst;
- Toekomstgericht bestemmingsplan, gekoppeld aan het ontwikkelingsperspectief en lokale profiel;
- Gebiedsmarketing (promotieplan en website);
- Bidbook met informatie voor investeringsbeslissingen door nieuwe winkelbedrijven en 'testimonials' waarin partijen uit de binnenstad de kwaliteiten van het gebied beschrijven;
- Leegstandsaanpak via een werkgroep Vastgoed en het concept Tussentijds;
- Ringstratenmanager als spil in de samenwerking, uitvoering en acquisitie (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012; Ringstraten, n.d.).

Bovenstaande maatregelen zijn duidelijk gericht op een verbetering van het winkelgebied in de randvoorwaardelijke sfeer en het vestigingsklimaat. Verschillende elementen van het overzicht aan maatregelen uit de instrumentenmatrix (paragraaf 4.4.) zijn te herkennen. Het is voornamelijk de combinatie van verschillende maatregelen die het succes van een leegstandsaanpak bepalen. Toch is

er een tweetal noemenswaardige instrumenten te benoemen (Tussentijds en Werkgroep Vastgoed) die in dit specifieke geval van essentiële waarde bleken te zijn.

Tussentijds

In essentie biedt Tussentijds creatieve ondernemers een tijdelijk podium in leegstaand winkelvastgoed. Hierbij wordt vanuit een gebiedsconcept gezocht naar ondernemers en activiteiten die in potentie ook op langere termijn kunnen bijdragen aan het economische functioneren van een winkelgebied (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p.13). Werving en selectie van het juiste type ondernemer/ activiteit is daarbij belangrijk. In de Ringstraten zijn op deze manier 15 panden tijdelijk gevuld, soms 2 dagen maar ook een aantal langer dan een jaar. Volgens de winkelstraatmanager is actief luisteren naar geluiden uit de markt en het snel verbinden van partijen (creatieve ondernemers en eigenaren) een voorwaarde tot succes (Dhr. Bardoel, 17-7-2012, 20-7-2012). Daarnaast draagt het bij aan een stukje bewustwording bij ondernemers. Bovendien verhuurd een gevuld pand zich sneller en geeft minder negatieve uitstraling op het gebied.

Een pand kan, mits het concept kwalitatief bijdraagt en aanslaat in het winkelgebied, blijvend gevuld raken door snelle toepassing van het concept Tussentijds. Anderzijds dient de creatieve ondernemer het pand te verlaten wanneer de eigenaar een vaste huurder heeft gevonden. Als compromis betalen ondernemers relatief lage huurprijzen, vaak alleen gas, water, licht en incidenteel de beheerkosten.

Werkgroep Vastgoed

De werkgroep Vastgoed is in het leven geroepen om invulling te geven aan het uitvoeringsprogramma van de Ringstraten. Het samenwerkingsverband is geïnitieerd door de gemeente en wordt vertegenwoordigd door eigenaren, makelaars, banken, de gemeente Nijmegen en de ondernemersvereniging Federatie Ringstraten Nijmegen (FRN). De achterliggende gedachte is dat vanuit het netwerk van de partijen kennis en informatie-uitwisseling plaatsvindt om grip op de leegstandsontwikkelingen in de Ringstraten te krijgen. Een belangrijk resultaat van deze samenwerking is het opstellen van het bidbook. Het bidbook schetst per straat een profiel dat een indruk geeft van de sfeer, bijbehorende winkels, horecagelegenheden en mogelijkheden voor nieuwe initiatieven. Deze stap is belangrijk geweest bij de bewustwording van eigenaren om collectief te gaan handelen in plaats van individueel. Ook draagt het bij aan het nastreven van het gemeenschappelijke doel doordat eigenaren niet in elkaars vaarwater opereren (Dhr. Schilder, 20-9-2012). Door de één op één benadering van de leden van de Werkgroep Vastgoed waren de betrokken partijen eerder bereid informatie te verschaffen, die zij 'en public' waarschijnlijk niet zouden delen (Dhr. Schilder, 20-9-2012).

Ook werd als een collectief geacquireerd naar nieuwe formules die de Ringstraten zouden kunnen versterken. Door vraag en aanbod op deze manier bij elkaar te brengen kon men krachtiger optreden tegen de leegstand. Zo koppelen makelaars vestigingswensen aan de juiste locatie in de binnenstad en onderhandelen zij voor een passend huurcontract. Het bedrijvenloket van de gemeente biedt ondernemers steun bij de afhandeling van benodigde vergunningen en wijst op subsidiemogelijkheden. Daarnaast kunnen startende ondernemers in de eerste twee jaar beroep doen op een eigen coach om starters problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Door bundeling van krachten zijn er structurele samenwerkingsverbanden ontstaan die de Ringstraten in staat stellen veerkrachtiger te reageren op de leegstandsproblematiek en andere exogene schokken.

6.1.3 Coproductie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt voor welk maatregelenpakket is gekozen door de betrokken actoren. In dergelijke projecten is het gekozen samenwerkingsverband vaak bepalend voor de mate van succes. In deze paragraaf zijn de theoretische assumpties van coproductie uit paragraaf 3.6 vergeleken met de praktijk in Nijmegen. Welke aspecten of componenten van coproductie

kenmerken de aanpak in de Ringstraten. Dit is gerealiseerd door het interviewen van de winkelstraatmanager van de Ringstraten, de gemeente Nijmegen en bedrijfsmakelaar. Ook zijn verschillende relevante documenten geanalyseerd.

Procesverloop

Volgens de geïnterviewde actoren was het netwerk compleet om op adequate wijze de leegstandsproblematiek te reduceren. Het netwerk bestond in eerste instantie uit de gemeente Nijmegen, winkelstraatmanager en ondernemersverenigingen. Opmerkelijk is de goed georganiseerde en betrokken ondernemersvereniging met oog voor het gemeenschappelijke doel. Na verloop van tijd kwam men tot de conclusie dat men niet snel genoeg invulling vond voor het leegstaand vastgoed. Dit heeft geleid tot het oprichten van de Werkgroepvastgoed met een aanpak op de korte en lange termijn. Vanaf dat moment zijn de eigenaren ook actief betrokken in de leegstands aanpak. De samenwerking is door alle actoren als succesvol en daadkrachtig ervaren. De gemeente Nijmegen en het winkelstraatmanagement erkennen dat er ten einde van het project behoefte was aan financiële actoren en of woningbouwcorporaties. Dit vanwege de blokkades, bij de uitvoering van het leegstandsbeleid, die nog al eens optreden bij de financiering van een nieuw concept en het aankopen van vastgoed in gebieden met versnipperd eigendom (Dhr. Schilder, 20-9-2012).

In de beginfase van het project heeft voornamelijk de gemeente een cruciale rol gespeeld. Het uitvoeringsprogramma is namelijk door de gemeente geïnitieerd en voor 55% gesubsidieerd (EFRO-subsidie¹ en gemeentelijke geld). Enerzijds ligt hier de ambitie om blijvend te investeren in de stad om nieuwe dynamische ontwikkelingen te kunnen laten landen. Anderzijds kan een voorbeeldrol andere actoren of tegenstanders overtuigen (Dhr. Schilder, 20-9-2012). Later in de uitvoeringsfase (oprichting van de werkgroep vastgoed) werd duidelijk dat ook de eigenaren cruciaal zijn in beperken van de leegstand. Simpel gezien het feit dat zij het vastgoed bezitten.

Met betrekking tot de interactie kan gesteld worden dat deze geregeld was middels een bottom-up benadering. De organisaties vertegenwoordigd in de werkgroep vastgoed staan hier symbool voor. Alle relevante actoren zijn betrokken in dit netwerk en besluiten in samenspraak de uitkomsten van het beleid. Het delen van kennis, informatie en individuele belangen met elkaar schept een vertrouwensband en begrip voor ieders situatie. Volgens de betrokken actoren komt dit het project ten goede.

Wederzijds voordeel

Aanvankelijk kwam het Ringstratenprogramma moeilijk van de grond. Door het gebrek aan financiële middelen wilde voornamelijk winkeliers niet participeren omdat zij de meerwaarde niet vonden opwegen tegen de beoogde (financiële) risico's. Naarmate duidelijk werd dat de gemeente bereid was tot het verstrekken van subsidies participeerde de ondernemersvereniging in het programma (Dhr. Bardoel, 17-7-2012).

De gemeente Nijmegen wil de concurrentiekracht versterken, meer bezoekers naar de stad trekken, meer omzet generen, het vestigingsklimaat versterken en het woon- en leefklimaat verbeteren. De gemeente heeft hiervoor allen, zowel ondernemers als eigenaren, nodig om deze zaken te verbeteren. Volgens de gemeente Nijmegen (2012) wordt de aanpak breed gedragen omdat er sprake is van een gemeenschappelijk belang ("win-win" situatie). De beweegredenen voor de gemeente om een grote investering in de openbare ruimte te plegen is dat op deze wijze eigenaren worden gestimuleerd om ook geld te investeren in het opknappen van hun panden. Leegstand kost

¹ Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). Dit is een fonds ter bevordering van de lokale economie. Met als voorwaarde dat de Nederlandse overheid de subsidie verdubbelt.

immers geld en geen van de partijen is daarbij gebaat. Men moet samenwerken om de problematiek op te lossen. Partijen hebben elkaar nodig zelfs als men alleen eigenbelangen nastreeft. Hoewel, de 'sense of urgency' die de verschillende partijen voelen om de problematiek aan te pakken verschildt onderling. De actoren dienen echter wel het nut en de noodzaak tot samenwerking in te zien.

Dit beeld wordt door Dhr. Verlee (2012) bevestigd en dan voornamelijk op het gebied van informatieverschaffing aan elkaar. Zo heeft op commercieel gebied iedere partij marktinformatie en of locatiespecifieke informatie voorhanden. De winkelstraatmanager en makelaar hebben verschillende belangen, maar opereren wel in de zelfde markt. Door de overdracht van kennis zijn actoren beter in staat eigen belangen na te streven. Als voorwaarde voor van deze samenwerking stelt hij dat er sprake moet zijn van een "win-win" situatie.

Wederzijdse afhankelijkheid

Naar mate de "sense of urgency" toenam realiseerde de betrokken actoren dat zij wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Zo stelt de gemeente Nijmegen dat het herinrichten van de openbare ruimte niet zoveel effect heeft als eigenaren ook niet bereid zijn hun vastgoed op te knappen. In de beleving van een winkelgebied zijn dit onlosmakelijke belangrijke factoren. Aangezien de gemeente Nijmegen het vestigingsklimaat wilde verbeteren was zij genooddaakt om samenwerking te zoeken met vastgoedeigenaren. Het gebrek aan financiële middelen ligt hier deels aan ten grondslag, echter trachtte de gemeente de eigenaren ook te stimuleren om investeringen te plegen in hun eigen vastgoed. De bereidheid van de gemeente Nijmegen om te investeren heeft in een behoorlijk spin-off werking geresulteerd. Dit creëert een zekerheid waar marktpartijen graag naar verlangen en sneller bereid zijn om te investeren.

In dit perspectief ontstaat er een wisselwerking tussen de wederzijdse afhankelijkheid van actoren. De gemeente heeft eigenaren nodig om de uitstraling te verbeteren. Dit geldt idem dito voor de eigenaren. Zonder investeringsbereidheid van de gemeenten is het effect van het opknappen van winkelvastgoed door de eigenaar ook beperkter. Gemeenten kunnen door het scheppen van gunstige voorwaarden ook enigszins sturing uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. In ruil daarvoor werken private partijen mee aan het bereiken van het gemeenschappelijk belang. De Van Welderenstraat, In de Betouwstraat, Lange Hezel- en Stikke Hezelstraat zijn voorbeelden waar de gemeente private investeringen uitlokte middels het scheppen van gunstige condities.

Volgens Dhr. Schilder (2012) zijn de private investeringen/betrokkenheid onder meer een verklarende factor voor het succes van het Ringstratenprogramma. De complexiteit van de leegstandsproblematiek dwingt actoren om samen te werken. Men heeft elkaar nodig om als één stad vooruit gaan en sterker uit de crisis te komen (Dhr. Verlee, 19-8-2012). Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag. Zo kan het puur uit commercieel belang zijn, maar operen sommige actoren uit voorliefde voor hun stad. In het geval van Nijmegen vormen de actoren een netwerk omdat iedere actor beschikt over specifieke eigen hulpbronnen die noodzakelijk kunnen zijn voor oplossing van het vraagstuk.

Gemeenschappelijke beeldvorming

Uit de interviews blijkt dat gemeenschappelijke beeldvorming over de aanpak niet vanzelfsprekend was. De gemeente is kaderstellend in het leegstandbeleid. Zij veronderstelt dat marktpartijen doorschieten in het nastreven van commerciële belangen als de overheid niet intervenieert. (Dhr. Schilder, 20-9-2012). Zo zouden maatschappelijke belangen als leefbaarheid, leegstand, veiligheid etcetera onder druk komen te staan. In het publiek private domein leidt deze opvatting vaak tot wrijvingen en argwaan naar elkaar. De gemeente heeft dit proberen te doorbreken door voor een bottom-up benadering te kiezen. Alle actoren hebben inspraak gehad, onder meer in de Werkgroep

Vastgoed, waardoor de aanpak een groot draagvlak kende. Dit is belangrijk gebleken om de effecten van de belangentegenstelling te beperken of op te lossen om overeenstemming over het ambitieniveau te bereiken.

Voornamelijk eigenaren opereerden enkel vanuit hun commercieel belang zonder oog voor het gemeenschappelijke belang. Zij waren niet of nauwelijks ertoe bereid om ondernemers huurverlagingen aan te bieden omdat zo de beleggingswaarde van het pand afneemt (Dhr. Verlee, 19-8-2012). De waarde van een pand is vaak gebaseerd op de huurprijs en de lengte van het huurcontract. Langdurige leegstand was hier nogal eens het gevolg van. Bovendien is het voor startende ondernemers dan lastig om te voldoen aan het huurprijsniveau. Dergelijke situaties leverden fricties op in de samenwerking en uitte zich vaak op het financiële gebied. Hier was een belangrijke rol voor de winkelstraatmanager weggelegd. Uit deze intermediaire rol kon hij vaak de vinger op de zere plek leggen vanwege zijn semi-publiek-private achtergrond. Op deze wijze zijn problemen vaak tijdig uitgesproken en verliep het proces over het algemeen vlekkeloos, volgens de geïnterviewde actoren.

Gezamenlijke beleidspraktijk

De gemeente Nijmegen stelt dat er nauwelijks sprake is geweest van frustraties tijdens het proces. Hier zou de persoonlijke benaderingswijze en de ambitie die door de gemeente is geuit om gezamenlijk de problematiek op te lossen aan ten grondslag liggen. Het proces en de uitkomsten zijn succesvol gebleken; echter is dit vrij voorbarig van de gemeente om zo te stellen. Dit impliceert dat het proces vrij was van hindermacht door een van de actoren.

Sommige partijen blokkeerden juist actief de voortgang van het proces (Dhr. Verlee, 19-8-2012). Dit wil zeggen dat partijen bewust niet meewerken om de leegstand te beperken. Hier liggen volgens de Dhr. Verlee verschillende motieven achter. Zo komt het voor dat eigenaren niet willen meewerken aan de leegstandbeperking als de gevolgen van leegstand financieel nog niet merkbaar zijn bij de eigenaar. Ook kwam het in het verleden meer voor dat de gemeente de voortgang van het proces blokkeerde omdat het volgens de regels niet werd toegelaten of niet kon. Deze situatie is aan het veranderen doordat de actoren inzien dat structurele leegstand geld kost en niemand er belang bij heeft. Dit uit zich in het veranderde gedrag van eigenaren. De bereidheid om mee te werken aan leegstandbeperkende maatregelen is volgens Dhr. Bardoel vergroot, voornamelijk het laatste jaar. Ook werden hierdoor de rollen van de verschillende actoren steeds duidelijker. Dit blijkt uit het feit dat steeds meer ondernemers zich aansloten bij de ondernemersvereniging en het zojuist benoemde veranderende gedrag van eigenaren.

Aanwezigheid van succes- en faalfactoren

Alle geïnterviewde actoren is gevraagd om de een vragenlijst in te vullen, zie tabel 8. Aan de hand van een aantal vragen is getoetst of tijdens het proces succes- en faalfactoren aanwezig zijn geweest. De antwoorden van de gemeente Nijmegen, de winkelstraat manager en bedrijfsmakelaar zijn respectievelijk in het zwart, rood en blauw weergegeven.

Vragen	+	-	+/-
Open beleidsarena	X X		X
Erkenning van sleutel figuren	X X X		
Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	X		X X
Inhoudelijke en procesmatige spelregels	X X		X
Openklimaat	X X X		

Gelijkwaardige machtsverhouding		X	X X
Toevallige factoren	X X		X
Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen	X X	X	
Perceptiemanagement			X X X
Dominante eigen logica	X	X	X
Onvoldoende beheersing van het dynamische proces		X X	X
Eigen dynamiek van politieke besluitvorming	X	X X	
Oerwoud aan regelgeving	X	X X	

Tabel 8: Overzicht aanwezige succes- en faalfactoren. (Bron: Eigen bewerking).

Uit de tabel is te concluderen dat er sprake was van voornamelijk erkenning van sleutelfiguren en een openklimaat. Daarnaast is er in mindere mate sprake geweest van een open beleidsarena, inhoudelijke en procesmatige spelregels en toevallige factoren. Desondanks blijken deze factoren belangrijk te zijn geweest voor de ontwikkeling en uitvoering van het leegstandsbeleid. Daarnaast valt ook op dat de faalfactoren maar in beperkte mate aanwezig zijn geweest en het proces nauwelijks hebben belemmerd.

6.1.4 Conclusie

Het ringstraten programma heeft zich door de jaren heen ontwikkeld tot een volwaardig aanpak die ondermeer is gericht op het beperken van winkelleegstand. Ondermeer door de ontwikkeling van het instrument Tussentijds en de verbreding van de Werkgroep Vastgoed naar de gehele binnenstad.

De winkelleegstand in de Ringstraten neemt de laatste jaren toe, maar in minder mate dan verwacht. Het concept Tussentijds vulde van 2010 tot en met 2012 circa twintig panden, soms voor twee dagen maar ook meer dan een jaar. Ook begeleidde het concepten tot wasdom. Tijdelijkheid bleek daarmee een volwaardig instrument in de leegstandsaanpak. Ondernemers geven in de Ringstratenmonitor aan dat het ondernemersklimaat, de bedrijfsomgeving en eigen huisvesting verbeterden. Ook consumenten zien de verbeteringen. Zo scoorde de sfeer bijna een half punt hoger en nam het rapportcijfer voor de inrichting van het gebied toe van een 6 naar een 6,8 (Gemeente Nijmegen, 2010, p.19). De investeringen in gevels (naast de subsidie investeerden private partijen vier ton in de gevels) lonen ook; de beoordeling door de consument nam toe van 6,2 naar 6,7. De bottom-up benadering droeg bij aan de betrokkenheid van ondernemers en de beleving van het merk Ringstraten.

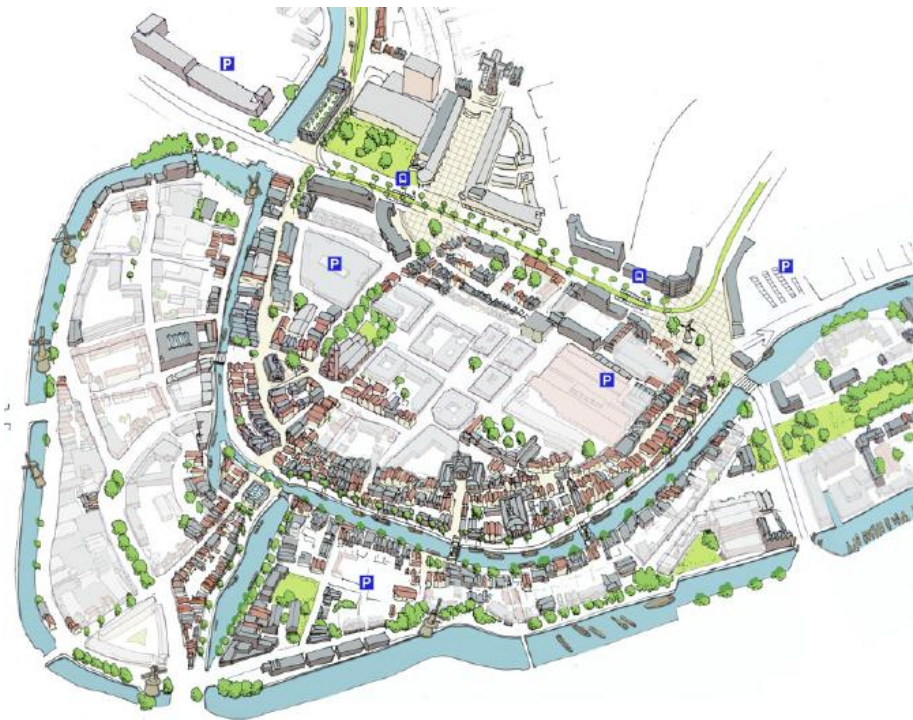
Zoals blijkt uit bovenstaande analyse heeft de breed gedragen gezamenlijke aanpak geleid tot enige successen. De effecten van de samenwerking zijn voor de lange termijn en lijken te hebben bijgedragen aan het vergroten van de veerkracht van de ringstraten. De coproducerende aanpak wordt vrijwel unaniem als belangrijkste verbindende factor tussen de actoren gezien. Door het oprichten van de Werkgroep Vastgoed was het mogelijk om in een vroeg stadium verschillende belangen uit te spreken. Dit heeft structureel bijgedragen aan versterken van de organisatiekracht van ondernemers en eigenaren. Naarmate het project verder was doorlopen en de eerste resultaten zichtbaar werden ontstond er een spin-off werking die de overige actoren stimuleerde om de problematiek aan te pakken. Alle partijen geven aan bewuster met de problematiek om te gaan en meer maatregelen te treffen dan wanneer het beleid zonder coproducerende factor heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan lijkt er een positief verband aanwezig te zijn tussen coproductie en veerkracht van winkelgebieden. Wanneer het leegstandsbeleid op een coproducerende wijze tot stand komt lijkt op een adequatere manier maatregelen getroffen te worden. In het geval van Nijmegen is met name voor de lange termijn de veerkracht van het winkelgebied toegenomen.

6.2 Schiedam

Schiedam is een stad gelegen in Zuid-Holland onder de rook van Rotterdam en naast Vlaardingen. De regio is sterk verstedelijkt en maakt deel uit van de stadsregio Rotterdam (circa 1,2 miljoen inwoners). Rond 1260 werd Schiedam gesticht nabij rivier de Schie en verkreeg in 1275 stadrechten. Tegenwoordig telt de gemeente Schiedam 76.383 en is daarmee de 42^{ste} gemeente van Nederland (CBS, 2012). Volgens de prognose van het Plan Bureau van de Leefomgeving (2011) zal de gemeente Schiedam een redelijk stabiele bevolkingsontwikkeling kennen, respectievelijk -2,5 tot 2,5 % tussen 2010-2040. Daarentegen raamt het regionale prognosemodel PEARL van het PBL en CBS dat het COROP gebied Rijnmond, waar Schiedam deel van uitmaakt, een continue krimp zal kennen tussen de 2010-2040 (PBL, 2011, p.102). Het toekomstige potentieel nieuwe consumenten neemt hierdoor af. Het is belangrijk dat de Schiedamse detailhandel de Schiedamse bevolking weet te blijven binden met het oog op de toekomst. Dit zijn minder positieve vooruitzichten dan bijvoorbeeld de situatie waar Nijmegen mee te maken gaat krijgen. Daarnaast kent Schiedam een relatief jonge bevolking en een relatief hoge immigratie. Door deze ontwikkelingen spelen vergrijzing en bevolkingskrimp in mindere mate een rol dan het landelijk gemiddelde laat zien (PBL, 2013, p.9)

6.2.1 Facts & figures Schiedamse detailhandel

De rijke historie van Schiedam is nog altijd zichtbaar in de binnenstad. De stad staat bekend om zijn grachten, oude jenever branderijen, patriciërs-huizen en hoogste windmolens van Nederland, zie figuur 16. Het winkelareaal beslaat ruim 81.000 m² wvo verspreid over circa 450 winkels (Gemeente Schiedam, 2010, p. 5). Het winkelaanbod van de binnenstad beslaat circa 32.000 m² wvo dit is ongeveer 40% van het totale winkel-aanbod verdeeld over



Figuur 16: Overzicht kernwinkelgebied Schiedam. (Bron: Gemeente Schiedam, 2012, p. 22).

circa 200 verkooppunten. In navolging van Locatus (2008) is het kernwinkelgebied te typeren als hoofdwinkelgebied groot. In vergelijking met andere steden van gelijke omvang heeft Schiedam een relatief klein winkelaanbod. Zo blijkt uit onderzoek van DTNP (2009) dat vergelijkbare gemeenten beschikken over circa 146.000 wvo. In Schiedam zijn voornamelijk de recreatieve- en non-foodbranches onderontwikkeld. Hier liggen onder meer de volgende factoren aan ten grondslag: (1.) de nabijheid van sterk concurrerend aanbod in de omgeving (Alexandrium, binnenstad Rotterdam en Vlaardingen in mindere mate); (2.) Vele winkels zijn gevestigd in historische panden met een relatief kleine omvang (160 m² ten opzichte van 280 m² in vergelijkbare steden) waardoor landelijke winkelketens in mindere mate geïnteresseerd zijn in het vastgoed en (3.) uit een koopstromenonderzoek blijkt dat de koopkrachtbinding aan het eigen winkelapparaat lager ligt dan

het landelijke gemiddelde (gemeente Schiedam, 2010, p. 4-6). Deze factoren, van verschillende orde, resulteren in beperkte mogelijkheden voor retail ontwikkeling in Schiedam.

Als we alleen de binnenstad in beschouwing nemen zien we dat de verschillen ten opzichte van vergelijkbare gemeenten nog groter zijn. Zo is het totale winkelvloeroppervlak (32.000 m² ten opzichte van 53.000 m² in vergelijkbare gemeenten) als klein te typeren. Volgens de gemeente Schiedam (2010) drukt het beperkte aanbod zich vooral uit in de recreatieve branches (modieus recreatief: schoenen, kleding en overige recreatief: sport, spel, boeken, elektronica, cd's en warenhuizen). Uitgedrukt in cijfers betreft het aandeel modieus recreatief 26% en overige recreatief 20% van het totale aanbod ten opzichte van respectievelijk 35% en 31% voor vergelijkbare gemeenten (Gemeente Schiedam, 2010, p.35). Men kan concluderen dat de recreatieve branches ondervertegenwoordigd zijn. Dit beeld wordt ook bevestigd als we de filiaseringsgraad van de binnenstad van Schiedam bekijken. In vergelijkbare gemeenten is circa 34% van het aanbod in handen van landelijke filiaalbedrijven. Terwijl in Schiedam slechts circa 20% van de winkels is gefilialiseerd (Gemeente Schiedam, 2010, p.10).

Daarentegen zijn de overige functies in de binnenstad van Schiedam zoals uitzendbureaus, bankfilialen en kappers ruimer vertegenwoordigd. Ook zijn er circa 70 horecagelegenheden, musea, kunstgaleries en een theater gevestigd in het centrum. Tezamen met het historische karakter beschikt Schiedam over een aantrekkelijk toeristisch aanbod ten opzichte van omliggende vergelijkbare gemeenten zoals Vlaardingen.

Concluderend kan gesteld worden dat de binnenstad van Schiedam een zwakke positie heeft. Enerzijds ligt hier concurrentie in de regio aan ten grondslag. Anderzijds is dit het gevolg van de afwezigheid van filiaalbedrijven vanwege de vele kleine winkelunits en het kleinschalige winkelaanbod. Een duidelijke gevolg van deze zwakke positie is het leegstandspercentage van circa 20% (Locatus, 2012, n.d). Hierdoor behoort Schiedam bij de gemeenten met de hoogste winkelleegstand in Nederland. Naast de meer bovengenoemde lokale factoren hebben uiteraard de veranderde winkelmarkt en financiële crisis grote invloed op het Schiedamse winkelbestand. Het is evident dat Schiedam te maken heeft met structurele leegstand. Desondanks lijkt de problematiek bij de betrokken partijen, echter pas sinds enkele jaren urgent genoeg om daadwerkelijk maatregelen te treffen (Dhr. Coppens, persoonlijke communicatie, juli 2012).

6.2.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstands aanpak

In veel winkelcentra in Nederland vond de laatste decennia een vernieuwingsslag plaats met grootschalige ingrepen. In Schiedam heeft deze grootschalige binnenstedelijke herstructurering niet plaatsgevonden. Ook heeft de gemeente in het verleden niet altijd adequaat gereageerd op signalen uit het winkellandschap. Bovendien ontbrak het tot zeer recentelijk aan een breed gedragen detailhandelsvisie. De zeer omvangrijke leegstandsproblematiek is hier duidelijk het gevolg van.

In 2008 is met het project 'Werk aan de winkel' gestart om de uitstraling van het centrum te verbeteren. Het doel van dit project was om investeringen bij eigenaren uit te lokken zodat kwaliteit van het gebied zou toenemen. Veel panden vertoonden achterstallig onderhoud of de originele gevel was niet meer te herkennen door reclame. De gemeente bood middels het project 'Werk aan de winkel' bood een aantrekkelijke subsidieregeling om per pand maximaal 32.000 euro te verstrekken ten behoeven van het verbeteren c.q. in ere te herstellen van de originele gevels. Per 1 januari 2012 is de regeling gestopt omdat de financiële middelen op waren. De twee miljoen euro gemeentelijke subsidie die is verstrekt, heeft geleid tot ruim elf miljoen euro aan investeringen in de binnenstad. Het succes van deze aanpak heeft als katalysator gediend voor het opzetten van een integrale leegstands aanpak. Het samenwerkende aspect van deze regeling heeft zowel de gemeente als private actoren anders doen laten denken (Dhr. Verdoorn, persoonlijke communicatie, augustus

2012). De recente ontwikkelingsvisie van de gemeente opgesteld in samenwerking met ondernemers, eigenaren, makelaars financiële instellingen en het centrummanagement getuigt hiervan.

Instrumenten

De partijen die actief zijn in Schiedamse winkellandschap hebben verschillende rollen en bevoegdheden om winkelleegstand te beperken. Zo tracht de gemeente alle leegstaande panden in kaart te brengen om de ontwikkeling nauwlettend te kunnen volgen. Ook heeft de gemeente een aantal jaar gepoogd om een pandenbank bij te houden, zodat marktpartijen in een overzicht het aanbod met specifieke kenmerken konden inzien. Volgens de gemeente Schiedam (2012) had de gemeente niet genoeg middelen en tijd om dit instrument rendabel in te zetten.

Buiten het centrum van Schiedam vindt meer herontwikkeling en transformatie plaats dan in het centrum. Buiten het centrum zijn meer mogelijkheden tot functiewijziging. In de binnenstad vindt herstructurering plaats door het opknappen van verouderde gevels. Het project 'werk aan de winkel' heeft hier flink aan bijgedragen. Ook stimuleert en initieert de gemeente in samenwerking met eigenaren tijdelijk gebruik van winkelvastgoed in de vorm van pop-up stores, restaurants en ateliers. De achterliggende gedachte is het creëren van meer traffic. De gemeente Schiedam (2012) stelt dat grotere winkelketens locaties beoordelen op het aantal passanten. Dit bereikt men alleen als er iets te doen is. Bovendien kan het een opmaat zijn tot definitieve vestiging van goede initiatieven. Aanvullend hierop wordt door eigenaren en de gemeente veelvuldig naar nieuwe winkelformules geacquireerd om de invloed van de leegstandsproblematiek te beperken.

Aan de andere kant handelen sommige eigenaren nog altijd passief. Zowel de gemeente als het centrummanagement voeren gesprekken met eigenaren om hen te betrekken in de aanpak. Bijvoorbeeld met het gevelplan werk aan de winkel zijn eigenaren gestimuleerd om meer in hun panden te investeren met als het gemeenschappelijk doel uiteindelijk de leegstand te beperken. Ondanks dat dit project subsidie gedreven was lokte het toch meer dan 5 maal zoveel private investering uit als middels subsidie is verstrekt.

Bovenstaande maatregelen zijn voornamelijk gericht op een verbetering van het winkelgebied in de randvoorwaardelijke sfeer zoals het wegwerken van het achterstallig onderhoud en bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen de actoren. Verschillende elementen van het overzicht aan maatregelen uit de instrumentenmatrix (paragraaf 4.4.) zijn te herkennen. De binnenstad van Schiedam heeft nog een lange weg te gaan wil men kunnen spreken van een veerkrachtig winkelgebied. Toch is er een tweetal noemenswaardige instrumenten te benoemen die in de startende fase van essentiële waarde bleken te zijn, namelijk 'Werk aan de winkel' en het centrummanagement.

Werk aan de winkel

De binnenstad van Schiedam kampt al langer met leegstand, doordat er sprake is van een groot versnipperd eigendom, relatief incurante panden, vaak kleine panden en relatief hoge winkelhuren. In het verleden zijn hier wel maatregelen tegen genomen, echter waren het niet expliciet leegstand beperkende maatregelen. Daarvoor is de regeling 'Werk aan de winkel' in het leven geroepen voor de Hoogstraat en het Broersveld. Het doel was middels een 'zoet-zuur' aanpak pandeigenaren en ondernemers te stimuleren om het vastgoed op te knappen. Waren pandeigenaren niet bereid tot investeren dan kregen deze panden een gemeentelijke aanschrijving. Zoals eerder gezegd was de regeling dermate succesvol dat per 1 januari 2012 de financiële bodem is bereikt en tijdelijk is stop gezet. Het resultaat is dat circa zestig procent van de 181 panden in dit gebied nu is opgeknapt. Momenteel wordt de regeling geëvalueerd en gekeken naar de mogelijkheid voor een doorstart,

echter wil de gemeente er wel meer restricties aankoppelen. Dit betekent dat eigenaren alleen in aanmerking komen voor subsidie als zij kunnen aantonen dat een nieuwe huurder is gevonden of dat een reële huurprijs wordt gevraagd. Het blijkt dat het vastgoed dat is opgeknapt sneller wordt verhuurd en de kwaliteit van de winkels over het algemeen beter is. Op deze manier probeert de gemeente een signaal af te geven naar vastgoedeigenaren dat er wordt geïnvesteerd in de binnenstad en dat toekomst biedt voor Schiedam op de lange termijn. Langzaam maar zeker wordt dit door eigenaren opgepikt en beginnen grotere partijen zich te bewegen op de markt door vastgoed aan te kopen en op te knappen (Gemeente Schiedam, persoonlijke communicatie, juli 2012).

Centrummanagement

Het centrummanagement (CM) is door ondernemers en eigenaren opgericht voor ondernemers en eigenaren in de binnenstad van Schiedam. Het doel is om gezamenlijk een omgeving te creëren waar men succesvol kan ondernemen. Voorwaardelijk aan een goed ondernemersklimaat is dat de consument Schiedam weer weet te vinden. Enerzijds organiseert het CM evenementen en activiteiten om meer traffic te generen. Anderzijds via het voeren van marketing en promotie.

In de randvoorwaardelijk sfeer voert het CM veel gesprekken met eigenaren, ondernemers en potentiële nieuwe ondernemers zodat het winkelaanbod kwalitatief en kwantitatief kan toenemen. De werkgroep Branchering & Winkelontwikkeling is hiervoor nieuw leven ingeblazen om structureel de pandeigenaren en makelaars bij elkaar te brengen. Het achterliggende idee is om een pandenbank op te richten en op een positieve manier beschikbare panden in de markt te brengen (Dhr. Coppens, persoonlijke communicatie, juli 2012).

Samenwerking is volgens zowel het CM als de gemeente essentieel om het tij te keren in Schiedam (Gemeente Schiedam, persoonlijke communicatie, augustus 2012). De beleving van de stad en een 'dagje' Schiedam moet veranderen, echter is dit niet mogelijk zonder betrokkenheid van alle partijen. Winkelleegstand wordt veroorzaakt door verschillende factoren die zich op verschillende niveaus manifesteren. Bovendien bezitten alle partijen een deel van de problematiek en daarmee de oplossing. Dit maakt de actoren wederzijds afhankelijk. Het CM als semipublieke partij opereert alleen uit het gemeenschappelijke belang zodat het een belangrijke schakel is tussen de publieke en private actoren.

6.2.3 Coproductie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt voor welk maatregelenpakket is gekozen door de betrokken actoren. In dergelijke projecten is het gekozen samenwerkingsverband vaak bepalend voor de mate van succes. In deze paragraaf zijn de theoretische assumpties van coproductie uit paragraaf 3.6 vergeleken met de praktijk in Schiedam. Welke aspecten of componenten van coproductie kenmerken de aanpak in Schiedam? Dit is gerealiseerd door het interviewen van de centrummanager van de Schiedam, de gemeente Schiedam en vastgoedeigenaar. Ook zijn verschillende relevante documenten geanalyseerd.

Procesverloop

De gemeente heeft samen met ondernemers, eigenaren en makelaars een integrale visie opgesteld voor het kernwinkelgebied. De gemeente heeft de trekkersrol in het opstellen van de visie. Hierbij geldt als uitgangspunt het creëren van draagvlak onder de partners. Immers, de gemeente kan niet in haar eentje de leegstandsproblematiek aanpakken. Vooral de pandeigenaren hebben een doorslaggevende rol in dit proces. Volgens Dhr. Coppens moet de gemeente kaders stellen met betrekking tot de gewenste invulling van het kernwinkelgebied. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeente projecten faciliteert om private investeringen uit te lokken. Echter, als een pandeigenaar niet wil mee werken zal het proces stranden. Dit duidt op de cruciale rol die pandeigenaren hebben

in het aanpakken van de leegstandsproblematiek. Het is dan zaak voor de gemeente en het centrummanagement om de eigenaren bereid te krijgen tot investeren in hun pand en zoeken naar de kwalitatief goede huurders. De effectiviteit van de aanpak wordt bepaald door de kracht van de samenwerking. Kortom; iedere partij bezit een belangrijke schakel in de aanpak, waardoor er geen sprake is van een cruciale rol.

Gemeenschappelijke beeldvorming

De werkgroep Branchering en Winkel ontwikkeling bestaat uit de verschillende actoren en is opgericht om de leegstand aan te pakken. In deze werkgroep is het centrummanagement, ondernemersverenigingen, pandeigenaren, bedrijfsmakelaars en de gemeente Schiedam vertegenwoordigd. Desondanks was er tot recent geen overeenstemming over de aanpak. De actoren hadden verschillende visies op het type maatregelen/beleid. Zo heerst onder eigenaren de opvatting dat de gemeente Schiedam zich te restrictief opstelt ten opzichten van initiatieven vanuit de markt (Dhr. Verdoorn, 25-8-2012). Anderzijds was de gemeente Schiedam van mening dat private actoren enkel in het commercieel belang handelen. Dit zou ten koste gaan van het gemeenschappelijke belang (Gemeente Schiedam, 20-8-2013).

Volgens de centrummanager is het een utopie om alle leegstaande panden op te vullen met winkels. Sommige partijen denken dit echter wel. Hier bestaat nog discussie over. Ook de gemeente gaat uit van dit scenario in haar nieuwe visie. Maar een eenduidige aanpak die door iedereen gedragen wordt ontbreekt nog (Dhr. Coppens, 20-7-2012).

In de nieuwe ontwikkelingsvisie heeft de gemeente Schiedam ingezet op een gemengd binnenstedelijk gebied met, naast wonen en een grote diversiteit aan functies, de versterking van de binnenstad (Gemeente Schiedam, 2012, p.15). De binnenstad moet een struingebied worden met een drietal 'pur sang' winkelgebieden, op de overige locaties mogen verschillende functies elkaar afwisselen. Daarnaast wil de gemeente de uniciteit van Schiedam benadrukken door accenten aan te brengen in het historische karakter. Op deze wijze tracht de gemeente het imago van Schiedam te verbeteren. De geïnterviewde actoren kunnen zich in deze visie beter vinden als het beleid dat hieraan ten grondslag ligt (Gemeente Schiedam, 2012, p.15).

Wederzijdse afhankelijkheid

De gemeente was lange tijd overtuigd van het feit dat winkelleegstand betrekking heeft op particuliere eigendommen. De markt zou dan ook met een oplossing moeten komen. De geschiedenis laat ons zien dat de markt niet alleen in staat is om geschikte maatregelen te treffen. De leegstand nam immers alsmaar toe. Deze zorgelijke situatie heeft de gemeente Schiedam laten inzien dat intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen noodzakelijk is en tevens de enige oplossing (Dhr. Coppens, 20-7-2012).

De gemeente Schiedam (2012) stelt nu dat zij de problematiek niet kan oplossen zonder de eigenaren er in te betrekken. De actoren op de winkelvastgoedmarkt zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hier ligt onder meer het versnipperd eigendom, het ruimtelijk beleid (bestemmingsplan, detailhandelsvisie etc.) van de gemeente en veelheid aan winkelexploitanten aan ten grondslag. Tezamen vormen zij in hoofdlijnen de winkelvastgoedmarkt. De gemeente opereert vanuit haar maatschappelijke doelstellingen om leegstand te beperken. Eigenaren operen vanuit hun commercieel belang. Beide partijen hebben elkaar nodig om zaken in beweging te zetten. Zonder elkaar is niet mogelijk. Dit is ook de reden waarom het soms lang duurt voordat er wordt ingegrepen. Beide partijen zitten in elkaars vaarwater en dat levert fricties op. Bovendien uit deze afhankelijkheid zich ook in financiële middelen, expertise en politieke macht. Dhr. Verdoorn (2012) voegt hier aan toe dat geen partij individueel het vermogen heeft om invulling te geven aan het leegstandsbeleid.

Alle afzonderlijke actoren beschikken over een deel van de oplossingsrichting in termen van kennis, macht, informatie en financiële middelen.

Wederzijds voordeel

Aanvankelijk zagen de partijen geen baat in een gezamenlijke aanpak. Hier lagen verschillende motieven aan ten grondslag. Zo was de gemeente overtuigd dat het een probleem van de markt was en daarom ook door marktpartijen diende te worden opgelost. Eigenaren zagen geen heil in plegen van grote investeringen in hun vastgoed, omdat de risico's en nog veel belangrijker de revenuen niet bekend waren. Bovendien komt de strategie die grote pandeigenaren en institutionele beleggers naleven de aanpak van de problematiek niet ten goede. Zo zijn een aantal leegstaande panden niet direct problematisch in de ogen van deze actoren. Deze type eigenaren beschikken vaak over grote portefeuilles wat ze instaat stelt om gederfde huurinkomsten te compenseren met inkomsten van de overige objecten. Dit scenario heeft de Schiedamse winkelmarkt voor lange tijd beïnvloed.

Dit is wellicht de belangrijkste reden dat leegstand een dergelijke omvang heeft aangenomen. Verschillende jaren achter elkaar staat Schiedam in de top 3 van steden met de meest omvangrijke winkelleegstand. De Schiedamse winkelmarkt heeft hierdoor enorme imagoschade opgelopen. Het ontbreken van de grotere landelijke winkelformules is hier een bewijs van. Allermist een ideale situatie voor de gevestigde actoren in het kernwinkelgebied. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de verschillende partijen nu wel de urgentie voelen om de problematiek aan te pakken.

De actoren erkennen de aard van de problematiek en zijn overtuigd, na een aantal jaren van niets doen, dat men wellicht gezamenlijk beter in staat is om invullingen te geven aan oplossingen.

Aanwezigheid van succes- en faalfactoren`

Alle geïnterviewde actoren is gevraagd om een vragenlijst in te vullen, zie tabel 9. Aan de hand van een aantal vragen is getoetst of tijdens het proces succes- en faalfactoren aanwezig zijn geweest. De antwoorden van de gemeente Schiedam, de winkelstraat manager en pandeigenaar zijn respectievelijk in het zwart, rood en blauw weergegeven.

Vragen	+	-	+/-
Open beleidsarena	X X		X
Erkenning van sleutel figuren	X X		X
Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	X X		X
Inhoudelijke en procesmatige spelregels			X X X
Openklimaat	X X		X
Gelijkwaardige machtsverhouding			X X X
Toevallige factoren	X		X X
Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen	X	X X	
Perceptiemanagement	X		X X
Dominante eigen logica	X	X X	
Onvoldoende beheersing van het dynamische proces		X	X X
Eigen dynamiek van politieke besluitvorming	X X	X	
Oerwoud aan regelgeving		X X	X

Tabel 9: Overzicht aanwezige succes- en faalfactoren. (Bron: Eigen bewerking).

Tabel 9 laat een diffuser beeld zien als in de case van Nijmegen. Zo is er geen sprake van een succesfactor die volgens alle partijen aanwezig is. Daarentegen is er ook geen faalfactor die volgens alle actoren aanwezig was. De verschillende actoren erkennen wel dat een open beleidsarena, erkenning van sleutel figuren, procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling en een openklimaat belangrijke factoren blijken voor de ontwikkeling en uitwerking van het leegstandsbeleid. Daarnaast valt op dat de gemeente stelt dat er geen sprake is van een eigen dynamiek en politieke besluitvorming. Terwijl de overige actoren dit wel stellen. Deze situatie is enigszins kenmerkend voor het proces in Schiedam. Niet alle actoren zijn het met elkaar eens en dit werkt door in het leegstandsbeleid. Ook dit duidt erop dat een gebrek aan coproductie resulteert dat de veerkracht van een winkelgebied in mindere mate kan toenemen.

6.2.4 Conclusie

Het project werk aan de winkel lijkt de verandering voor Schiedam te hebben ingezet. Het aantal panden dat is opgeknapt middels de subsidieregeling is aanzienlijk. De gemeente onderzoekt of de regeling verlengd kan worden. Feitelijk is tot 2012 60% van de 181 winkelpanden opgeknapt. Ook de vele private investeringen getuigen van het feit dat Schiedam een andere weg is ingeslagen. De actoren lijken het imago probleem van Schiedam te willen veranderen. Ondanks dit blijft de omvang van de leegstand groot. De nieuwe visie van de gemeente Schiedam is opgesteld met alle belangrijke actoren. Hier lijkt een plek voor coproductie te zijn weggelegd echter is het beleid niet in volle samenspraak tot stand gekomen. Zoals hierboven is toegelicht hield de gemeente Schiedam, met name in het verleden, er een eigen dynamiek van politieke besluitvorming op na. De gemeente was lange tijd verondersteld dat de markt de leegstandsproblematiek zelf kon en diende op te lossen. Hier lijkt de gemeente op te zijn terug gekomen aangezien de resultaten van een gezamenlijke aanpak zoals het project 'Werk aan de winkel' erg succesvol bleek. De veerkracht van Schiedamse winkelgebied is middels dit instrument enorm toegenomen, voornamelijk in de randvoorwaardelijke sfeer lees vitaliteit. Feit is nu wel dat de urgentie door alle partijen wordt onderkend en dat de handen ineen worden geslagen. De ondervraagde actoren lijken het verband tussen de institutionele voorwaarde en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid te onderkennen. De belangen tegenstellingen dienen geaccepteerd te worden alvorens men het gemeenschappelijk belang kan nastreven. De aanpak zal moeten worden doorontwikkeld zodat de veerkracht van het kernwinkelgebied kan toenemen. Schiedam is tot op heden niet als veerkrachtig winkelgebied te typeren. De vraag of dit ooit in de zelfde mate als bijvoorbeeld Nijmegen zal gebeuren is wellicht te voorbarig. Het effect van de context variabele die van invloed zijn op het winkelgebied in Schiedam zijn vele malen groter als die van Nijmegen. Het lijkt dat een werkelijke sturing hier ontbreekt.

Ook in het geval van Schiedam, zij het zeer recent, lijkt het wanneer het leegstandsbeleid op een coproducerende wijze tot stand komt er op een adequatere manier maatregelen getroffen kunnen worden. Hoewel in Schiedam de maatregelen voornamelijk de veerkracht van het kernwinkelgebied op de korte termijn hebben verbeterd.

6.3 Maastricht

Maastricht is een stad gelegen in het zuiden van de provincie Limburg. Maastricht is een van de oudste steden van Nederland en heeft van oudsher een belangrijke bovenregionale verzorgingsfunctie. Vandaag de dag telt Maastricht circa 122.000 inwoners en is daarmee de 21^{ste} gemeente van Nederland (CBS, 2012,). Volgens de prognose van het Plan Bureau van de Leefomgeving (2011) kan de bevolkingsontwikkeling van de gemeente Maastricht toenemen met 2,5 tot 10 % tussen 2010-2040. Daarentegen raamt het regionale prognosemodel PEARL van het PBL en CBS dat het COROP gebied Zuid-Limburg, waar Maastricht deel van uitmaakt, een continue krimp zal kennen tussen de 2010-2040 (PBL, 2011, p.102). De krimpproblematiek waar Maastricht mee te maken heeft werpt een extra dimensie op toekomst van het winkelapparaat. De krimpgebieden hebben namelijk te

maken met wegtrekkende jongeren vanwege een opleiding of baan (ontgroening)(PBL, 2013, p.10). In het geval van Maastricht is dit nog enigszins beperkt doordat het aantal studenten nog steeds groeiende is. Hoewel veel studenten niet in Maastricht woonachtig blijven na het behalen van hun studie doordat het baanperspectief groter is in andere delen van Nederland (PBL, 2013, p.10). Ook valt op dat in Maastricht zowel een relatief groot aandeel 65 plussers als jongeren tussen de 15 – 29 jaar woonachtig zijn (Maastricht dichtbij, 20 mei 2013, n.d.). Voor beide indicatoren neemt de stad de zesde plek in op de Gemeente Atlas (jaarlijkse vergelijking tussen de 50 grootste gemeenten van Nederland).

Ten gevolg van deze demografische ontwikkelingen zal het draagvlak voor het voorzieningen niveau (waaronder winkels) onder druk komen te staan in de toekomst (PBL, 2013, p.11). Inherent aan deze ontwikkelingen zijn de ruimtelijke consequenties die dit te weeg brengt voor Maastricht. Met het oog op de toekomst is het belangrijk dat de gemeente Maastricht de demografische ontwikkelingen nauwlettend blijft monitoren zodat focus op de problematiek leidt tot adequate maatregelen.

6.3.1 Fact & Figures Maastrichtse detailhandel

Maastricht staat bekend als winkelstad en wordt door consumenten hoog beoordeeld. De grote diversiteit aan winkels & horeca, het brede culturele aanbod en het compact monumentale centrum resulteert dat de binnenstad volop bezoekers aantrekt. Ook kent de stad een grote koopkrachttoevloeiing (consumenten bestedingen door mensen die niet woonachtig zijn in het winkelgebied of stad) door er onder meer sprake is van grens verschrijdend koopgedrag vanuit het nabij gelegen België en Duitsland (Gemeente Maastricht, 2007, p. 5).

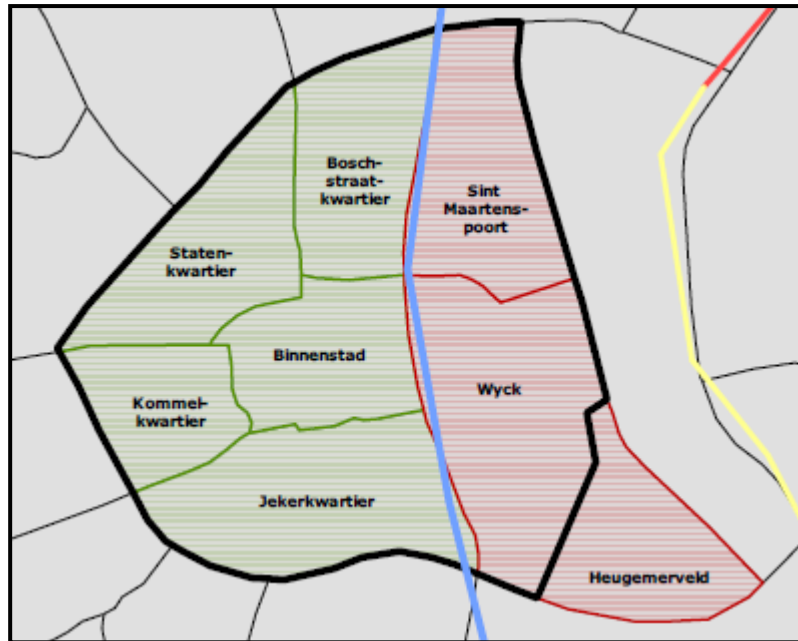
Het totale winkelvloeroppervlakte van de Maastrichtse detailhandel bedraagt circa 221.000 m² verdeeld over 1.069 verkooppunten (Rabobank, 2013, p.12). De binnenstad, waar Wyck tot wordt gerekend, telt 689 verkooppunten met een winkelvloeroppervlak van circa 114.000 m² (Rabobank, 2013, p.12). Met betrekking tot de branchering valt op dat voornamelijk de mode en luxe branchegroep sterk oververtegenwoordigd en de in en om het huis branche nou juist sterk ondervertegenwoordigd is ten op zichten van sterk stedelijke gebieden in Nederland (Rabobank, 2013,p.19). De overige branches zijn in vergelijkbare mate vertegenwoordigd met de rest van Nederland. Deels kan hier ook de hoge filialiseringgraad van de binnenstad mee worden verklaard. Al in 2007 was 31% van alle bedrijven aangesloten bij een filiaalbedrijf tegenover een percentage van 29% landelijke gezien (Gemeente Maastricht, 2007, p. 16). De filialisering is sinds toen landelijk gezien nog meer toegenomen en naar alle waarschijnlijkheid geldt dit ook voor Maastricht. Het kernwinkelgebied is voornamelijk gericht op funshoppen waar bezoekers er een dagje uit van maken vaak gecombineerd met een horecabezoek.

Maastricht heeft ondanks de profilering als winkelstad een opvallend hoog leegstandspercentage. De leegstand voor de gemeente Maastricht als geheel bedraagt 8,8% en voor de binnenstad zelfs 10,2 % (Rabobank, 2013, p.15). Deels ligt hier het in verhouding zeer grote winkelapparaat aan ten grondslag. In vergelijking met andere stedelijk gebieden beschikt Maastricht over circa 10% meer wvo per 1.000 inwoners. Ook staat zoals eerder gesteld het draagvlak voor het voorzieningsniveau onderdruk vanwege de demografische ontwikkelingen. Concluderend kan men stellen dat Maastricht te maken heeft met structurele leegstand.

Wyck

Wyck is toonbeeld van de Maastrichtse 'couleur locale' met een specialistisch en gevarieerd aanbod, image-stores en unieke formules die alleen in Maastricht voorkomen. Ook zijn de winkelhuren aanzienlijk lager als die van de A-locaties. Wyck heeft net zo zeer als de rest van Maastricht te kampen met hoge winkelleegstand. De winkel-straten in Wyck behoren tot de zogenaamde aanloopstraten en hebben, zoals blijkt uit hoofdstuk 2, hoe dan ook al te kampen met grote

leegstand. Simpelweg gezien het feit dat deze straten minder bezoekers trekken. Desondanks functioneert Wyck nog niet eens zo slecht. Zo bedroeg de leegstand in augustus 2008, net voor de financiële crisis, 14% en anno augustus 2012 stond 'slechts' 13% van het winkelvastgoed leeg (Dhr. Ten Haaf, persoonlijke communicatie, augustus 2012). Hoofdzakelijk zijn dit de verdienste van het project 'Wyck vergroot Maastricht' met als doel Wyck weer terug op de kaart te zetten.



Figuur 17: Ligging Wyck. (Bron: Rabobank, 2013, p.4).

6.3.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstandsaanpak

Vanaf 2000 tot 2010 heeft de binnenstad van Maastricht een kwaliteitsimpuls gekregen middels een integrale herinrichting van de openbare ruimte. Met als doel de belevingswaarde van het stadscentrum aanmerkelijk te verbeteren. Het Convenant 'Integrale Aanpak Kernwinkelgebied' lag aan de basis van dit project (Gemeente Maastricht, 2009, p.5). De aanloopstraten, waartoe Wyck behoort, hebben in deze periode minder aandacht gekregen. Naarmate de herinrichting tot zijn einde kwam nam het contrast ten opzichte van de aanloopstraten toe. De gemeente Maastricht is er van overtuigd dat het onderscheidend vermogen van de aanloopstraten de economische positie van Maastricht versterkt. Dit motief stond aan de basis voor versterking van de (economische) positie van de aanloopstraten (Gemeente Maastricht, 2009, p.5). Het Centrummanagement Maastricht (CMM) en gemeente Maastricht hebben gekozen om allereerst een grondige analyse uit te voeren naar de kansrijke en kansarme gebieden. Op basis van dit onderzoek is besloten om te investeren in de winkelgebieden/winkelstraten die al sterk zijn en niet of minder in de gebieden die zwak zijn. De financiële malaise sinds 2008 tezamen met de krimpproblematiek drukken op het draagvlak voor het voorzieningenniveau van Maastricht. De gemeente is genoodzaakt om prioriteiten te stellen en duidelijke keuzes te maken. Immers de winkelfunctie kan in mindere tijden niet overal behouden blijven.

Instrumenten

Het project Wyck vergroot Maastricht is gericht op het verbeteren van het vestigingsmilieu in de eerste plaats. Op de tweede plaats wilde men de diversiteit van het winkel- en horeca-aanbod versterken. Aangezien de woonfunctie vaak vertegenwoordigd is in de aanloopstraten is ook besloten om de kwaliteit van de woonmilieus te verbeteren. Op deze manier moeten de bezoekers van Maastricht het gevoel krijgen dat er in Maastricht 'iets speciaals' te beleven is. Met andere woorden: de aanloopstraten moeten een extra reden zijn om naar Maastricht te komen (Gemeente Maastricht, 2009, p. 5).

Het project heeft er tot op heden toe geleid dat Wyck sterker is gepositioneerd en als integraal onderdeel van het centrum wordt gezien door zowel bezoekers als gemeente (CMM, 2013, p.7). In toenemende mate wordt door met name specialistische kwalitatieve retailconcepten interesse

getoond in Wyck. Concreet zijn de volgende instrumenten ingezet om de veerkracht van het winkelgebied te vergroten:

- Organiseren van evenementen en activiteiten ten behoeven van het genereren van meer traffic;
- Gerichte acquisitie naar specialistische zaken die kwalitatief iets toevoegen aan winkelgebied en de beleving van Wyck;
- Investeren in het zelforganiserend vermogen van Wyck door de samenwerking tussen ondernemers, pandeigenaren, gemeente Maastricht en het CMM te intensiveren;
- Pandeigenaren motiveren om met enig risico incourant vastgoed aantrekken, op te knappen en weer te verhuren;
- Strikte selectie met betrekking tot nieuwe ondernemers die een winkel willen huren. Alleen zij die over het juiste profiel beschikken kunnen in aanmerking komen;
- De belangen van ondernemers bundellen in ondernemersvereniging;
- Pandeigenaren bewuster maken van de problematiek en hun belangen laten vertegenwoordigen in (pand)eigenarenvereniging;
- Eigenaren onderling voeren ook acquisitie naar geschikte ondernemers;
- Bewoners betrekken bij de ontwikkelingen via het buurtplatform.
- Een gemeentelijke aanschrijving wanneer eigenaren niet willen investeren in de kwaliteit van hun vastgoed.

Bovenstaande maatregelen zijn zowel gericht op het verbeteren van het vestigingsklimaat als het versterken van de weerbaarheid van de actoren in het winkelgebied. Ook in de randvoorwaardelijke sfeer is getracht verbeteringen aan te brengen. Onder meer door de urgentie tot investeren bij eigenaren te vergroten zodat achterstallig onderhoud weg werd gewerkt en de uitstraling van het winkelvastgoed toeneemt. Zoals eerder gesteld is in de periode 2008-2012 de leegstand van 14% naar 13% terug gedrongen. Dit is nog niet het einddoel maar wel opmerkelijk te noemen in de afgelopen minder financieel gunstige jaren. Bovendien zijn binnen anderhalf jaar 45 nieuwe ondernemingen gestart in Wyck. Volgens Dhr. ten Haaf (2012) vloeit het succes voort uit de focus die is aangebracht in de aanpak (selectie specialistische ondernemers) en de intensieve samenwerking.

Verschillende elementen van het overzicht aan maatregelen uit de instrumentenmatrix (paragraaf 4.4.) zijn te herkennen. Toch is er een tweetal noemenswaardige instrumenten te benoemen die in dit specifieke geval van essentiële waarde bleken te zijn, te weten: zelfstandig ondernemerschap en risicovol investerende eigenaren.

Zelfstandig ondernemerschap/ organiserend vermogen

Het zelfstandig ondernemerschap is van origine sterk aanwezig geweest bij de ondernemers van Wyck (Gemeente Maastricht, 2009, p.6). De vele specialistische winkels die gevestigd zijn in Wyck zijn hier het bewijs van. Deze winkels zijn hebben geen enorme passantenstromen nodig om hun producten aan te verkopen. Zij zijn op zoek naar die consument die specifiek naar een bepaald product op zoek is. De kracht schuilt in het unieke productaanbod ten opzichte van de landelijke filiaalketens.

Het CMM heeft deze krachten gebundeld door het oprichten van een nieuwe ondernemersvereniging Ondernemers Initiatief Wyck (OIW) en de bestaande ondernemersvereniging Vereniging Ondernemers Centrum (VOC) nieuw leven inblazen. Voornamelijk de oprichting van het OIW is relevant voor de ontwikkelingen in Wyck. Individueel opererende winkeleigenaren hebben een hart voor Maastricht echter was de onderlinge samenwerking nog maar summier. Het CMM heeft de winkeliers ervan weten te overtuigen dat men middels samenwerking een sterker

fundament voor de toekomst kon bouwen. Hier staat een verplichte bijdrage aan de vereniging tegenover, zodat het bestuur concrete maatregelen kan treffen. Allereerst is een website over Wyck ontwikkeld met een omschrijving van het karakter per straat en wat deze straten te bieden hebben. Op deze manier is zowel voor de ondernemers zelf als consumenten duidelijk waar Wyck sterk in is. Dit heeft ertoe geleid dat de ondernemers het gemeenschappelijk belang, wederzijdse afhankelijkheden en wederzijds voordeel inzagen.

De samenwerking is in deze jaren der mate geïntensiveerd dat de vereniging zelfs panden gaat huren, van eigenaren niet aangesloten bij de vereniging, wanneer de nieuwe huurder van de pand eigenaar niet past in ondernemers cultuur/visie van de ondernemersvereniging. In dit geval gaat de vereniging zelf op zoek naar nieuwe huurders die wel over het 'juiste DNA' beschikken en tot die tijd betaalt de vereniging de huur. Hierachter schuilt de gedachte dat kwalitatief sterke concepten beter bijdragen aan het versterken van het imago van Wyck. Bovendien is dit ook beter voor de leegstandsbeperking op de lange termijn. Ook is gezamenlijk met het CMM, gemeente Maastricht, verschillende eigenaren en makkelaars een visie ontwikkeld voor de aanpak voor de overige aanloopgebieden. Kortom is dit een vergaande samenwerking die doorresulteert in daadkracht waardoor de weerbaarheid van het winkelgebied is toegenomen. Daarnaast heeft bewustwording geleid tot de bereidheid om samen het winkelgebied aan te pakken.

Risicovol investerende eigenaren

De leegstandsproblematiek is deels het probleem van de vastgoedeigenaar, immers bezitten zij het (leegstaand) vastgoed. Wanneer pandeigenaren niet bereid zijn tot het treffen van maatregelen of investeringen is het evident dat winkelleegstand niet wordt opgelost. Vanuit dit perspectief heeft het CMM een project geïnitieerd dat heeft geleid tot de Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht (VEBM).

Het VEBM stelt zich ten doel om de gemeenschappelijke belangen van pandeigenaren in de Maastrichtse binnenstad, waarin een commerciële functie wordt uitgeoefend, te behartigen om hun toekomst te waarborgen. Hoofdzakelijk wil het VEMB dit bereiken door het completeren en bevorderen van een aantrekkelijk winkelapparaat, het realiseren van een evenwichtig regionaal-ruimtelijke detailhandelstructuur, een goed functionerend en veelzijdig horeca aanbod, het mede scheppen van goede ruimtelijke voorwaarden en zorg dragen voor c.q. scheppen van een goed vestigingsklimaat (VEMB, 2013, n.d.). Een vereniging van eigenaren met vergelijkbare doelstelling is uniek in Nederland. Sterker nog het VEMB is de enige vereniging in Nederland die handelt in het gemeenschappelijke belang voor pandeigenaren in een winkelgebied. Eigenaren zijn door deze constructie eerder bereid tot het plegen van (risicovolle) investeringen.

Een groot deel van het succes komt op conto van een tweetal vooruitstrevende pandeigenaren die de vereniging mee hebben opgericht. Zij hebben een duidelijke visie op de ontwikkelingen van de stad die voortkomt uit hun voorliefde voor de stad. Deze twee partijen kopen met risico incourant winkelvastgoed aan om het op te knappen naar de gewenste functie/inrichting en zoeken vervolgens een geschikte huurder. Het gaat in sommige gevallen zelfs zover dat zij potentiële huurders doorverwijzen naar naastgelegen concurrent. Wanneer een interessante huurder in beeld is, doordat zij denken dat deze formule het winkelaanbod in Wyck kan versterken, staat het algemeen belang (een goed functionerend winkelgebied) boven het individuele belang (Dhr. Maes, persoonlijke communicatie, augustus 2012). Hier ligt de gedachte achter dat traffic bij de buurman ook traffic voor hem is. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat het besef dat wanneer eigenaren het heft in eigen handen nemen dit kan resulteren in een waardeontwikkeling van het vastgoed.

6.3.3 Coproductie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt voor welk maatregelenpakket is gekozen door de betrokken actoren. In dergelijke projecten is het gekozen samenwerkingsverband vaak bepalend voor de mate van succes. In deze paragraaf zijn de theoretische assumpties van coproductie uit paragraaf 3.6 vergeleken met de praktijk in Maastricht. Welke aspecten of componenten van coproductie kenmerken de aanpak in Maastricht. Dit is gerealiseerd door het interviewen van de centrummanager van Maastricht, de gemeente Maastricht en vastgoedeigenaar. Ook zijn verschillende relevante documenten geanalyseerd.

Procesverloop

Uit de interviews blijkt dat alle geïnterviewde partijen over het algemeen positief gestemd zijn over de wijze hoe het proces verloopt met betrekking tot de leegstands aanpak in Wyck. Zo zijn verschillende actoren betrokken in de besluitvorming en beleidsontwikkeling van de gemeente Maastricht. Zo zijn bewonersorganisaties, ondernemersverenigingen betrokken in de eigen buurt of straat bij het opstellen van het plan van aanpak voor de aanloopstraten (Dhr. Doelman, 25-8-2012). Ook zijn sinds kort de pandeigenaren collectief verenigd en betrokken bij de planontwikkeling en uitvoering in de winkelgebieden. Volgens de gemeente Maastricht (2012) kan de interactie met de eigenaren nog beter verlopen omdat soms verschil van mening bestaat over welke rol de eigenaren moeten innemen ten aanzien van de leegstandsproblematiek. Daarentegen zijn verschillende eigenaren van mening dat het soms lang duurt alle actoren op één lijn te krijgen. De centrummanager voegt hier aan toe dat Wyck beschikt over een juiste combinatie samenwerkende actoren om de winkelleegstand aan te pakken. Wellicht zou een financiële partij kunnen intreden in het proces maar dit is heel lastig in deze tijd (Dhr. ten Haaf, 25-8-2012). Desondanks is het duidelijk dat met deze werkwijze de problematiek op een adequate manier is aangepakt. Dit uit zich ondermeer in het feit dat winkelleegstand is gedaald met 1% in de afgelopen jaren.

In het proces zijn een aantal sleutelfiguren aan te wijzen die een cruciale rol spelen met betrekking tot de uitkomsten van het beleid. Volgens de gemeente Maastricht speelt het CMM een cruciale rol. Zij symboliseert de rol van het CMM als het ‘cement tussen de stenen’. Het CMM streeft geen eigenbelangen na maar opereert alleen voor het gemeenschappelijk belang. De stichting heeft een sterke onderhandelingspositie tussen publiek en private partijen. De neutrale positie versnelt het proces omdat zij niet gekleurd is. Zo is er nog altijd sprake van argwaan tussen eigenaren en gemeente en visa versa en het CMM is hierin de verbindende partij (Dhr. Doelman, 25-8-2012). Het CMM stelt dat iedere partner zijn instrumenten bespeelt. Alle schakels van de ketting zijn noodzakelijk. Maar cruciaal in dit proces zijn de eigenaren. Die moeten ondernemerschap hebben, visie hebben, durven en willen investeren en de veranderende markt erkennen. Dit wordt in Wyck gedaan en is tekenend voor het succes (Dhr. ten Haaf, 25-8-2012).

Wederzijdse afhankelijkheid

In Wyck accepteren de actoren dat zij wederzijds afhankelijk aan elkaar zijn. Het CMM omschrijft de beleidsontwikkeling en uitvoering als volgt: *“Het gaat om verbinding tussen partijen en krachtenbundeling. Iedere partner speelt hierbij zijn eigen belangrijke rol. Een ontbrekende schakel bepaalt de sterkte van het samenwerkingsverband”* (Dhr. ten Haaf, 25-8-2012).

Zonder elkaar is het niet mogelijk om leegstand te beperken. Leegstandsbeperking heeft een integrale aanpak die uit verschillende facetten bestaat. Zo dient het vastgoed en de openbare ruimte van goede kwaliteit te zijn. Op dit gebied moet de gemeente samenwerken met de eigenaren om een gedeelde visie over de stad te ontwikkelen. De gemeente financiert plannen vaak voor door bijvoorbeeld de openbare ruimte op te knappen en een deel hiervan verhaalt zij later terug via reclamebelasting en de OZB. Het is belangrijk om individuele belangen in kaart te brengen en gezamenlijk af te stemmen wie welke rol vervult in de verwezenlijking van het gemeenschappelijke

belang. Op die manier kunnen belangen parallel lopen en vindt men sneller een oplossing. (Dhr. Doelman, 24-8-2012).

Gemeenschappelijke beeldvorming

Tijdens het opstellen van het plan Wyck vergroot Maastricht hebben er meerdere discussies plaatsgevonden over het te hanteren ambitieniveau. In een dergelijk proces ontstaat duidelijkheid wanneer ambities worden uitgesproken en vastgesteld in een visie. Vanaf dat moment krijgt een project concreet vorm en succes genereert dan succes. Gelijkgestemdheid is moeilijk omdat men te maken heeft met horeca, modewinkels en kunstwinkels. Het is belangrijk dat kwaliteit als norm wordt gesteld en vaak kunnen alle actoren zich hierin vinden. Belangentegenstellingen zijn dan minder problematisch waardoor het beleid daadkrachtiger uitgevoerd kan worden. Duidelijkheid in combinatie met een helder verhaal/visie is een voorwaarde om in grote lijnen overeenstemming te bereiken over het ambitieniveau (Dhr. ten Haaf, 24-5-2012).

Het CMM heeft een grote rol gespeeld in de afstemming van de gemeenschappelijke beeldvorming. Onder meer door het zelf mee participeren in de opzet van de belangenvereniging, zodat elke winkelstraat of winkelgebied een aanspreekpunt heeft. Op deze manier kunnen de belangen van meerdere ondernemers gemakkelijker worden behartigd. Daarnaast ook door zelf te acteren dan wel een voorbeeld te geven. Het ontwikkelen, faciliteren, financieren en organiseren en vervolgens overdragen van maatregelen/projectorganisaties die de winkelleegstand pogen te beperken. Ondernemers en eigenaren krijgen het vertrouwen dat zij er niet alleen voorstaan. Dit betekent dat men doordacht en met visie moet aanpakken en communiceren. Ook wanneer de gewenste resultaten moeilijker zijn te bereiken (Dhr. ten Haaf, 24-8-2012).

Volgens het CMM ligt hieraan ten grondslag de gedachte dat niemand in een keurslijf is te gieten. Volledige overeenstemming over het ambitieniveau is daarom niet mogelijk. De belangen van de actoren lopen simpelweg te ver uiteen. Onderlinge redelijkheid en kennis van de problematiek resulteren erin dat de partners tot overeenstemmingen komen, aldus bevestigen de geïnterviewde actoren.

Gezamenlijke beleidspraktijk

De gemeente Maastricht en het CMM communiceren en stemmen de aanpak in overeenstemming op elkaar af. In Maastricht zijn de partijen bewust van de kracht van verbinding. In de planvorming worden alle partijen betrokken omdat een breed gedragen plan leidt tot de meest adequate maatregelen, is de veronderstelling (Dhr. Doelman, 24-8-2012). Zo kenmerkt het proces zich door actoren die hun blokkademacht niet gebruiken om de ontwikkeling te vertragen of te stoppen. De geïnterviewde actoren geven aan dat zij allen vanuit hun eigen positie naar het gemeenschappelijke doel handelden.

Het succes van de aanpak in Wyck bewijst dat er sprake is van een gezamenlijke beleidspraktijk. Volgens Dhr. ten Haaf (2012) is Wyck bevoorrecht met goede ondernemers die willen aanpakken. De structuur is goed door het grote aantal goede ondernemers. Bovendien zijn de ondernemers en eigenaren erg betrokken met het winkelgebied. Zo werkt haast iedereen mee om de leegstand te beperken. Kenmerkend is dat de individuele ondernemer of eigenaar handelt om het gemeenschappelijk belang te dienen.

Wederzijds voordeel

Zoals vaak het geval bij complexe problematiek is het wederzijds voordeel niet direct vanzelfsprekend. Een aanpak moet groeien en actoren moeten elkaar leren kennen, accepteren en vertrouwen. Met betrekking tot het project Wyck vergroot Maastricht verliep dit proces niet anders.

Op dit moment wordt de aanpak gedragen door het gemeenschappelijk belang. Uniek is dat alle partners van elkaar inzien, dat wanneer men alle individuele belangen bij elkaar optelt het gemeenschappelijk belang wordt gediend. Door samen te werken komt met er sterker uit. De gemeente heeft actieve ondernemers nodig, net zoals eigenaren goede ondernemers willen voor het veilig stellen van het huurcontract. Dit besef heerst onder alle partners volgens CMM. Het bundelen van krachten heeft de actoren doen beseffen dat er zo waardeontwikkeling mogelijk is op economisch, sociaal-maatschappelijk en cultureel gebied (Dhr. Maes, 24-8-2012).

Aanwezigheid van succes- en faalfactoren

Alle geïnterviewde actoren is gevraagd om de een vragenlijst in te vullen, zie tabel 10. Aan de hand van een aantal vragen is getoetst of tijdens het proces succes- en faalfactoren aanwezig zijn geweest. De antwoorden van de gemeente Maastricht, het centrummanagement en pandeigenaar zijn respectievelijk in het zwart, rood en blauw weergegeven.

Vragen	+	-	+/-
Open beleidsarena	X X		X
Erkenning van sleutel figuren	X		X X
Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	X X		X
Inhoudelijke en procesmatige spelregels			X X X
Openklimaat	X X		X
Gelijkwaardige machtsverhouding	X X		X
Toevallige factoren	X		X X
Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen		X	X X
Perceptiemanagement			X X X
Dominante eigen logica	X		X X
Onvoldoende beheersing van het dynamische proces		X	X X
Eigen dynamiek van politieke besluitvorming		X X	X
Oerwoud aan regelgeving		X X X	

Tabel 10: Overzicht aanwezige succes- en faalfactoren. (Bron: Eigen bewerking).

Op basis van de tabel kan men concluderen dat de actoren in Maastricht minder positief gestemd zijn over de aanwezigheid van de succesfactoren dan het geval is bij de overige cases. Dit is opmerkelijk aangezien Maastricht het relatief goed doet met betrekking tot samenwerking. Zoals blijkt uit de tabel is er geen succesfactor waar alle actoren van stellen dat die aanwezig is. Andere belangrijke factoren blijken, zij het in mindere mate, van belang te zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het leegstandsbeleid. Dit betreft een open beleidsarena, procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling, openklimaat en gelijkwaardige machtsverhouding. Ook is er nauwelijks invloed geweest van faalfactoren. Desondanks is het vreemd dat de betrokken actoren niet positiever zijn over de aanwezigheid van succesfactoren dan de actoren in Nijmegen of Schiedam.

6.3.4 Conclusie

Alle geïnterviewde partijen zijn overtuigd van de kracht van samenwerking. Eenmaal gestart met samenwerken en de belangen worden gedeeld kan men daar rekening mee houden. Op deze wijze kan een gedeelde visie worden opgesteld die het gezamenlijk belang dient. Hierbij is rekening gehouden met alle individuele belangen. De gemeente Maastricht kwam steeds vaker tot de conclusie dat het restrictieve karakter niet tot de beste marktuitskomsten leidt. De bereidheid van

pandeigenaren om te investeren met soms groot financieel risico getuigt van vertrouwen in de gezamenlijke aanpak. Ook het feit dat eigenaren soms het gemeenschappelijke belang boven hun eigen commerciële belang stellen is vrijwel uniek. Gelijktijdig investeert de gemeente Maastricht in de openbare ruimte. Een belangrijke bijdrage wordt ook geleverd door de goed georganiseerde ondernemers die enkel in het belang van Wyck handelen. Vermoedelijk heeft het bijzondere karakter van het winkelaanbod samen met de vele lokale ondernemers hieraan bijgedragen. Het is ook mogelijk dat dit komt doordat er winkels worden opgeknapt waarvoor dan ondernemers worden gezocht die passen in het plan en bereid zijn om deel te nemen onder de gegeven voorwaarden. Beide aspecten hebben een positieve rol in de uitstraling van een gebied en 'boosten' het aanzien

Over het algemeen kan gesteld worden dat de intensieve samenwerking en verbondenheid tussen de actoren succesvol blijken. De leegstand is afgenomen en er zijn veel nieuwe ondernemers gestart in Wyck. Dit getuigt dat de veerkracht van Wyck aan het toenemen is. Wyck is een voorbeeld van een uitstekende combinatie van planopzet, keuze voor een bepaalde uitstraling (speciale winkels) en de bewustwording van de participanten aan het belang van een goede samenwerking. In Wyck is zeer nadrukkelijk een positief verband aanwezig tussen de institutionele voorwaarden en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid. De veerkracht van Wyck is de laatste jaren enorm toegenomen. Met enig opmerkelijk punt dat de actoren zelf minder gunstig gestemd zijn over de eigen aanpak. Wellicht is men dit gewend of verwachten de lokale actoren dit van elkaar of het blijkt dat de initiatiefnemers een zeer overtuigende visie hebben die ze bovendien uiterst succesvol kunnen overbrengen op de andere actoren. In nationaal perspectief is Maastricht een goed voorbeeld hoe men gezamenlijk de complexe leegstandsproblematiek kan beperken.

6.4 Rotterdam

Rotterdam is de tweede gemeente van Nederland en telt circa 616.000 inwoners en is gelegen in de provincie Zuid-Holland (CBS, 2013, n.d.). De haven van Rotterdam is de grootste van Europa en een van de belangrijkste havens van de wereld vanwege het grote achterland. De stad Rotterdam is in de 13^e eeuw gesticht nabij de dam in de rivier de Rotte. Sinds de uitbreiding van de haven in de 16^e eeuw kreeg Rotterdam een steeds prominentere rol in Nederland. De strategische geografische ligging tezamen met de vele ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat Rotterdam tegenwoordig een belangrijke functie inneemt in de wereldhandel. De haven is essentieel gebleken voor de ontwikkeling van de gemeente.

Volgens de prognose van het Plan Bureau van de Leefomgeving (2011) kan de bevolkingsontwikkeling van de gemeente Rotterdam toenemen met 2,5 tot 10 % tussen 2010-2040. Daarentegen raamt het regionale prognosemodel PEARL van het PBL en CBS dat het COROP gebied Rijnmond, waar Rotterdam deel van uitmaakt, een continue krimp zal kennen tussen de 2010-2040 (PBL, 2011, p.102). Het toekomstige potentieel nieuwe consumenten neemt hierdoor af. Het is belangrijk dat het Rotterdamse detailhandelapparaat de eigen bevolking weet te blijven binden met het oog op de toekomst. De situatie voor Rotterdam is minder negatief dan de situatie waar Schiedam de komende jaren mee te maken gaat krijgen. Rotterdam heeft een bovenregionale verzorgingsfunctie en heeft historisch gezien een grote koopkrachttoevloeiing. De effecten van bevolkingskrimp op de detailhandelsbestedingen kunnen enigszins beperkt blijven. Daarnaast kent Rotterdam een relatief jonge bevolking en een relatief hoge immigratie. Door deze ontwikkelingen neemt vergrijzing en bevolkingskrimp in mindere mate toe dan het landelijk gemiddelde (PBL, 2013, p.9). Dit zijn minder positieve vooruitzichten dan bijvoorbeeld de situatie voor Nijmegen. Anderzijds is de situatie minder negatief dan bijvoorbeeld die van Schiedam.

6.4.1 Facts & Figures Rotterdamse detailhandel

De wederopbouw van Rotterdam na de Tweede Wereld Oorlog heeft grote ruimtelijke gevolgen gehad voor de stad. In vergelijking met veel andere Nederlandse steden heeft Rotterdam een relatief nieuwe uitstraling/stadsgezicht zonder veel (cultuur) historische waarden. Door velen wordt Rotterdam en dan met name het centrum, als modern ervaren (Stok, 2008, p. 17). Het totale winkelareaal van de gemeente Rotterdam bedraagt circa 942.000 m² wvo verdeeld over ruim 4.700 verkooppunten (OBR 2012, p.15). Het aandeel leegstaand winkelvastgoed bedraagt 10% op basis van het wvo.



Figuur 18: Overzicht kernwinkelgebied Rotterdam. (Bron: Stadsontwikkeling, 2012, p.4).

Het kernwinkelgebied van Rotterdam heeft een bovenregionale verzorgingsfunctie met een winkelareaal van circa 219.000 m² wvo verdeeld over 970 verkooppunten. Het aandeel leegstand is vergelijkbaar met het gemiddeld voor de gemeente en bedraagt 11% op basis van het wvo (OBR 2012, p.15). Dit is een relatief hoog percentage en hoger dan men zou verwachten van Rotterdam. De problematiek blijft voornamelijk beperkt tot de aanloopstraten in het B- en C-milieu en in mindere mate op de A- en B1-locaties (zie figuur 18). Een deel van de winkelleegstand is structureel van aard. Desondanks blijft de consument naar Rotterdam komen, zij het in mindere mate dan een aantal jaar geleden (OBR 2012, p.15). Immers, beschikt Rotterdam over een van de grootste binnensteden van Nederland. Dit maakt een dagje winkelen in Rotterdam toch weer speciaal ten opzichte van een kleinere willekeurig andere stad in Nederland. Het centrum scoort met name goed op de OV bereikbaarheid en de compleetheid van winkelaanbod (ORB, 2012, p. 17). In de lijn der verwachting bestaat het winkelaanbod voor het overgrote deel uit de niet-dagelijkse sector en relatief klein deel dagelijks, respectievelijk 160.000 m² en 16.000 m² wvo (ORB, 2012, p.13).

Witte de Withstraat

De Witte de Withstraat maakt onderdeel uit van het kernwinkelgebied van Rotterdam, zoals te zien is in figuur 19. Het is een typisch voorbeeld van een aanloopstraat gezien de lagere passantenstromen, specifieke aanbod en lagere winkelhuren ten opzichten van de A-locaties. De Witte de Withstraat kent geen grote passantenstromen zoals de A-locaties passeren. Het winkelaanbod is zeer gevarieerd en uniek en trekt specifieke doelgroepen aan in en buiten Rotterdam. Er is dan ook geen sprake van filialisering. Consumenten komen bewust voor die bijzondere winkels met specifiek assortiment naar de Witte de Withstraat. Daarnaast zijn er relatief veel dag horecagelegenheden gevestigd. Tezamen

bestaat de Witte de Withstraat uit een mix van winkels, horeca en voorzieningen dat zich uit in een eigenzinnig cultureel-creatief programma. Het accent van het retail aanbod ligt op kleding, mode, schoenen en wonen met in totaal 22 verkooppunten. Ook zijn er een zeventiental culturele voorzieningen en ambachtelijke bedrijven gevestigd aangevuld met 39 horeca gelegenheden. Hoofdzakelijk zijn deze functies gevestigd in de Witte de Withstraat. Alhoewel de spin-off van de WOM aanpak ertoe heeft geleid dat de retail functie zich uitbreidt in de aangelegen straten. Een deel van bovengenoemde functies is hier dan ook gevestigd.



Figuur 19: Locatie Witte de Withstraat. (Bron: Gemeente Rotterdam, 2012a, p.1)

6.4.2 Aanleiding, problematiek en aard van de leegstands aanpak

Historisch gezien is de Witte de Withstraat aan grote ruimtelijke gedaante verwisselingen onderhevig geweest in de afgelopen 50 jaar. Na de Tweede Wereld Oorlog is de straat tijdelijk het belangrijkste winkelgebied van Rotterdam geweest doordat het stadshart compleet was verwoest (Stok, 2008, p.10). Hier opvolgend vestigden steeds meer horecagelegenheden, nacht- en sexclubs zich in de straat en verdwenen de speciaal zaken langzamerhand. Rond de jaren negentig van de vorige eeuw was de winkelfunctie grotendeels verdwenen en stond de Witte de Withstraat bekend om haar slechte imago. Er was sprake van drugshandel, prostitutie en andere criminaliteit (Stok, 2008, p.11). De gemeente Rotterdam wilde een einde maken aan deze problematiek. Dit heeft ertoe geleid dat in 1990 de Stichting Wijk Ontwikkelingsmaatschappij (WOM) is opgericht om op structurele wijze de problematiek te keren.

De WOM is opgericht door de gemeente Rotterdam. Eerst als experiment als onderdeel van de gemeente en later als een zelfstandige organisatie. De WOM onderzoekt welk nieuw instrumentarium ontwikkeld diende te worden om verloedering van stedelijk gebied (ondermeer leegstandsbestrijding) tegen te gaan (Dhr. Muller, 30-8-2012). Als proefgebied werd de Witte de Withstraat geselecteerd vanwege de heersende problematiek maar voornamelijk, omdat het gebied potentie had. Deze aanpak bleek een groot succes. Vandaag de dag heeft de Witte de Withstraat haar illustere imago verwisseld voor een creatief en cultureel karakter. Zo blijkt uit een passantenenquête dat de Witte de Withstraat niet meer geassocieerd wordt met nachtclubs en drugs maar met kunst en cultuur (Van Loon, Bardoel & Van den Bergh, 2012, p. 14).

Instrumenten

Op basis van een uitvoeringsgericht plan van aanpak is in 1992 het project gestart. Centraal hierin stond de koppeling tussen publiek- en privaatrechtelijke middelen, zowel met betrekking tot de organisatorische opzet als met betrekking tot de inzet van instrumenten. Concreet zijn de volgende instrumenten ingezet om de negatieve functies te verwijderen en de veerkracht van het gebied te vergroten:

- Het aantal horecagelegenheden verminderen;

- Het bereiken van een kwaliteitsverbetering van de ondernemingen (verschuiving van nacht- naar daghoreca, open uitstraling, tegengaan en verwijderen van overlastgevende (drugs) horeca;
- Geen nieuwe horeca vergunningen meer toekennen. Nieuwe vestigingen zijn alleen toegelaten wanneer elders vergunningen werden ingeleverd;
- Het uitvoeren van een pandgerichte aanpak, met als doel te sturen op de invulling, aangevuld met een consequente en stringente handhaving van de publiekrechtelijke regelgeving (bestemmingsplan, BIBOB, aanschrijving etcetera);
- vrijstelling van overdrachtsbelasting bij aankoop en doorverkoop van panden;
- ingroei huur voor nieuwe ondernemers;
- proactieve ondersteuning van gewenste initiatieven;
- opknappen van de openbare ruimte.

De WOM was volledig gesubsidieerd door de gemeente Rotterdam. In 1994 werd daarnaast de WOM officieel omgevormd tot een stichting en later werd daar ook de WOM vastgoed bv aangekoppeld. Binnen de WOM participeren de gemeente en private actoren als aandeelhouder. De organisatie startte met de doelstelling de sociaaleconomische positie van straten en (winkel)gebieden in Rotterdam te verbeteren.

Het doel van de WOM vastgoed BV was om panden aan te kopen. Op aanwijzing van de stichting die als opdracht had onder meer de Witte de Withstraat aan te pakken. Vervolgens het vastgoed te gebruiken om de straat te revitaliseren en het gewenste beeld te ontwikkelen. Het idee achter deze benadering is wanneer men geen invloed heeft op invulling van het vastgoed ben je voor 100% afhankelijk van de pandeigenaren. De pandeigenaren kunnen het pand aan iedere partij verhuren. Zelfs wanneer dit een kwalitatief slechte en niet gewenste invulling betreft. Om bovenstaande situatie te voorkomen werd verondersteld dat er eigendom over het vastgoed moest worden verworven. Op deze wijze kon de WOM vastgoed BV zelf bepalen wie in het pand komt door selectief ondernemers uit te zoeken. Als de inspanningen leiden tot positieve ontwikkelingen stijgt de waarde van het vastgoed. Vervolgens zouden door de verkoop van de herontwikkelde panden weer nieuwe panden aangekocht kunnen worden. Dit zou dan moeten resulteren in minder subsidie en een tool om wanneer men eenmaal aan de gang was per pand gebieden op te knappen (Dhr. Muller, persoonlijke communicatie, augustus 2012).

Er zijn relatief weinig panden aangekocht omdat de eigenaar wel bereidt moet zijn om zijn pand te verkopen. Om toch te kunnen sturen op de invulling heeft de WOM Vastgoed BV het (hoofd) huurcontract van de eigenaar overgenomen. De vastgoed BV benaderde een eigenaar om de huurcontracten van alle panden over te nemen voor de komende 10 jaar, maar dan tegen lagere prijs. De eigenaar heeft dan gegarandeerd 10 jaar huurinkomsten. Bovendien kon de BV dan makkelijker nieuwe huurders vinden omdat de huren relatief laag waren. Dit vergroot de zekerheden zonder dat men ervoor hoeft te betalen. Het idee was dat zij iets meer konden verdienen op de eindhuur, zodat er geld kon worden terugverdiend (Dhr. van den Hazel, 30-8-2012). De helft van alle panden zijn gehuurd door de WOM Vastgoed BV en daarvoor is een geschikte huurder gezocht. De pandeigenaren gingen akkoord als de WOM zorgde voor een nieuwe huurder. Dit was een hele effectieve methode om te sturen op de gewenste invulling door selectief de gewenste winkels en horecaondernemingen te selecteren en kleur te geven aan een de Witte de Withstraat.

De kracht van de WOM aanpak is te vergelijken met de planning van een winkelcentrum. Een belegger c.q. ontwikkelaar onderzoekt welke winkels het beste binnen het concept passen. De verschillende formules zijn op elkaar afgestemd en dienen elkaar mogelijk te versterken. De WOM ging op deze wijze te werk in eerste instantie rondom het thema kunst en cultuur. Dit thema is weer

los gelaten doordat sommige partijen dit te letterlijk namen en alleen maar galeries wilden ontwikkelen. Dit beperkte op den duur de ontwikkelmogelijkheden. Rotterdam heeft niet het publiek om te voorzien in vele galeries. Waardoor er weer leegstand zou ontstaan. Er is gezocht naar designers, verschillende kledingzaken, enkele galeries en horeca. Als voorwaarde was gesteld dat het unieke zaken waren en het mochten geen ketenzaken zijn. Op basis van het succes van de aanpak zijn op deze wijze in Rotterdam verschillende andere straten aangepakt (Dhr. Muller, 30-8-2012). Essentieel voor de aanpak was de mix van deze instrumenten en de goede samenwerking tussen overheid en marktpartijen binnen de organisatie.

6.4.3 Coproductie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt voor welk maatregelenpakket is gekozen door de betrokken actoren. In dergelijke projecten is het gekozen samenwerkingsverband vaak bepalend voor de mate van succes. In deze paragraaf zijn de theoretische assumpties van coproductie uit paragraaf 3.6 vergeleken met de praktijk in Rotterdam. Welke aspecten of componenten van coproductie kenmerken de aanpak in Rotterdam. Dit is gerealiseerd door het interviewen van de huidige winkelstraatmanager van de Witte de Withstraat, de gemeente Rotterdam, oud directeur van de WOM en adviseur destijds betrokken bij het project. Ook zijn verschillende relevante documenten geanalyseerd.

Procesverloop

De WOM aanpak is zonder meer te typeren als langdurig. De WOM is opgericht in 1992 en beëindigd in 2008. In deze periode is telkens gestaag voortgang geboekt. Enerzijds doordat de WOM een nieuw instrument in ontwikkeling was. Anderzijds was de problematiek van een andere omvang en net iets anders van aard (meer dan leegstandsproblematiek). Gedurende het proces moest men maatregelen bijstellen en of toevoegen. Bijvoorbeeld het oprichten van de Vastgoed B.V. en het overstappen van kopen naar huren van vastgoed omdat veel vastgoed van zeer lage waarde was. Aankopen op basis van de toekomstige waardeontwikkeling was hierdoor risicovol. Inzicht hebben in de potentie is hierbij erg belangrijk. Wat voor soort winkels zijn geschikt voor de Witte de Withstraat en is hier markt voor bijvoorbeeld?

Volgens Dhr. Muller (2012) bestond het netwerk uit een constant intensief samenwerkende groep, ook wel de begeleidingsgroep genaamd. Hierin zaten ondermeer ambtenaren Ontwikkel Bedrijf Rotterdam, Economische Zaken (wijkeconomie), ruimtelijke ontwikkeling en externe adviseurs. Het idee is geschapen dat het 'ons straatje' werd en iedereen voelde zich proceseigenaar van de samenwerking. Naast een winkelstraatmanager was er ook een opbouwmanager voor de startende ondernemers. De WOM richtte zich op de acquisitie van de ondernemers en de winkelstraatmanager en opbouwmanager richtte zich op de gevestigde ondernemers. De geïnterviewde partijen stellen allen dat dit een intensief en duur project is geweest en dus niet betaalbaar voor alle straten.

Wederzijdse afhankelijkheid

Tijdens het proces werd door de gemeente voornamelijk aanspraak gemaakt op het financiële argument ten aanzien van de wederzijdse afhankelijkheid. De gemeente had een doel voor ogen en om dat te bereiken moest men samenwerken met de pandeigenaren. De gemeente trachtte eigenaren te overtuigen door ze zekerheid op huurinkomsten te garanderen. Het gemeenschappelijke doel voor de eigenaren was minder belangrijk dan het commercieel belang (Dhr. van den Hazel, 29-8-2012). Organisatorisch was er ook sprake van afhankelijkheid van elkaar. Zowel bij de overheid als bij de private partijen moest er veel intern georganiseerd worden (Dhr. Muller, 5-8-2012).

Gemeenschappelijke beeldvorming

Kenmerkend voor de WOM aanpak is dat het ambitieniveau niet exact is vastgelegd. De doelstelling om de Witte de Withstraat te veranderen in een aantrekkelijke winkelstraat met een cultureel

karakter was leidend. De betrokken actoren waren het eens dat het aantal passanten hiervoor moest toenemen. Gedurende de uitvoerende fase is het ambitieniveau aangepast en afgestemd op de individuele belangen (Dhr. Tjelpa en Homan, 29-8-2012).

Er is een duidelijke keuze gemaakt om als eerste prioriteit toe te kennen aan de vastgoed component. Vervolgens, toen daar de noodzakelijke massa was bereikt, kon men zich richten op de andere bijkomende zaken als buitenruimte en nieuwe ondernemingsvereniging. De grenzen opzoeken en dynamisch zijn. Als je jezelf alleen maar beperkt tot de instrumenten die in je gereedschapskist zitten en je niet kijkt naar de kwaliteit van de uitvoering dan ga je het niet halen. Dit komt neer op de moed en vastberadenheid om het tot een succes te brengen (Dhr. van den Hazel, 29-8-2012).

Gezamenlijke beleidspraktijk

Uit analyse van de interviews blijkt dat de ondervraagden het communicatieproces als positief hebben ervaren. Door de communicatie tussen alle partijen open te houden konden problemen snel benoemd en verholpen worden. In het begeleidingsteam werd wekelijks overlegd wat er onder de verschillende partijen speelden en hoe deze zaken opgelost konden worden. Ook werd besproken hoe verder invulling aan de straat gegeven moest worden. Bijvoorbeeld in termen van wat wel en niet gebouwd kon worden of welke formules het winkelaanbod konden versterken etcetera. Het begeleidingsteam probeerde een soort van bestuur van de wijk te vormen. Iedere actor werd hierdoor een belangenbehartiger en legde dit vervolgens weer uit aan zijn achterban (Dhr. van den Hazel, 29-8-2012). Ook accepteerde iedere actor zijn rol. De gemeente speelt normaliter een grotere rol in dit soort projecten maar er werd geaccepteerd dat de WOM de leiding had over de ontwikkelingen. De gemeente wil vaak een rol ambiëren die niet past binnen de ontwikkeling. Zo wil zij graag de regiefunctie in handen hebben, maar kan dit vaak niet waarmaken. De meerwaarde van de WOM uitte zich ook in deze semipubliek-private rol.

Wederzijds voordeel

Het wederzijdse voordeel uitte zich voornamelijk in de waarde ontwikkeling die de straat heeft doorgemaakt door de jaren heen. De gemeente en WOM handelden naar het gemeenschappelijke belang. De pandeigenaren en ondernemers voornamelijk uit commercieel belang. De ontwikkelingen hebben een enorme spin-off gegenereerd die tegenwoordig ook merkbaar is aan aangelegen straten. Zo zijn de winkelhuren enorm gestegen doordat het vastgoed en openbare ruimte een aanzienlijke kwaliteitsimpuls heeft gekregen. Anderzijds genieten de gemeente Rotterdam en de bewoners van het verbeterde imago voordeel. De criminaliteit is verdwenen en de Witte de Withstraat staat nu te boek als een levendige straat waar op cultureel gebied veel te beleven valt (Dhr. Tjelpa & Homan, 29-8-2012).

Aanwezigheid van succes- en faalfactoren

Alle geïnterviewde actoren is gevraagd om een vragenlijst in te vullen, zie tabel 11. Aan de hand van een aantal vragen is getoetst of tijdens het proces succes- en faalfactoren aanwezig zijn geweest. De antwoorden van de directeur van de WOM, gemeente Rotterdam en de winkelstraatmanager en adviesbureau zijn respectievelijk in het zwart, rood en blauw weergegeven.

Vragen	+	-	+/-
Open beleidsarena	X X X		
Erkenning van sleutel figuren	X X		X
Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	X X X		
Inhoudelijke en procesmatige spelregels		X	X X

Openklimaat	X X	X
Gelijkwaardige machtsverhouding	X X	X
Toevallige factoren	X X X	
Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen	X	X X
Perceptiemanagement	X	X X
Dominante eigen logica	X X	X
Onvoldoende beheersing van het dynamische proces	X	X X
Eigen dynamiek van politieke besluitvorming	X	X X
Oerwoud aan regelgeving	X X	X

Tabel 11: Overzicht aanwezige succes- en faalfactoren. (Bron: Eigen bewerking).

Op basis van tabel 11 kan men concluderen dat de actoren nu juist zeer positief gestemd waren met betrekking tot de aanwezigheid van de succes- en faal factoren. Voornamelijk een open beleidsarena en de ruimte voor toevallige factoren blijken door alle actoren erkend te worden. Daarnaast blijken, zij het in minder mate, erkenning van sleutel figuren, openklimaat en gelijkwaardige machtsverhoudingen ook van belang bij het ontwikkelen en uitvoeren van leegstandsbeleid. Ook bleek hier maar in beperkte mate sprake te zijn van faalfactoren.

6.4.4 Conclusie

Het is een zeer succesvol en zeer innovatief instrument gebleken om op een dergelijke effectieve manier met deze problematiek om te gaan. Het instrument is constant aan ontwikkeling onderhevig geweest. De resultaten spreken voor zich. De Witte de Withstraat heeft een enorme vlucht genomen ten opzichte van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Het imago is 180 graden gedraaid en staat nu bekend als hip en creatief. Tegenwoordig maakt de Witte de Withstraat deel uit van het kernwinkelgebied als aanloopstraat.

Achteraf blijkt zoals altijd dat zaken anders, sneller en beter geregeld hadden kunnen worden. De intentie van de WOM aanpak is niet direct geweest te coproduceren. Echter, blijkt uit analyse, dat het instrument een hoog coproducerende factor bezit. Sterker nog, het lijkt erop dat coproductie de doorslaggevende factor is geweest voor dit uitstekende resultaat. Alle partijen hebben er immers baat bij gehad.

6.5 Resumé

Over het algemeen zijn succesfactoren volgens de geïnterviewde actoren duidelijke aanwezig geweest in elk proces (figuur 20). Ook valt op dat de aanwezigheid van faalfactoren mee lijkt te vallen. Dit is opmerkelijk aangezien de samenwerkingsverbanden niet met de intentie tot coproductie zijn geïnitieerd. In het volgende hoofdstuk zijn er verbanden met betrekking tot coproductie gelegd. Overigens komt de eerste kolom overeen met de opsomming van de succes- en faalfactoren van de andere tabellen uit dit hoofdstuk.

Succes- en faalfactoren	Nijmegen			Schiedam			Maastricht			Rotterdam			Totaal		
	+	-	+/-	+	-	+/-	+	-	+/-	+	-	+/-	+	-	+/-
Open beleidsarena	X X		X	X X		X	X X		X	X X X			9		3
Erkenning van sleutel figuren	X X X			X X		X	X		X X	X X		X	8		4
Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	X		X X	X X		X	X X		X	X X X			8		4
Inhoudelijke en procesmatige spelregels	X X		X			X X X			X X X		X	X X	2	1	9
Openklimaat	X X X			X X		X	X X		X	X X		X	9		3
Gelijkwaardige machtsverhouding		X	X X			X X X	X X		X	X X		X	4	1	7
Toevallige factoren	X X		X	X		X X	X		X X	X X X			7		5
Tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen	X X	X		X	X X			X	X X	X		X X	4	4	4
Perceptiemanagement			X X X	X		X X			X X X	X	X	X	2	1	9
Dominante eigen logica	X	X	X	X	X X		X		X X	X X	X		5	4	3
Onvoldoende beheersing van het dynamische proces		X X	X		X	X X		X	X X	X	X X		1	6	5
Eigen dynamiek van politieke besluitvorming	X	X X		X X	X			X X	X	X	X X		4	7	1
Oerwoud aan regelgeving	X	X X			X X	X		X X X		X X	X		1	9	2

Figuur 20: Overzicht succes- en faalfactoren van alle cases samen. (Bron: Eigen bewerking).

H7. Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en is er een aantal aanbevelingen geformuleerd. Dit hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. In paragraaf 7.1 is een conclusie geformuleerd die de hoofdvraag beantwoordt. In paragraaf 7.2 is een aantal aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen hebben in het bijzonder betrekking op vervolgonderzoek. In 7.3 is afsluitend een reflectie gegeven op het uitgevoerde onderzoek gegeven.

7.1 Conclusies

In deze paragraaf is naar aanleiding van de resultaten antwoord gegevens op de empirische deelvragen van dit onderzoek om uiteindelijk te komen tot het antwoord op de hoofdvraag:

“Aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om in Nederlandse winkelgebieden succesvol leegstandsbeleid te coproduceren en in hoeverre kunnen inzichten uit coproductie procesmatig bijdragen aan het verbeteren van leegstandsbeleid voor winkelgebieden?”

In het empirisch deel is gestart met het in kaart brengen van de verschillende instrumenten die in de onderzoeksgebieden zijn ingezet. Vervolgens is onderzocht of er componenten, succes- en of faalfactoren zijn te herkennen die duiden op de aanwezigheid van coproductie. De analyse hiervan moet uitwijzen of de hypothese kan worden aangenomen of dient te worden verworpen. Op basis van deze gegevens kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag die centraal staat in deze studie.

7.1.1 Verandering van het winkellandschap

Met in achtneming van de trends en ontwikkelingen kan met niet anders stellen dan dat het Nederlandse winkellandschap een structurele verandering ondergaat. De toename van internet-aankopen, schaalvergroting, nieuwe winkelconcepten, demografische ontwikkelingen als bevolkingskrimp en vergrijzing en de financiële crisis resulteren ondermeer in een mismatch tussen vraag en aanbod. Winkelleegstand kan hier in veel gevallen een direct resultaat van zijn. Anno 2012 stabiliseerde het leegstandspercentage en stond landelijk 6,3% van het winkelvastgoed leeg. Frictieleegstand is geen probleem, structurele leegstand doet afbreuk aan het winkelklimaat en kan resulteren in een verloederings, ongewenste functies en een neerwaartse spiraal van een winkelstraat of winkelgebied. De negatieve effecten van leegstand zijn bekend: derving van de huurinkomsten, verloederings van de winkellocaties en leefbaarheid in het gebied en aantasting van het vertrouwen bij de beleggers. Leegstand tast ook het imago aan van een winkelgebied waardoor de problematiek hardnekkiger kan worden. Niet alle type winkelgebieden staan er even slecht voor. Zo bedraagt het leegstandspercentage op A-locaties gemiddeld slechts 2% en staat op C-locaties gemiddeld 12,3% leeg. Uit deze studie blijkt dat niet alle winkelgebieden even goed presteren of even goed daartoe in staat zijn.

In de literatuur wordt menigmaal verondersteld dat niet alle winkelgebieden de winkelfunctie in de toekomst kunnen behouden. In deze studie wordt hierbij aangesloten. Het traditionele denken in detailhandel, horeca en dienstverlening moet, ondermeer gezien de opkomst van nieuwe concepten en de toenemende behoefte aan functiemenging, losgelaten worden. Winkelgebieden moeten meer als producten worden ontwikkeld en beheerd. De meeste onderzoekers zijn hier wel van doordrongen evenals de geïnterviewden in deze studie. Dit stelt andere eisen aan de wijze van winkelexploitatie. Wellicht toch ruimte voor die onderneming die mensen trekt, maar weinig omzet genereert. Dergelijke ontwikkelingen worden beperkt door de waardebepaling van het vastgoed en de daaraan gekoppelde commerciële belangen. Dit beperkt de soms noodzakelijke bewegingen op de

winkelvastgoedmarkt. Pandeigenaren moeten in sommige gevallen rekening gaan houden met een scenario van verlies versus minder verlies. De tijden van het 'groei denken' zijn voorbij. Dit betekent dat sommige eigenaren hun vastgoedportefeuilles moeten afwaarderen willen zij huurders vinden. Voor veel eigenaren is dit een pijnlijke situatie en zij wachten dan nog al te vaak op betere tijden. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de grote rol van de financiële partijen in de financiering van vastgoed aankopen. Desondanks zijn deze partijen zelden betrokken in de beleidsontwikkeling van een adequaat leegstandsinstrumentarium. Ook komt steeds vaker omzethuur ter sprake in het debat vanwege de lagere huurmogelijkheden in economisch mindere tijden.

Het beperken van de leegstandsproblematiek vraagt om te sturen vanuit een visie op de ontwikkeling. De visie moet in samenspraak met alle partijen opgesteld worden. Wat zeker ook in de interviews is te herkennen. De financiële haalbaarheid is belangrijk zodat partijen commitment blijven houden. Het gezamenlijke doel moet gericht zijn op het vergroten van de veerkracht van het winkelgebied. Op deze wijze kan een winkelgebied in de toekomst beter reageren op exogene schokken zoals leegstand en blijft de impact daarvan beperkt. Essentieel is dat de maatregelen zijn gericht op het verbeteren van de vitaliteit (vraag en aanbod) en weerbaarheid (samenwerking).

7.1.2 Mogelijkheden van het huidige instrumentarium

Winkelgebieden ontwikkelen zich niet aan de hand van vaste patronen doordat een veelvoud van actoren en belangen zorgen voor dynamiek op de markt. Zo is de functionele hiërarchie van Christaller inmiddels achterhaald door ondermeer de toename van het autobezit en reisbereidheid. De ontwikkeling van huidige winkelgebieden kan slechts ten dele worden verklaard. De perifere detailhandel past bijvoorbeeld niet goed binnen deze theorie. De onderzochte winkelgebieden laten dit ook duidelijk zien. Winkelgebieden zijn hierdoor niet één op één vergelijkbaar met elkaar. Bovendien verschillen de gebiedskenmerken van winkelgebieden.

Winkelleegstand manifesteert zich op basis hiervan in verschillende vormen waardoor winkelgebieden ook in andere fasen kunnen verkeren. Dit vraagt ook om verschillende strategieën in de verschillende fasen. Zo kan het voor een winkelgebied, waar nauwelijks sprake is van leegstand, effectief zijn om de leegstand op voorhand te voorkomen. Door bijvoorbeeld te investeren in de vitaliteit van een winkelgebied of te investeren in het nieuwe winkelen. Een tweede strategie kunnen tijdelijke maatregelen zijn om de negatieve effecten van leegstand te beperken. Hierbij valt te denken aan pop-up stores en windowdressing. Tot slot kan men een derde confronterende strategie toepassen in het geval wanneer er al sprake is van relatief veel leegstand. De zwaardere instrumenten kunnen onder deze strategie worden ingeschaald. Bijvoorbeeld door gebieden van kleur te laten verschieten (functieverandering door een flexibel bestemmingsplan), een WOM die is gericht op het verbeteren van courantheid van het vastgoed en de verhuurbaarheid van het vastgoed, het invoeren van omzethuren etcetera. Dit zijn voorbeelden van zwaardere instrumenten aangezien de leegstand vaak ook hardnekkiger is in dergelijke situaties.

Aan de basis van deze strategieën staan instrumenten voortkomend uit de instrumentenmatrix uit paragraaf 3.6 welke niet allemaal expliciet bij een strategie horen. Echter er is wel enige hiërarchie te herkennen met betrekking tot de zwaarte van de instrumenten. Uit de interviews blijkt dat alle actoren over het algemeen geen noemenswaardige instrumenten misten binnen het scala aan maatregelen. De mogelijkheden in het privaatrechtelijke, publiekrechtelijke en publiek-privaatrechtelijke domein zijn toereikend. De actoren vinden in grotere mate dat er behoefte is aan andere samenwerkingsvormen of beleidsontwikkelingsprocessen. Door de diversiteit en complexiteit van de actoren, maar ook van ieders mogelijkheden, zijn er voldoende instrumenten beschikbaar. Voor het slagen van een aanpak is het daarom des te belangrijker dat men alle individuele mogelijkheden collectief benut om daarmee het einddoel mogelijk te maken: Een gezond en veerkrachtig winkelgebied dat opgewassen is tegen een zich veranderende markt.

7.1.3 De betekenis van coproductie voor leegstandsbeleid

De mogelijkheden die coproductie zou kunnen bieden voor het oplossen van het leegstandsvraagstuk zijn in deze paragraaf belicht. In deze studie heeft met betrekking tot coproductie een hypothese centraal gestaan, te weten:

“Gezien bepaalde kenmerken van binnenstedelijk gebied en retailvastgoedmarkt zullen met name de factoren wederzijds voordeel, gezamenlijke beleidspraktijk, gemeenschappelijke beeldvorming en wederzijds afhankelijke actoren bijdragen aan het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid”.

De hypothese is in deze studie aan vier verschillende cases getoetst. De onderzoeksgebieden kennen alle verschillende leegstandpercentages. In het geval van Nijmegen, Maastricht en Rotterdam zijn de aanloopstraten onderzocht. In Schiedam is daarentegen het gehele kernwinkelgebied onderzocht. In alle cases is er sprake van een aandeel problematische leegstand. De rol die de verschillende actoren innemen kan in een dergelijke situatie bepalend zijn voor de uitkomsten van het beleid. Door coproductie op een hoger abstractieniveau te analyseren is getracht de generaliseerbaarheid van de cases te vergroten.

In de literatuur stellen verschillende auteurs vier componenten als voorwaarde voordat men kan spreken over coproduceren van beleid. Zo kan een coproductie pas van start gaan als de betrokken actoren hun wederzijdse afhankelijkheid aan elkaar erkennen. Alle actoren beschikken over verschillende hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor de oplossing van het vraagstuk. Bewustwording over het feit dat men elkaar nodig heeft voor het realiseren van eigen doelen en belangen blijkt hierbij essentieel. De tweede component in het proces betreft de gezamenlijke beeldvorming over ieders benadering van het probleem, welke wederzijdse afhankelijkheden er bestaan en wat mogelijke oplossingen kunnen zijn. Het is niet vanzelfsprekend dat actoren hier gelijkgestemd in zijn. De derde component uit zich in het afstemmen van een gezamenlijke beleidspraktijk tussen de actoren. Zo dienen de actoren doelstellingen te formuleren waaraan het uit te voeren beleid moet voldoen. Erkenning van de vierde component is volgens de literatuur wellicht het belangrijkste. Actoren zullen pas gaan samenwerken wanneer er wederzijds voordeel te behalen valt waarin ze zichzelf blijven herkennen. Door het definiëren van deze win-win situaties krijgen de actoren inzicht in elkaars belangen. In de literatuur wordt tevens verondersteld dat hierdoor de wederzijdse afhankelijkheden kunnen leiden tot doelvervlechtingen. Ook de aanwezigheid van succes- en faalfactoren blijken grote invloed uit te oefenen op de uitkomst van coproductie.

Uit analyse van de verschillende cases blijkt het proces zich in soortgelijke situaties te hebben afgespeeld. Zo kenmerkt het procesverloop zich in alle cases door actoren die in eerste instantie niet al te happig zijn om te gaan samenwerken. Hier liggen tal van verschillende motieven aan ten grondslag. Vaak was er een onderlinge wantrouwende houding naar elkaar te herkennen. Zo blijkt dat de gemeente niet altijd bereid is om private partijen te veel zeggenschap te geven over het te voeren beleid. Anderzijds stellen de private partijen dat de gemeente te veel in haar regiestoel zit en initiatieven vanuit de markt niet faciliteert c.q. aanmoedigt. De meerwaarde van samenwerking wordt dan vaak niet direct gezien.

Uit de interviews blijkt dat samenwerking pas tot stand kwam naarmate de sense of urgency toenam. De leegstandproblematiek wordt ondermeer door de crisis steeds meer merkbaar. Dit resulteert in het besef dat niets doen en hopen op betere tijden leidt tot verdere verslechtering van het winkelgebied. Met een toenemende leegstand tot gevolg in het geval van Nijmegen en Schiedam. Vanaf dit moment zijn de partijen, vaak met de gemeente als trekkersrol, samenwerking gaan zoeken. Men zou kunnen stellen dat de actoren de wederzijdse afhankelijkheid aan elkaar erkennen. Ook raken de actoren steeds meer bewust van het feit dat men elkaar nodig heeft om eigen doelen

en belangen na te streven. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende partijen trachten samen te werken. Allereerst bleek in de cases, dat samenwerken met een grote veelheid aan actoren moeilijk zou verlopen wanneer partijen individueel vertegenwoordigd waren. De verschillende centrummanagementorganisaties speelden hierop in door gelijksoortige actoren te verenigen in ondernemersverenigingen en verenigingen van eigenaren. Hierdoor kon samenwerking effectiever plaatsvinden, doordat belangen centraal vertegenwoordigd werden. Ook bleek het belangrijk dat actoren op deze wijze gemakkelijker elkaars belangen konden delen. Inzicht in en acceptatie van elkaars belangen blijkt de eerste stap voor samenwerking naar een gemeenschappelijk doel. Zo zijn belangstellingen vroegtijdig uitgesproken en getracht te compenseren. Immers winkelgebieden zullen altijd gekenmerkt worden door contrasterende belangen.

Zowel in Nijmegen als in Maastricht zijn de gemeenten een stap verder gegaan door de verschillende actoren te betrekken bij de ontwikkeling van het leegstandsbeleid voor de stad. Ook heeft de gemeente Schiedam hier 'recentelijk' in 2012 voor besloten. De Werkgroep Vastgoed en het VEBM zijn goede voorbeelden van een samenwerking waar verschillende actoren kennis, informatie en belangen kunnen uitwisselen met het oog op het gemeenschappelijke belang. Dit besef lijkt ook in de andere cases te zijn geland en men tracht op basis hiervan een gemeenschappelijk beeld te vormen met betrekking tot het gewenste ambitieniveau en maatregelenpakket. Uit die interviews blijkt dat in het geval van Rotterdam, Nijmegen en Maastricht dit heeft geleid tot het formuleren van concrete doelstellingen. De verschillende actoren krijgen op deze manier verantwoordelijkheden en kunnen hier op aangesproken worden. Men zou kunnen stellen dat dit resulteert in een soort van samenhorigheidsgevoel ten einde het beperken van de leegstandsproblematiek. Het effect van de samenwerking lijkt toe te nemen wanneer gemeenten een meer faciliterende/initiërende rol aannemen in plaats van hun vaak regievoerende rol. Het centrummanagement blijkt in de onderzoeksgebieden tevens een steeds belangrijker rol in te nemen in de verbinding tussen de actoren. Dergelijke ontwikkelingen duiden op dat de betrokken actoren een gezamenlijk beeld vormen ten aanzien van de problematiek en een gezamenlijke beleidspraktijk ten aanzien van de oplossingsrichtingen. De ondervraagde actoren stellen dat dit belangrijke stappen in het proces zijn geweest om naar het gemeenschappelijke doel toe te werken.

Een niet te onderschatten factor blijkt de voorliefde van verschillende actoren voor een bepaald winkelgebied. Naarmate de eerste successen van samenwerking duidelijk werden in de verschillende winkelgebieden begon de ambitie om de leegstand aan te pakken steeds meer te leven. Voornamelijk eigenaren en ondernemers zijn zich steeds meer betrokken gaan voelen en stelden zich steeds actiever op. Zo kopen eigenaren in Schiedam en Maastricht incurante panden aan om ze op te knappen en zoeken ze naar een geschikte huurder. En ondernemers in Maastricht die winkelhuren overnemen van eigenaren totdat een geschikte huurder is gevonden. Het treffen van deze enigszins risicovolle investering getuigt van commitment in het beleid. Dit is een overeenkomstigheid die in alle cases in meer of mindere mate is waargenomen. Het blijkt dat de actoren hiertoe bereid zijn wanneer zij een wederzijds voordeel zien in deze intensieve samenwerking. Deze win-win situatie uit zich in alle cases. Het blijkt dat de actoren beseffen dat er op deze wijze waardeontwikkeling mogelijk is op economisch, sociaal-maatschappelijk en cultureel gebied.

Uit bovenstaand lijkt het vooralsnog zeer aannemelijk dat coproductie een succesvolle beleidsmethode is voor het ontwikkelen van leegstandsbeleid. In alle onderzochte cases zijn de componenten van coproductie in sterke of mindere sterke mate te herkennen. De literatuur stelt dat complexe ruimtelijke projecten altijd een vergaande samenwerkingsvorm vereisen. Dit beeld lijkt in de praktijk te worden bevestigd ondanks dat men zich niet altijd bewust was van het belang en noodzaak van coproductie. Met betrekking tot de hypothese lijkt er een verband aanwezig te zijn tussen de institutionele voorwaarden en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid. Zoals

vaak in complexe ruimtelijke projecten is samenwerking niet vanzelfsprekend. De verschillende belangentegenstellingen liggen hier grotendeels aan ten grondslag. Uit de cases blijkt dat de actoren pas overgaan tot vergaande samenwerking naarmate het duidelijk is dat de actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Vanaf dit moment zien we dat er duidelijk stappen worden ondernomen voor het ontwikkelen van een gezamenlijke beeldvorming en beleidspraktijk. Dit uit zich ondermeer in het uitspreken van ieders individuele belangen en maken van concessies ten aanzien van het formuleren van het gemeenschappelijke belang. Deze stap is noodzakelijk voor behoud van commitment aan het beleid tijdens de uitvoeringsfase. Voornamelijk wanneer zaken in de praktijk toch anders verlopen als op voorhand werd verwacht. Stel het merendeel van de actoren heeft een winsituatie maar één of meerder actoren hebben een negatieve beleving bij de uitkomsten van het proces. Dan is er geen sprake meer van een wederzijds voordeel. Wanneer actoren dit niet meer ervaren zal de samenwerking onderdruk komen te staan. Het individuele belang staat dan altijd boven het gemeenschappelijke belang. Het is belangrijk dat de betrokken actoren blijvend investeren in het proces waardoor de beleving van samenwerking uiteindelijk positief ervaren kan worden. Terugblikkend op de onderzochte cases blijkt de aanwezigheid van de componenten essentieel voor de verschillende behaalde successen. Schiedam is wellicht het beste voorbeeld dat intensieve samenwerking loont. Tot voorkort werd hier nauwelijks samengewerkt. Het hoge leegstandspercentage is hier grotendeels een gevolg van. Er was immers geen duidelijk beleid dat door alle actoren werd gedragen. In Maastricht is dit wel het geval geweest. Dit uit zich zowel in de cijfers als in de mening van de ondervraagde actoren ten aanzien van de samenwerking.

Ook is in de onderzochte cases de veerkracht in verschillende mate toegenomen. Enkele voorbeelden betreffen het oprichten van ondernemersverenigingen en verenigingen van vastgoedeigenaren. De organisatiekracht in deze winkelgebieden neemt hierdoor toe. Door het opknappen van de panden zowel intern als extern verbetert de courantheid van de panden. Hierdoor zijn de panden beter verhuurbaar. Ook hebben de verschillende gemeenten middels het revitaliseren van de openbare ruimte getracht de aantrekkelijkheid van de winkelgebieden te vergroten. Deze maatregelen dragen allen bij aan het vergroten van de veerkracht van het gebied. Het effect is vergroot door de intensieve samenwerking, doordat er gehandeld is naar een gemeenschappelijk doel in plaats van naar individuele belangen. Met andere woorden er lijkt een positief verband te bestaan tussen de aanwezigheid van de componenten van coproductie en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid. De veerkracht is immers meer toegenomen wanneer de actoren samenwerkten.

De aanwezigheid van succes- en faalfactoren kunnen ook inzicht verschaffen in de mate van succes van coproductie. Met andere woorden: Naarmate het aantal succesfactoren toeneemt, hoe gemakkelijker men inziet dat deze juist door samenwerken tot stand zijn gekomen.

Uit tabel 12 valt te concluderen dat in alle cases in verschillende mate sprake was van de aanwezigheid van succesfactoren. Zo kan geconcludeerd worden dat er in alle cases sprake was van een open beleidsarena en een openklimaat. De veelvoud van betrokken actoren bevestigen dit beeld. Andere factoren die mede het succes hebben bepaald is de erkenning van sleutel figuren, de aanwezigheid van een procesmanager en het openstaan voor toevallige factoren. Uit de interviews blijken deze in verschillende fases belangrijk in het proces. Voornamelijk in de beginfase is de erkenning van sleutelfiguren belangrijk voor het creëren van een spin-off werking naar overige actoren in het gebied. In latere fases blijkt de aanwezigheid van een procesmanager belangrijk voor het tijdig oplossen van belangentegenstellingen die het proces kunnen vertragen. Het dynamische karakter van coproductie uit zich in aangrijpen van toevallige factoren. Kansen die zich onverwachts voordoen zijn aangegrepen. Zoals inspelen op plotselinge extra financiële middelen en laten landen van nieuwe concepten. Opvallend is dat in de cases wordt aangegeven dat het vaststellen van inhoudelijke en procesmatige regels maar in beperkte mate heeft plaats gevonden. Dit kan verklaard

worden als dat de samenwerking gebaseerd is op vrijwillige bereidheid om het gemeenschappelijke belang te dienen. Het blijkt dat de actoren zich namelijk moeten kunnen identificeren met het beleid. Anderzijds blijkt ook dat de faalfactoren overwegend afwezig waren volgens de geïnterviewde actoren. Zo blijkt het inzetten van leegstandsmaatregelen en ontwikkelen van beleid nauwelijks belemmerd te zijn door een oerwoud aan regelgeving. Dit versterkt het beeld dat het huidige instrumentarium toereikend is voor het beperken van de leegstandsproblematiek. Ook blijkt wanneer de partijen een gezamenlijk beeld hebben gevormd ten aanzien van de aanpak, dat het proces voldoende beheersbaar bleek met respect voor het dynamische karakter. Ook hebben gemeenten het besef dat gezamenlijk met andere actoren tot oplossingen moet worden gezocht. Een 'politiek gewenste wind' ten aanzien van de problematiek is in mindermate aanwezig geweest volgens de geïnterviewde partijen.

Uit het onderzoek blijkt dat de hypothese dient te worden aangenomen. Het al of niet samenwerken staat of valt met de wil elkaars belangen te onderkennen. Hierbij worden individuele belangen naar de achtergrond geplaatst zonder dat het eigen belang er onderleedt. Waardoor coproductie automatisch gegenereerd is. Uit het onderzoek blijkt eveneens dat de componenten, succes- en faalfactoren van coproductie en het succesvol coproduceren van leegstandsbeleid.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf staan de verschillende onbelichte zaken in de studie centraal. Tijdens het onderzoek naar beantwoording van de centrale vraag zijn een aantal vragen onbeantwoord gebleven. De aanbevelingen zijn gecategoriseerd in aanbevelingen voor praktijk en vervolgonderzoek.

7.2.1 Aanbevelingen praktijk

Hierna volgen een aantal aanbevelingen welke het effect van coproductie zou kunnen vergroten.

Overheid moet heldere kaders bieden

Overheden dienen heldere kaders te bieden waarbinnen de marktpartijen kunnen functioneren. Een duidelijke visie waarin prioriteiten zijn aangebracht is hierbij leidend. Dit kan betekenen dat sommige winkelgebieden deels of geheel van functie kunnen veranderen. Gemeenten moeten hier rekening mee houden in hun bestemmingsplannen. Bovendien is het belangrijk dat gemeenten projecten initiëren dan wel faciliteren. Vaak moeten actoren in een winkelgebied eerst consensus bereiken over het ambitieniveau en het maatregelenpakket. De gemeente kan extra spin-off creëren wanneer zij zekerheid bieden aan de marktpartijen. Bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies voor het opknappen van panden en gevels of middels herinrichting van de openbare ruimte.

Ruimte voor initiatieven

Private partijen ervaren nog te vaak dat het gemeentelijk beleid te restrictief van aard is. Soms kan het belangrijk zijn dat partijen elkaar snel weten te vinden zodat de gevolgen van winkelleegstand beperkt blijven. Vertragingen door regelgeving kunnen resulteren dat een initiatief momentum verliest waardoor het effect verminderd. Gemeenten zouden minder regie willen voeren en meer uithanden geven door de marktinitiatieven te vertrouwen. Dit vraagt om een andere benaderingswijze. Bijvoorbeeld door een meer conceptuele benadering vanuit een productgedachte met ruimte voor vernieuwing. Soms moet men simpelweg proberen alvorens men kan stellen dat een bepaald concept niet geschikt is voor een winkelgebied. Om te voorkomen dat concepten die per definitie niet gewenst zijn dient de gemeente te handelen vanuit een duidelijke breed gedragen visie. Deze visie is uiteraard gebaseerd op een grondige analyse van de problematiek. Verschillende initiatieven kunnen op deze wijze getest worden of zij al dan niet bijdragen aan het verbeteren van

de veerkracht van winkelgebieden. Een voorbeeld zou toepassing van omzethuren kunnen zijn. In deze economische mindere tijden kan het ondernemers veel voordeel bieden.

Grotere rol pandeigenaren

In de literatuur werd de suggestie al gewekt en in de praktijk is bevestigd dat eigenaren een veel grotere rol kunnen spelen in de aanpak van winkelleegstand. In de randvoorwaardelijke sfeer zijn eigenaren van essentieel belang. Zij bezitten immers het vastgoed. Beleving is een in toenemende mate belangrijk factor in een winkelgebied. Dit betekent dat zowel de interne als externe beleving van een winkelgebied in orde moet zijn. Eigenaren kunnen hieraan bijdragen door blijvend te investeren in de courantheid van hun vastgoed. De winkelvastgoedmarkt is een dynamische markt waar consumenteneisen voortdurent veranderen. Het vastgoed dient zich hierop aan te passen. Een belangrijke stap hierin kan het vormen van verenigingen van eigenaren voor een winkelgebied of binnenstad zijn. Onderlingen krijgen eigenaren inzicht in elkaars belangen en collectief hebben eigenaren een sterkere onderhandelingspositie naar bijvoorbeeld de gemeente. Het is belangrijk om eigenaren in een vroeg stadium bij de planvorming te betrekken.

Financiële partijen

Uit deze studie blijkt dat de betrokken actoren het netwerk over het algemeen als compleet beschouwen. In alle cases was er sprake van een samenwerkingsverband tussen ondernemers, eigenaren, gemeenten, centrummanagement en makelaars; zij het in verschillende fasen. Desondanks blijken initiatieven soms toch spaak te lopen op de financiering. Kredietverstrekking door financiële instellingen is de laatste jaren aangescherpt vanwege de financiële crisis. De verschillende partijen zouden gebaat zijn bij een soms flexibeler houding van banken. Dit betekent niet dat zomaar te pas en te onpas kredieten verstrekt moeten worden. Echter zou leegstandsbeleid wel gebaat zijn wanneer financiële partijen ook in de planvorming worden betrokken. Soms is het bieden van gunstigere financieringsvoorwaarden net dat zetje wat bijvoorbeeld eigenaren nodig hebben om te investeren.

Verskillende succesfactoren verbeteren

Ten aanzien van coproductie kunnen ook een aantal zaken verbeteren. Uit deze studie blijkt dat een groot deel van de succesfactoren aanwezig zijn in de onderzochte cases. Desondanks kunnen een aantal factoren verbeteren zodat het effect van coproductie versterkt. Zo blijkt dat perceptiemanagement nog in beperkte mate aanwezig is. Wanneer de actoren voornamelijk in de beginfase hier aandacht aan besteden kunnen belangentegenstellingen sneller uitgesproken worden. De individuele belangen komen niet altijd overeen met het gemeenschappelijk belang. Het weghalen van percepties kan het proces versnellen. Op deze wijze kan ook voorkomen worden dat actoren hun eigen dominantie logica blijven voeren. Gemeenschappelijke beeldvorming is een van de fundamentele componenten van coproductie. Actoren dienen de problematiek dan ook op een andere wijze te benaderen.

Daarnaast blijkt dat meer duidelijkheid over financiële middelen risico beperkend kan werken. Marktpartijen hebben dan meer zekerheid over hun investeringen. Ook dient constant rekening te worden gehouden dat er sprake is van gelijke machtsverhoudingen. Commitent voor de aanpak blijkt essentieel voor de mate van succes van de coproductie. Verstoorde machtsverhoudingen kunnen resulteren dat partijen zich niet meer herkennen in de aanpak waardoor de uitkomsten van het beleid kunnen verslechteren.

Continue coproductie met een flexibele instelling van alle actoren is een strikte voorwaarde om een winkelgebied succesvol te kunnen laten blijven tot in de toekomst. Immers, hierdoor wordt de veerkracht sterk vergroot.

7.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Hierna volgen een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Monitoren effecten van leegstandsbeleid

De in de literatuur genoemde indicatoren om de veerkracht van een winkelgebied te toetsen zijn in deze studie nauwelijks inzichtelijk geworden. Hier ligt het gebrek aan data en monitoring bij gemeenten aan ten grondslag. In de literatuur zijn verschillende auteurs het eens over de waarde van deze indicatoren. Echter, blijkt in de praktijk dat deze indicatoren nauwelijks worden getoetst. Om het effect van leegstandsbeleid met betrekking tot de veerkracht van een winkelgebied in kaart te brengen moet vervolgonderzoek gestart worden. Het verzamelen van data voor deze indicatoren behoeft wel dat verschillende partijen gegevens openbaar maken. Gemeenten en wellicht provincies zouden hier een belangrijke rol in kunnen spelen.

Aan de hand van deze indicatoren kunnen maatregelen beter afgewogen worden in termen van effectiviteit. Ook draag het bij aan de evaluatie van het beleid. Op deze manier wordt inzichtelijker waar instrumenten tekort schieten en aangepast kunnen worden. Sterker nog, succesvolle instrumenten kunnen op deze manier worden onderbouwd met harde feiten. Dit kan het opstellen van een geschikt instrumentarium in de toekomst doen verbeteren.

Overeenkomstige onderzoeksgebieden

In de onderzochte cases was sprake van een zekere overeenkomstigheid, echter kan dit met betrekking tot de validiteit worden vergroot. De aard van de problematiek is op sommige punten enigszins verschillend gebleken. Desondanks zijn duidelijke inzichten uit de studie naar voren gekomen die aantonen dat coproductie een effectieve sturingsvorm voor de leegstandsproblematiek is. De inzichten zouden beter te generaliseren zijn wanneer er meer cases met meer overeenkomsten onderzocht worden.

Overige factoren van invloed

Gezien de complexiteit van de leegstandsproblematiek in relatie tot coproductie en gezien de beschikbare tijd is tijdens het onderzoek enkel ingegaan op de aspecten huidig instrumentarium en coproductie. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat naast deze twee aspecten ook andere factoren van invloed zijn op de veerkracht van een winkelgebied. Dit beeld werd ook bevestigd in de interviews. Om met respect voor de context de complexiteit van het leegstandsvraagstuk te ondervangen is het noodzakelijk dat deze factoren onderdeel uitmaken van een studie. Vervolgens kan het verband tussen deze factoren worden aangetoond, zodat een nog meer valide antwoord gegeven kan worden op de betekenis van coproductie voor het leegstandsvraagstuk.

Gevolgen verbeteren veerkracht op de andere functies van een winkelgebied

Een onderbelicht aspect in deze studie betreft welke gevolgen het verbeteren van de veerkracht van winkelgebieden heeft op de andere functies van een winkelgebied. Hierbij kan gedacht worden aan de implicaties met betrekking tot sociale ontwikkelingen als leefbaarheid, wonen of werkgelegenheid. Onderzoek zal moeten uitwijzen wat de effecten op deze andere functies kunnen zijn.

7.3 Kritische reflectie

Met dit onderzoek is meer inzicht verkregen in het mogelijke effect van coproductie op de leegstandsaanpak van winkelgebieden en de factoren die invloed hebben op het ontwikkelen en uitvoeren van leegstandsbeleid. Dit onderzoek kan beleidsmakers wellicht helpen bij het formuleren. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer een leegstandsaanpak aan de institutionele voorwaarden voldoet de actoren succesvol leegstandsbeleid kunnen coproduceren. Ook blijkt dat op deze wijze de

veerkracht van een winkelgebied kan toenemen. Echter is in deze paragraaf een kritisch noot opgeworpen aan de uitvoering van deze studie.

Onderzoeksmethode

Een eerste limitatie van dit onderzoek betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Het doen van kwalitatief onderzoek heeft als nadeel dat de onderzoeksgegevens subjectief van aard kunnen zijn. Het wil namelijk niet zeggen dat het in de praktijk overal zo verloopt. Bij kwantitatief onderzoek is het subjectieve karakter vele malen beperkter. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt heb ik getracht dit te ondervangen door veranderingen in veerkracht te toetsen aan de hand van indicatoren. Door gebrek aan data en input is dit maar moeizaam en in beperkte mate gelukt. Gemeenten en centrummanagementorganisaties hadden vaak alleen inzicht in de leegstandspercentages en in aantal nieuw gestarte ondernemingen. Overigens verschilde dit ook nog sterk per gemeente. Sommige gemeenten hadden helemaal geen inzicht in dit soort data. Zoals gezegd zou monitoren van deze gegevens de generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroten. Dit heb ik getracht te doen door documentanalyse van verschillende beleidstukken van de diverse gemeente. Echter, bleek dat deze niet allemaal up to date zijn en in het geval van Schiedam was de nieuwe detailhandelsvisie zo recent dat de effecten nog niet merkbaar waren. Tevens zou de generaliseerbaarheid toenemen naarmate meer cases zouden kunnen worden onderzocht. Vervolgonderzoek is dus gewenst om mijn bevindingen meer te onderbouwen.

Overigens, wanneer ik wel alle indicatoren had kunnen toetsten, zou dit nog een momentopname zijn geweest. Op basis hiervan zou ik de verschillen tussen de cases kunnen verduidelijken, echter kon ik niets zeggen over de ontwikkeling. Om hier uitspraken over te doen dient men elk jaar of elke twee jaar dit te monitoren zodat men de resultaten in perspectief kan analyseren.

Verbeterpunten

Mijns inziens zou ik deze studie kunnen verbeteren op een tweetal aspecten. Om een volledig antwoord op mijn centrale vraag te krijgen zouden ten eerste alle factoren die invloed op de veerkracht van een winkelgebied uitoefenen onderzocht en geanalyseerd moeten worden. Op deze wijze verkrijgt men een beter begrip van context en aard van de leegstandproblematiek en de mogelijke oplossingen. Daarnaast, om aan te tonen dat coproductie een effectieve sturingsvorm voor de leegstandsproblematiek is, zou men een aantal cases met andere sturingsvormen kunnen onderzoeken. Op basis hiervan worden de verschillen tussen de verschillende sturingsvormen inzichtelijk en kan de waarde van coproductie nog beter beoordeeld worden.

Het tweede aspect zou bijvoorbeeld een regionale monitor kunnen zijn naar de ontwikkeling van veerkracht van winkelgebieden met betrekking tot de leegstands aanpak. Deze monitor kan deels gebaseerd zijn op tabel 5 uit hoofdstuk 3. De indicatoren komen voort uit de literatuur. In dit licht is het interessant om te zien of deze indicatoren in de praktijk ook bepalend kunnen zijn voor de beoordeling van de veerkracht van winkelgebieden. Kortom de beperkingen zijn eigenlijk het gebrek aan cijfermateriaal en dus is dit een opmaat voor vervolgonderzoek.

Aanpak onderzoek

Met de kennis van nu zou ik mijn onderzoek in het vervolg anders aanpakken. Op de eerste plaats ben ik lange periode bezig geweest met mijn totale scriptie. Dit zou ik in het vervolg absoluut anders doen aangezien het soms moeilijk is jezelf te motiveren gedurende een dergelijk lange periode. Door meer structuur aan te brengen in het proces had ik mogelijk eerder ontdekt hoe weinig materiaal er beschikbaar is. Mogelijk had ik dan mijn doel bijgesteld. Je kunt immers niet alles tegelijkertijd onderzoeken. Mijn onderzoeksplan was nog niet goedgekeurd en ik was al gestart met inplannen van de interviews. Ik had wel al een idee hoe het zou kunnen lopen maar had geen enkel

referentiepunt. Doordat alles vertraging opliep ervoer ik soms dat ik te snel op zaken vooruitliep. Dit zorgt voor een chaotisch proces waardoor uiteindelijk de tijd dringt. Bovendien heb je minder de tijd om methodologische en theoretische keuzen te laten bezinken. Na het afronden van mijn interviews moest ik nog veel van de voorgaande hoofdstukken (her)schrijven waardoor achteraf zaken alsnog logische op zijn plek vielen. Dit heeft aanzienlijk meer tijd gekost dan ik vooraf kon vermoeden. Mijns inziens had meer structuur bijgedragen aan een beter efficiënter proces met minder onnodig tijdverlies.

Referentie's

Literaire bronnen

Boel, p. (2012), *Avanti Incourantie: gebiedsgerichte bedrijfsontwikkeling + herontwikkeling incourant vastgoed*. Rotterdam

Bakker, B. M. (2011). *De zelfstandige ondernemer in binnenstedelijke planmatige winkelcentra: Een lust of last?: Een onderzoek naar de (financiële) meerwaarde van zelfstandige ondernemers in de branche- en huurdersmix van binnenstedelijke planmatige winkelcentra*. Amsterdam: School of Real Estate.

Balsas, J. L. (2004). *Measure the livability of an urban centre: an exploratory study of key performance indicators*. London: Routledge

Balsas, J. L. (2012). *Downtown resilience: A review of recent (re)developments in Tempe, Arizone*. United States, Tempe: Elsevier

Bergsma, A. A. (2009). *De waarde-ontwikkeling van winkevastgoed tijdens exploitatie: Een onderzoek naar de verwachte verouderingsopslag bij winkelvastgoed om daarmee een betere rendementsvoorspelling te maken*. Amsterdam: School of Real Estate.

Bekkers, V.J.J.M. (1996). *Coproductie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie*. In: *Bestuurswetenschappen*, Jaargang 1996, Volume 3, pp. 177-194

Gerritse, E. (2012). *Essential Facts: Online thuiswinkelen in Nederland*. Rotterdam: Blauw Research.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (2007), *Management in netwerken : over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid : over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese

Buitelaar, E., Mertens, H., Needham B. & de Kam G. (2006) *Sturend vermogen en woningbouw: Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*. Utrecht: DGW/NETHUR-partnership 34.

Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers

CBW Mitex (2010). *Onderzoek Retail2020; Re'structure*. Driebergen: CBW Mitex

Centrummanagement Maastricht. (2012). *Activiteitenplan 2013*. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Droogh Trommelen en partners (2010). *Kiezen of delen: Beleid op maat voor perifere detailhandel*. Nijmegen: DTnp.

Droogh Trommelen en partners (2011). *Dynamiek door beleid*. Nijmegen: Dtnp

DTZ Zadelhof (2012). *De kanshebbers in de markt*. Utrecht: DTZ Zadelhof

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001). Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma

Evers, D., Hoorn, A. van & Oort, F. van. (2005) *Winkelen in Megaland*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Evers, D. (2006). *Building for consumption: an institutional analysis of peripheral shopping center development in northwest Europe*. Amsterdam: University of Amsterdam (UvA).

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

Erdman, P. H. (2008). *Op zoek naar beleving: Onderzoek naar een belevingsconcept voor winkelgebieden*. Amsterdam: School of Real Estate.

Fernandes, J. R. & Chamusca, P. (2012). *Urban policies, planning and retail resilience*. Portugal: University of Porto.

Gantvoort, J. (1990). *Functionele hiërarchie onder druk: een vergelijkend onderzoek naar het koopgedrag in een aantal woonwijken in het zgn. RoCa-gebied*. Delft: Technische Universiteit Delft.

Gemeente Maastricht (2007). *Detailhandelsnota Maastricht*. Maastricht: Gemeente Maastricht

Gemeente Maastricht, (2008). *Bevolkingsontwikkeling en detailhandelsnota*. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Nijmegen, (2011). *Een Bruisende Binnenstad: Meer ruimte voor innovatie en dynamiek*.

Gemeente Nijmegen (2010) *Ringstraten monitor 2010*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen

Gemeente Nijmegen (2007) *Ringstraten monitor 2007*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen

Gemeente Rotterdam (2012). *Ambities voor een compacte en gevarieerde Rotterdamse Binnenstad*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Schiedam (2010). *Detailhandelsnota 2010-2020*. Schiedam: Gemeente Schiedam

Gemeente Schiedam (2012). *Ontwikkelingsvisie binnenstad*. Schiedam: Gemeente Schiedam

- Graaf, L. de (2007). *Gedragen Beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft – Eburon
- Geest, L. van der & Heuts, L. (2005). *'Risico's op de Nederlandse huizen- en hypotheekmarkt in 2005-2010'*, Breukelen: Nyfer
- Gondrie & Raas (2011). *Wettelijke obstakels omzet huur in vastgoedmarkt*
- Van Gool, P. & Ten Have, G.M. (2006). *Luchtbellen in vastgoedwaarderingen door verkeerd gebruik taxatiemethoden?* Amsterdam: Amsterdam Business School.
- Gool, Van, P., Brounen, D., Jager, P. en Weisz, R. M., (2007). *Onroerend goed als belegging*, Groningen/ Houten, Wolters-Noordhoff, 2007.
- Gualini, E. (2002). *Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks*, in: G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. de Magalhães (Eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate.
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- Guy, C. (1994). *The retail development Proces. Location, property and planning*. Routledge London and New York.
- Hazel, R. van den (1998). *Hoofdstuk 11, De vastgoedontwikkelingsmaatschappij als beheer-instrument..* In: Boekema et.al. (1998). Boekema, F., T. van der Steen & J. van de Wiel (1998). *Dynamiek in binnensteden: theorie en empirie van winkelvastgoed*. Van Gorcum, Assen.
- Hazel, R. van den & Ossewaarde, O. (2006). *'Het Signaleringsinstrument veilige winkelgebieden'* Arnhem: Seinpost Adviesbureau.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*,
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (2011). *Het nieuwe winkelen*. Den Haag: Hoofdbedrijfschap detailhandel
- IPD/ROZ (2011a). *Definitielijst input- en outputparameters IPDROZ Vastgoedindex 2011*. Almere: IPD
- IPD (2011). *Taxatierichtlijnen IPDROZ Vastgoedindex*. Almere – IPD
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ruimte ruilen - Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag- Nicis Institute
- Jackson, C. & Watkins, C. (2005). *Planning Policy and Retail Property Markets: Measuring the Dimensions of Planning Intervention*. Londen: Routledge
- Jones Lang LaSalle (2011a). *Institutionele beleggers en vastgoedfondsen - Generations in Real Estate*.

- Kärrholm, M., Nylund K. & de la Fuente, P. P. (2012). *Spatial resilience and urban planning: Addressing the interdependence of urban retail area*. Sweden: Malmö University.kl
- Keeris, W. (2007). *Gelaagdheid in leegstand*. In: *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312).
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2002). Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek. In: Teisman e.a. (2004), *State of the art coproductie, stip-studie*. pp. 12-13, Erasmus Universiteit Rotterdam: Centrum voor Publiek Management.
- 't Klooster, E. van (2006) *'Van barrière naar gat in de mark: Een onderzoek naar meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen'*, Woudenberg: Inbo.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Kort, M. (2005). *Co-production between governments, interest groups, private companies and citizen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Krabben, E. van der (2009). *Retail development in the Netherlands - Evaluating the effects of radical changes in planning policy*. London: Routledge
- Kotval, Z. (2001) Measuring the effectiveness of downtown revitalization strategies, in: C. Balsas (Ed.) *Urbanismo Comercial em Portugal, a Necessidade de uma Nova Gestão Urbana* (Lisbon, URBE & CMPV), 43–49.
- Levelt, M., Metze, T & Salet, W. (2012) *Conflict in samenwerking - De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking*. Den Haag - Nicis Institute.
- Locatus (2011) *Retailfact 2011*. Woerden: Locatus.
- Locatus, (2012), *Locatus Retail Facts 2012: Kengetallen over de Nederlandse detailhandel. leegstandspercentage schiedam*. Woerden: Locatus.
- Van Loon, Bardoel & van den Bergh (2012) *Winkelleegstand praktisch oplossen*. Rotterdam/Arnhem: Kamer van Koophandel Rotterdam/Seinpost Adviesbureau
- Ministerie IenM (2011). *Actieprogramma aanpak kantorenleegstand*. Den Haag: Ministerie IenM
- Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets – The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag
- Nationale Beroepsorganisatie van Accountants (2011.) *'Risicoanalyse accountsanalyse vastgoed'*, Amsterdam.

Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. Londen: Routledge

NRW, Nederlandse Raad voor Winkelcentra (2010). *Dynamiek van winkelgebieden. Van meer naar betere meters*. NRW taskforce dynamische winkelgebieden.

NVM Business (2009) *Stand van zaken Nederlandse detailhandel markt*. Nieuwegein: NVM Business

NVM Business (2012). *Retailvisie: Aanloopstraten in beeld*. Nieuwegein: NVM business.

Osinga, J.J. (2000). *Marktconforme disconteringsvoet: Taxeren volgende de DCF-methode*. Delft

Plan Bureau voor de Leefomgeving (2013). *Demografische ontwikkelingen 2010-2040 - ruimtelijke ontwikkelingen en regionale diversiteit*. Den Haag: Plan Bureau voor de Leefomgeving

Plan Bureau voor de Leefomgeving (2011). *Nederland in 2040 een lang van regio's - ruimtelijke verkenning 2011*. Den Haag: Plan Bureau voor de Leefomgeving

Poort, J. et al (2005) *'Marktwerking op de rit: Het borgen van de publieke belangen op de taximarkt'*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Pickett, S.T.A., Cadenasso, M.L. & Grove, J.M. (2004). *Resilient cities, meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms*. USA: Institute of Ecosystem Studies.

Ravenscroft, N. (2000). *The Vitality and Viability of Town Centres*. In Urban studies

Ravenscroft, N., Reeves, J. & Rowley, M. (2000). *Leisure, property, and the viability of town centres*. England: University of Surrey.

Saunders, M. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek: Nederlandse bewerking, vijfde druk*. Amsterdam: Pierson Education Benelux.

Segeren, C. (1998). *Hoofdstuk 10, Een vereniging van beleggers binnen het centrummanagement*. Pp. 95 – 102. In: Boekema et.al. (1998). Boekema, F., T. van der Steen & J. van de Wiel (1998). *Dynamiek in binnensteden: theorie en empirie van winkelvastgoed*. Van Gorcum, Assen.

Segeren A., Needham B. & Groen J. (2005). *De markt doorgrond: Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NAI uitgevers.

Sellers, J.M. (2002). *Governing from Below, Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Janssen-Janssen, L.B. (2010). *Ruimte ruilen: Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstand kantoren*. Den Haag: Nicis institute.

Stok, J. (2008). *Branding Witte de With: Invloed van wijkbranding op de ontwikkelingen in het Witte de Withkwartier*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Stolwijk, I.A.T. (2012). *Vastgoedeigenaren in de hoofdrol: Een onderzoek naar het aanpakken van leestand in randstraten van een kernwinkelgebied, met een focus op de rol van beweegredenen van vastgoedeigenaren*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

Swarts, (2006) *Coproductie? Een kwestie van balancerend sturen! Een casestudie naar factoren die de beleidsuitvoering belemmeren binnen coproducties*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Teisman, G.R. e.a. (2004). *State of the art coproductie, stip-studie*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Centrum voor Publiek Management.

Tops, P.W. (1999). Co-productie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels. In: *Bestuurswetenschappen*, Jaargang 1999, volume 3, pp. 201-225.

Tops, P.W. (1996). *Verhalen over co-productie: de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

van der Veen, M. (2009). *Projectmanagement van infrastructurele projecten in cases met geprivatiseerde partijen: een casestudy naar de interacties van het projectmanagement van knooppunt Bleizo met TenneT, Rijkswaterstaat en ProRail*. Twente: University Twente.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). *Handreiking Leegstand te lijf: Handvatten voor langetermijnstrategie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Vlist, A. van der (2009) *'Bellen Blazen? De economie van vastgoedontwikkeling'*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Van der Voordt, T., Geraedts, R., Remøy, H., & Oudijk, C. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010.

VROM-raad. (1998), *De sturing van een duurzame samenleving – advies over de sturing van het leefomgevingbeleid*. Den Haag: VROM-raad

Van Wijland, G. (2012). *Wie redt de winkelstraat - in Binnenlands Bestuur*. 16 maart 2012, p. 19-22

Zuidema, M. & Elp, M. van (2010). *Kantorenleegstand: Analyse van de marktwerking*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw

Elektronische bronnen

CBS (2012) 'Inwoner aantal Schiedam' Geraadpleegd op: 7 maart 2013, <http://nl.wikipedia.org/wiki/Schiedam>

Van Dale (2013), 'Online woordenboek', Geraadpleegd op: 15 maart 2013,
<http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=systeem&lang=nn>

Locatus (2013), 'Retail Reflects', Geraadpleegd op: 31 mei 2013,
<http://www.locatus.com/retailreflect/2013/22/01/geen-enkele-winkel-meer-bijbouwen-dat-is-te-kort-door-de-bocht-provincie-brabant/>

Maastricht dichtbij (2012) 'We vergrijzen en vergroenen, studeren hard, maar zijn allermest creatief', geraadpleegd op: 20 mei 2013,
<http://www.dichtbij.nl/maastricht/regionaal-nieuws/artikel/2546681/we-vergrijzen-en-vergroenen-studeren-hard-maar-zijn-allermest-creatief.aspx>

Needman, B. & Louw, E., (2003) '*Padafhankelijke bedrijventerreinen*', Geraadpleegd op: 5 juli 2013,
www.esbonline.sdu.nl/esb/images/880368_tcm445-239316.pdf

Ringstraten Nijmegen, (n.d.) 'Gemeentesite', geraadpleegd op: 31 februari 2013,
<http://www.ringstraten.nl/voor-bedrijven/actieplan>

VEBM (2013) 'Vereniging van Eigenaren binnenstad Maastricht', Geraadpleegd op: 31 mei 2013,
<http://www.vebm.nl/>

WPM Groep (n.d.) 'Vitality View', Geraadpleegd op: 7 maart 2013,
<http://www.wpmgroep.nl/pm-pagina.aspx?pageID=220>

Persoonlijke communicatie

Nijmegen

Naam:	Functie:	Datum:
John Bardoel	Winkelstraatmanager	17-7-2012
Ruud Schilder	Gemeente Nijmegen	20-9-2012
Derek Verlee	Bedrijfsmakelaar	20-7-2012

Schiedam

Naam:	Functie:	Datum:
Paul van 't Loo	Programmamanager stadskern	8-8-2012
Vera van der Vlerk	Projectleider binnenstad	8-8-2012
Chris Coppens	Centrummanager	26-7-2012
Tim Verdoorn	Directeur Verdoorn & Salari Vastgoed	9-8-2012

Maastricht

Naam:	Functie:	Datum:
Paul ten Haaf	Centrummanager	21-8-2012
Jan-Willem Doelman	Gemeente Maastricht	21-8-2012
Michel Maes	Directeur Maes Vastgoed	22-8-2012

Rotterdam

Naam:	Functie:	Datum:
Frank Homan	Winkelstraatmanager	29-9-2012
Peter Tjelpa	Gemeente Rotterdam	29-9-2012
Rob van den Hazel	Adviseur Seinpost Adviesbureau	30-8-2012
George Muller	Directeur WOM (oud)	30-8-2012

Bijlagen

Interviewhandleiding onderzoeksgebieden

I KENNISMAKING

- 1) Uw naam;
- 2) Organisatie;
- 3) Ervaringen met leegstandsproblematiek.

II UW ORGANISATIE

- 4) In welk stadium en op welke wijze is uw organisatie betrokken bij de leegstand beperking in Nijmegen?
- 5) Hoe zou u uw rol in het project willen omschrijven?
- 6) Op welke wijze en in welke mate heeft uw organisatie het project kunnen beïnvloeden?

III EFFECTIVITEIT INSTRUMENTARIUM

- 7) Welk instrumentarium heeft uw organisatie ingezet om de winkelleegstand te beperken?
- 8) Wat zijn de resultaten van uw inzet?
- 9) Hoe meet u de resultaten?
- 10) Is er een nulmeting uitgevoerd?
- 11) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u positief bijgedragen aan de leegstandsaanpak?
- 12) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u negatief bijgedragen aan de leegstandsaanpak?
- 13) Zijn de vooropgestelde doelen/ambities gehaald?
- 14) In hoeverre acht u de maatregelen die door uw organisatie zijn getroffen effectief?
- 15) In welke mate schiet uw aanpak tekort of op welke aspecten dienen te worden verbeterd?

IV HET PROCESVERLOOP

- 16) Welke partijen zijn allemaal betrokken geweest bij het reduceren van leegstandsproblematiek en was volgens u hiermee het netwerk compleet?
- 17) Welke partijen hebben een cruciale rol gespeeld in het project?
- 18) Hoe verliep de interactie tussen partners?
- 19) Wat is gedaan aan draagvlakversterking onder ondernemers en vastgoedeigenaren?
- 20) In hoeverre zijn eigenaren betrokken geweest in het project en wat hebben eigenaren gedaan om de problematiek aan te pakken?

Wederzijds voordeel

- 21) In hoeverre was er sprake van een gemeenschappelijk belang (win-win situatie) bij de partners om tot samenwerking over te gaan?
- 22) Zo ja, wat waren specifieke voordelen of beweegredenen voor uw organisatie om tot samenwerking over te gaan en in hoeverre zijn deze behaald?

Wederzijdse afhankelijkheid

- 23) In welke mate waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen om doelen te bereiken?
- 24) Waarom waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen (geld, expertise, (politieke) macht)?

Gemeenschappelijke beeldvorming

- 25) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over het ambitieniveau, mogelijke oplossingen en afhankelijkheden die er tussen partners bestaan?
- 26) Wat hebt u ten aanzien van de op te lossen problematiek ingebracht en waar heeft u vanaf gezien?
- 27) In hoeverre was sprake van overeenstemming tussen partners over de aard van de problematiek en de in het geding zijnde belangen en aspecten?
- 28) Op welke manier is geprobeerd een verbinding tot stand te brengen tussen uiteenlopende percepties en perspectieven ten aanzien van het ambitieniveau?
- 29) Kon u zich gedurende het project blijven identificeren met het vooraf geformuleerde ambitieniveau of eventueel aangebrachte wijzigingen daarin?

Gezamenlijke beleidspraktijk

- 30) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over de aanpak en de in gang te zetten activiteiten ten behoeve van het beperken van de winkelleegstan?
- 31) Hoe is hierover overeenstemming bereikt: wat heeft u ingebracht, waar heeft u vanaf gezien?
- 32) In welke mate was sprake van passief handelen door partijen: dat betekent het niet blokkeren van de voortgang?
- 33) Waren de rollen van de partners helder en zijn hier verschuivingen in opgetreden naarmate het project zich verder ontwikkelde?

Succes- en faalfactoren

- 34) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u positief bijgedragen aan het verloop van het proces?
- 35) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u negatief bijgedragen aan het verloop van het proces?
- 36) Kunt u in onderstaand schema aankruisen of de stelling volgens u wel, niet of in beperkte mate van toepassing is op de leegstandsaanpak?

Tab. 2: Aanwezigheid succes- en faalfactoren

	+	-	+/-
Het netwerk was toegankelijk voor nieuwe actoren, waardoor in alle fasen van het proces de juiste betrokkenen aan tafel zaten			
Er is tijdens het project constant aandacht besteed aan de belangen en percepties van sleutelfiguren om ze op die manier niet te vervreemden van het proces			
Er was een procesmanager aanwezig met een relatieve onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling			
Voorafgaand aan het project en de feitelijke samenwerking zijn door partners gezamenlijk inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd (zoals rol verdeling, verantwoordelijkheden, besluitvorming etc)			
Er was sprake van een algemene sfeer van openheid waarin contact tussen bestuur, partners en mensen buiten het netwerk min of meer gewoon was			
Onderhandelingen en discussies tussen partners vonden plaats op basis van gelijkwaardigheid			
Onvoorziene factoren (zoals plotselinge weerstand bij burgers, nieuwe regelgeving, nieuwe subsidie mogelijkheden) zijn tijdig herkend en positieve mogelijkheden benut			
Er zijn/waren voldoende financiële middelen beschikbaar en er bestaat/bestond tijdig duidelijkheid over de inzet van financiële middelen (subsidies)			
Vooringenomen percepties die partners ten opzichte van elkaar hanteerden zijn tijdig uitgesproken en weerlegd, waardoor impasses in besluitvorming of conflicten tussen partners konden worden voorkomen			
Het netwerk bestaat/bestond uit actoren die "dezelfde taal spreken" waardoor andere betrokkenen zich mogelijk buitengesloten voelen/hebben gevoeld			

Het besluitvormingsproces is/was planmatig georganiseerd en het besturen was gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid waardoor weinig ruimte is/was voor het dynamische karakter van coproductie			
Er wordt/is onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de politiek op de besluitvorming			
Door de grote hoeveelheid regelgeving ligt/lag er druk op de voortgang van het proces en is/was er nauwelijks ruimte voor het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen			

V BESCHOUWEND

37) Hoe kijkt u terug op het hele proces?

38) In welke mate speelden beheersmatige aspecten (kostenoverschrijdingen, ongestructureerde processen, lange duur proces) dan wel politieke aspecten (verborgen agenda's, uiteenlopende belangen, onvoldoende draagvlak) een rol?

39) Stelt u zich eens voor dat de eerste ideeën rondom een leegstandsaanpak in 2012 pas opborrelen en er nu pas gestart kan worden met de ontwikkeling van een leegstandsaanpak. Wat zou u nu anders doen, rekening houdend met de inzichten die u nu ten aanzien van het onderwerp heeft?