

Op zoek naar oplossingsrichtingen voor leegstaande winkelpanden in binnensteden

Een casestudy naar de binnensteden van Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg

PROGNOSE Adviesbureau: gemeenten onderschatten probleem • 'Haal streep door nieuwbouwplannen' DDL 27.9.11

'Winkelleegstand chronisch'

Winkels bouwen voor leegstand

Tijdelijk snoepparadijs in hart van Rotterdam

Winkeliers: "Provinciale regie detailhandel nodig!"

Leegstaande panden opgefrist

ARTISTIEK Eigenaar Babashop en kunstenaar vullen eerste lege etalage in Brusselsestraat

Kunst tegen teloorgang straat

'Middelgrote gemeenten hebben veel te optimistische winkelplannen'

Creative tijdelijke oplossingen voor leegstaande winkelpanden in de binnenstad

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

19 juni 2013

Martijn Exterkate

Op zoek naar oplossingsrichtingen voor leegstaande winkelpanden in binnensteden

Een casestudy naar de binnensteden van Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg

**Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
19 juni 2013**

**Martijn Exterkate (3003256)
e-mail: martijnexterkate@gmail.com
Begeleider: Sander Lenferink**

Voorwoord

Tsjakka! Na 6 maanden intensief met het onderwerp winkelleegstand bezig te zijn geweest is mijn bachelorthesis voltooid. En ik ben trots! Trots op het eindresultaat, maar ook op mijn doorzettingsvermogen. Het onderzoek doen was het afgelopen half jaar in verschillende opzichten interessant. Zo had ik de kans om heel het land door te reizen voor interviews met experts, wat vaak inspirerende gesprekken opleverde. Ook de actualiteit van het onderwerp maakte het schrijven van de thesis interessant. Er ging geen week voorbij waarin er in de media geen aandacht werd besteed aan winkelleegstand. Dit deed voor mij het onderzoek doen leven.

Mijn inspiratie voor dit onderwerp? Eigenlijk komt het meer voort uit frustratie dat veel gemeenten nog steeds denken dat leegstand van winkels kan worden opgelost met het bouwen van nog meer winkels, vaak gestuwd door eigen grondposities en kortzichtig en onbetrouwbaar beleid. Dat op weilanden en bij bijvoorbeeld voetbalstadions massaal grootschalige detailhandel wordt toegelaten, terwijl in de binnenstad en winkelcentra vlakbij veel panden leegstaan. Loop maar eens een rondje door het stads-, dorps- of winkelcentrum bij u in de buurt en u zult begrijpen wat ik bedoel. Ik heb dan ook in mijn scriptie antwoorden proberen te geven op de vraag hoe gemeenten verstandiger detailhandelsbeleid kunnen voeren om daarmee de winkelleegstand te beperken. Zoals u wellicht door de zinnen heen hebt kunnen lezen ben ik pragmatisch ingesteld: ik kijk graag naar oplossingen voor problemen. Dit is dan ook goed terug te zien in mijn thesis. Meerdere keren is mij gevraagd waarom ik nou specifiek voor de binnenstad heb gekozen als te onderzoeken gebied, terwijl in andere gebieden de leegstandsproblematiek veel nijpender is. Dit komt voort uit mijn overtuiging dat met proactief beleid grote winkelleegstand in binnensteden en haar aanloopstraten kan worden voorkomen.

Ik maak graag van de gelegenheid gebruik een aantal mensen te bedanken. Allereerst mijn scriptie-begeleider Sander Lenferink, die keer op keer constructief doch kritisch naar mijn stukken heeft gekeken. Hij was in staat mij elke keer een *boost* te geven waardoor ik vertrouwen kreeg door te gaan met mijn onderzoek. Daarnaast wil ik mijn collega's bij RoyalHaskoningDHV, waar ik tijdens het schrijven van mijn scriptie ook stage liep, bedanken. Ze hebben mij de kans gegeven veel tijd te kunnen besteden aan mijn onderzoek en zorgden voor een stimulerende en inspirerende werkomgeving. Bij RoyalHaskoningDHV wil ik in het bijzonder mijn stage-begeleider Jacques van Dinteren bedanken, met wie ik een aantal goede gesprekken heb kunnen voeren over mijn scriptie, die altijd op de achtergrond aanwezig was en constant nieuwe publicaties en artikelen stuurde. Ook wil ik iedereen die ik heb geïnterviewd bedanken voor de tijd die ze beschikbaar stelden voor mijn onderzoek. Als laatste bedank ik mijn ouders, die in welke keuze ik ook maak in mijn leven, altijd achter mij staan.

Mij rest niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen!

Met vriendelijke groet,
Martijn Exterkate

Samenvatting

Steeds meer winkelgebieden in Nederland hebben te maken met toenemende winkelleegstand. In april 2013 stond 7,8% van de winkels in heel Nederland leeg, wat ver boven de gebruikelijke frictieleegstand is. Ondanks de toenemende winkelleegstand blijft het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak toenemen. Deze toename overtreft de bevolkingsgroei en de stijging van consumentenbestedingen aanzienlijk. De grootste bedreiging voor binnensteden zal liggen in aanloopstraten en aan de randen van de stad.

Voor gemeenten heeft grootschalige winkelleegstand in de binnenstad negatieve gevolgen. Het tast de aantrekkelijkheid van de binnenstad aan, wat ten koste kan gaan van de concurrentiepositie van een gemeente. Ook werkt winkelleegstand vernieling en verloedering in de hand en is winkelleegstand financieel onaantrekkelijk voor een gemeente. In dit onderzoek staan oplossingsrichtingen specifiek voor gemeenten om deze leegstaande winkelpanden in de binnenstad en haar aanloopstraten tegen te gaan centraal.

Leegstand kan gezien worden als 'het niet verhuurd zijn van een voor verhuur aangeboden ruimte'. Leegstand kent verschillende oorzaken. Allereerst de economische omstandigheden, waarbij er vanzelfsprekend meer leegstand zal ontstaan als het economisch slechter gaat. Daarnaast zijn er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de leegstand beïnvloeden, namelijk ontgroening, vergrijzing en de sterke opkomst van het internetwinkelen. Specifiek voor een pand lijkt de gebouwstructuur bepalend voor de kans dat er leegstand ontstaat. Daarnaast kan regel- en wetgeving leegstand in de hand werken of oplossingen verhinderen. Als laatste wordt schaalvergroting in de winkelmarkt gezien als oorzaak voor winkelleegstand, waarbij formules met een groot oppervlak en/of veel vestigingen kleinschalige spelers verdringen en deze panden leeg komen te staan.

Overheden hebben verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking om een bepaald doel te bereiken. Deze zijn onder te verdelen volgens het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel. In dit onderzoek is het facilitaire sturingsmodel daaraan toegevoegd. Daarnaast zijn ze verder onder te verdelen in algemene of individuele instrumenten en verruimende of beperkende instrumenten. In deze thesis is er onderzoek gedaan bij verschillende binnensteden in Noord-Brabant, namelijk 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg. Deze onderzochte gemeenten blijken vooral te kiezen voor juridische en faciliterende instrumenten en relatief weinig voor economische, communicatieve en fysieke beleidsinstrumenten. Een verklaring hiervoor kan de ongunstige financiële positie van veel gemeenten zijn. Daarbij passen zij zowel algemene, individuele, verruimende als beperkende instrumenten toe.

Oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt voor het tegengaan van leegstand zijn herbestemming, het tijdelijk gebruik van leegstaande panden, sloop, een bouwstop en regionale afstemming. Van deze oplossingsrichtingen worden herbestemming, tijdelijk gebruik en regionale afstemming ook toegepast door de onderzochte gemeenten en lijken zij gangbaar voor leegstaande winkelpanden. Sloop en een bouwstop wordt door geen van de onderzochte gemeenten aangedragen als optie om leegstand tegen te gaan.

De onderzochte gemeenten blijken nauwelijks bewust te kiezen voor bepaalde oplossingsrichtingen om specifiek de leegstand in binnensteden en aanloopstraten tegen te gaan. Een uitzondering hierbij is de gemeente Helmond, die veel energie steekt in de bestrijding van de

leegstand. Een logische verklaring hiervoor is dat deze gemeente een hoger leegstandspercentage kent dan de andere onderzochte gemeenten. Wel nemen de onderzochte gemeenten allerlei initiatieven om de aantrekkelijkheid van deze binnensteden en aanloopstraten te verhogen. Zo zijn alle gemeenten betrokken bij een ondernemersvereniging/centrummanagement of zijn bezig deze op te starten. Daarnaast doen alle vier gemeenten aan city marketing voor de binnenstad, zijn ze actief bezig met het samenbrengen van verschillende partijen en participeren de gemeenten in regionaal en provinciaal overleg over winkelleegstand. Drie gemeenten geven aan in te zetten op gemengde bestemmingen in aanloopstraten.

Onderzoek bij het tegengaan van leegstaand in de kantorenmarkt en praktijkonderzoek bij gemeenten voor het tegengaan van winkelleegstand hebben geleid tot acht oplossingsrichtingen voor gemeenten. Deze worden hieronder in beknopte vorm weergegeven:

1. Ga als stad op zoek naar je eigen **identiteit**, waarbij kwaliteiten optimaal worden benut. Zet dit om in een duidelijke **visie**, zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn.
2. Kijk kritisch naar de **planvoorraad** en maak duidelijke keuzes bij nieuwbouwplannen of herontwikkeling, die passen in de toekomstvisie van de stad. Kies daarbij voor toekomstbestendige gebieden.
3. Werk aan **regionale afstemming** met gemeenten in de regio..
4. Wees als gemeente een **verbinder**. Breng partijen uit verschillende sectoren bij elkaar zodat er dwarsverbanden ontstaan die er nog niet zijn.
5. Stimuleer en faciliteer als gemeente een **centrummanagement** en **detailhandel ondernemersvereniging** die concreet bezig zijn met het aantrekkelijker maken van de binnenstad.
6. **Investeer in de openbare ruimte** van de binnenstad en blijf de kwaliteit van de openbare ruimte op peil houden.
7. Spoor vastgoedeigenaren van leegstaande panden aan tot **lagere huren**.
8. Probeer als gemeente **losser om te gaan met regels** om zo bedrijvigheid beter te kunnen faciliteren

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Onderzoeksmodel	4
1.4 Vraagstelling	5
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	6
2. Leegstand	7
2.1 Het begrip leegstand	7
2.2 Oorzaken leegstand	8
2.2.1 Economische omstandigheden	9
2.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	9
2.2.3 Gebouwstructuur	10
2.2.4 Regel- en wetgeving	11
2.2.5 Schaalvergroting winkelmarkt	11
3. Beleidsinstrumenten	13
3.1 Het begrip beleidsinstrumenten	13
3.2 Het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel	14
3.3 Conceptueel model	16
4. Methodologie	17
4.1 Onderzoeksstrategie	17
4.2 Onderzoeksmethoden	18
5. Oplossingsrichtingen leegstand vanuit de kantorenmarkt	21
5.1 Herbestemming	21
5.2 Tijdelijk gebruik van leegstaand pand	23
5.3 Sloop	24
5.4 Bouwstop	25
5.5 Regionale afstemming	25
5.6 Raamwerk oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt	26
6. Praktijkvoorbeelden aanpak winkelleegstand binnensteden	27
6.1 Gemeente Eindhoven	27
6.2 Gemeente Helmond	30
6.3 Gemeente 's-Hertogenbosch	32
6.4 Gemeente Tilburg	36

6.5 Op naar regionale en provinciale samenwerking	39
7. Oplossingsrichtingen winkelleegstand binnensteden	41
7.1 Inventarisatie initiatieven gemeenten	41
7.2 Sturingsmodellen in de praktijk	42
7.3 Oplossingsrichtingen kantorenmarkt vergeleken met winkelmarkt	45
7.4 Acht oplossingsrichtingen voor het tegengaan van winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten	46
8. Conclusies, reflectie en aanbevelingen	53
8.1 Conclusies	53
8.2 Reflectie	55
8.3 Aanbevelingen	56
Literatuurlijst	57
1. Contactpersonen interviews	61
2. Interviewguides	62

1. Inleiding

1.1 Projectkader

De Nederlandse binnenstad staat aan de vooravond van grote veranderingen. Vergrijzing, ontgroening en de onstuitbare opkomst van het internetwinkelen zijn ontwikkelingen die structureel impact hebben op de functie van de binnenstad. Daar komt de zware huidige economische crisis bovenop. Het kopen van goederen, van oudsher een belangrijke functie van de binnenstad, kan tegenwoordig voor veel producten op internet en de mogelijkheden voor entertainment thuis zijn onbegrensd. Daar komt bij dat consumenten steeds mobieler worden, wat concurrentie bevordert. Deze ontwikkelingen samen leiden tot veranderingen in vraag naar functies die de huidige binnenstad behelzen. Binnensteden lijken te veranderen van 'places to buy' in 'places to be', waar het verblijven en het onder de mensen zijn een belangrijke rol gaan spelen. Een bezoek aan de binnenstad moet een *experience* worden om als binnenstad de concurrentie aan te kunnen met andere attracties, zoals recreatieparken en pretparken.

Op het moment is het meest zichtbare gevolg van deze ontwikkelingen leegstand, dat zich in de binnenstad voornamelijk concentreert op de winkelmarkt. Bevond het leegstandspercentage zich tot 2010 nog onder de 6 procent, op 1 april 2013 stond 7,8% van de winkels in heel Nederland leeg (PBL, 2013, p. 51). Het percentage leegstand in binnensteden is gelijk aan dit landelijke gemiddelde (Locatus, 2012, p. 15). Er wordt door het NEPROM (2012, p.6) ongeveer 4% frictieleegstand, gebruikelijke leegstand bij een wisseling van de huurder, aangenomen. Bijna 4% van de leegstand is dan langdurig of structureel van aard. Van Dongen, Buitelaar & Breedijk (2013) stellen zelfs dat deze langdurige en structurele leegstand zelfs twee derde is. Specifiek voor binnensteden wordt door Locatus en andere deskundigen een frictieleegstand van 2% aangenomen (Munnecom, p.c.¹, 2013). De toename van de problematische en structurele leegstand laten zien dat de winkelleegstand steeds minder een tijdelijk fenomeen is.

Tegelijkertijd met de stijging van de winkelleegstand, is ook het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak (WVO) toegenomen. Zo is er in 2012 ruim 430.000m² bijgekomen, waardoor het totaal aantal in Nederland uitkomt op 29.450.000 m². De toename van het winkelvloeroppervlak overtreft de bevolkingsgroei en de stijging van consumentenbestedingen in de detailhandel sinds 2003 aanzienlijk (PBL, 2011, p. 12). Wel is de planvoorraad van winkelmeters aan het afnemen. In 2008 was de planvoorraad 6,5 miljoen m². Eind 2010 was dit teruggelopen tot 4,1 miljoen m² (DTNP, 2011, p. 13). Een deel van de plannen is uitgevoerd, maar een veel groter deel is afgeblazen of uitgesteld. In de wel gerealiseerde plannen verschuift het accent naar centrumprojecten. Deze projecten worden steeds kleiner. Institutionele beleggers en vastgoedfondsen die investeren in winkelvastgoed beoordelen vooral de centrumlocaties als positief.

Deze cijfers lijken vooralsnog voor de kern van de binnenstad relatief gunstig. Echter, de grootste bedreiging voor de binnenstad zal liggen in de aanloopstraten en aan de randen van de binnenstad waar de vraag naar winkelruimte verder zal teruglopen (DTNP, 2011, p. 10). De vooruitzichten voor de fysieke winkelmarkt zijn somber gesteld. Zo stelt het CBW-Mitex (2010) in haar onderzoek dat een afname van 20 tot 35% van het aantal in gebruik zijnde winkelmeters in

¹ p.c. is gedurende de gehele thesis een afkorting voor 'persoonlijke communicatie'

2020 niet ondenkbaar is. Het NEPROM is echter iets positiever gesteld. Zij geven geen concrete toekomstcijfers, maar geven aan dat zelfs het meest optimistische scenario van het CBW-Mitex waarschijnlijk te pessimistisch is. Zij verwachten dat vooral veel kleinere locaties uit de gratie zullen raken. Booz & Company hebben onlangs becijferd dat de komende zeven jaar het winkelloppervlak in stedelijke gebieden sterk zal afnemen (Financieel Dagblad, 2013). Zij stellen dat 17% van het totale winkelloppervlak verdwijnt.

Gemeentelijk beleid dient op deze ontwikkelingen afgestemd te worden. Bij ongewijzigd beleid zal de aantrekkelijkheid van stadscentra op den duur aangetast worden; leegstand komt voor het winkelend publiek van de binnenstad niet ten goede aan de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Daarnaast heeft een leegstaand winkelpand een negatief effect op nabij liggende winkelpanden; het gebied of straat wordt onaantrekkelijker (Oosterman, p.c., 2013). Dit kan leiden tot een domino-effect, waarbij er meer leegstand zal ontstaan rondom leegstaande panden. Deze problematiek verschilt per binnenstad en dus per gemeente. Zo is het aannemelijk dat een kleinere gemeente meer last zal ondervinden van leegstand in haar centrum dan grote steden die een centrumfunctie vervullen en daardoor een grotere aantrekkingskracht heeft op haar bezoekers. Daarom lijkt gemeentelijk beleid een voor de hand liggend schaalniveau om de problematiek aan te pakken, waarbij lokale oplossingen gezocht kunnen worden voor de lokale problematiek.

Leegstand van winkelpanden kan door een gemeente om verschillende redenen als probleem gezien worden (Oosterman, p.c., 2013). Allereerst kunnen leegstaande winkelpanden de concurrentiepositie van een gemeente verslechteren. Een gemeente zal niet snel bereid zijn om zich het belang van een individuele ondernemer aan te trekken. Echter, op het moment dat door leegstaande panden de kwaliteit van een straat achteruit gaat en dit het ondernemersklimaat verslechtert, heeft dit een negatief effect op het imago van de stad en daardoor ook op de concurrentiepositie. Ten tweede werkt leegstand vernieling en verloedering in de hand; iets wat een gemeente wil voorkomen. Als derde is leegstand financieel onaantrekkelijk voor een gemeente. Enerzijds doordat er minder inkomsten zullen zijn uit onroerendgoedbelasting en anderzijds doordat grootschalige winkelleegstand er toe kan leiden dat er minder bezoekers naar een stad komen. Daardoor zullen de bestedingen afnemen, waardoor de werkgelegenheid af zal nemen en uiteindelijk zelfs het aantal bewoners van een gemeente af kan nemen.

Centraal in dit onderzoek staan specifieke oplossingsrichtingen voor gemeenten om leegstaande winkelpanden in de binnenstad en haar aanloopstraten tegen te gaan. Een onderzoek waarbij gemeentelijk beleid omtrent dit onderwerp wordt vergeleken is zover als bekend nog niet gedaan voor de winkelmarkt. Onderzoeken richten zich vooral op ontwikkelingen die de leegstand veroorzaken en op richtingen waarop de detailhandel zich zou moeten richten om levensvatbaar te zijn. In de kantorenmarkt, echter, is onderzoek naar oplossingsrichtingen voor leegstaande panden verder gevorderd. Ook zijn er al vele projecten gaande, waarbij bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden worden getransformeerd of er sprake is van tijdelijke herbestemming (Eindhovens dagblad, 2012; Herbestemming academie, 2012; Kennisbank herbestemming, 2013). De winkelmarkt kan hiervan leren, hoewel beseft moet worden dat de kantorenmarkt wezenlijk verschilt van de winkelmarkt. Dit onderzoek past toegepaste oplossingsrichtingen voor leegstand in de kantorenmarkt toe als raamwerk voor de winkelmarkt. Deze oplossingsrichtingen zullen uiteen worden gezet. Verder zal er worden gekeken in hoeverre deze oplossingsrichtingen in de praktijk al worden toegepast in de winkelmarkt en in hoeverre

deze als toepasbaar worden geacht door brancheorganisaties en professionals in het veld. Dit alles wordt bekeken vanuit een gemeentelijke visie, omdat zoals eerder benoemd leegstaande winkelproblematiek per gemeente verschilt en gemeentelijk beleid wenselijk is om de problematiek te sturen. Hiervoor zal onderzoek gedaan worden naar verschillende binnensteden in Noord-Brabant, namelijk 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg. Er is gekozen om een ruim scala aan binnensteden te onderzoeken, om zo een completer beeld te schetsen van mogelijke oplossingsrichtingen. In het kader van dit onderzoek is het niet toevallig dat deze steden verenigd zijn in een regionaal netwerk, namelijk de BrabantStad. Dit biedt voor het onderzoek kansen om te onderzoeken of er tussen de betreffende steden samenwerking bestaat bij het bestrijden van leegstand van winkelpanden in de binnenstad.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek zal praktijkgericht zijn, waarbij het doel van dit onderzoek luidt:

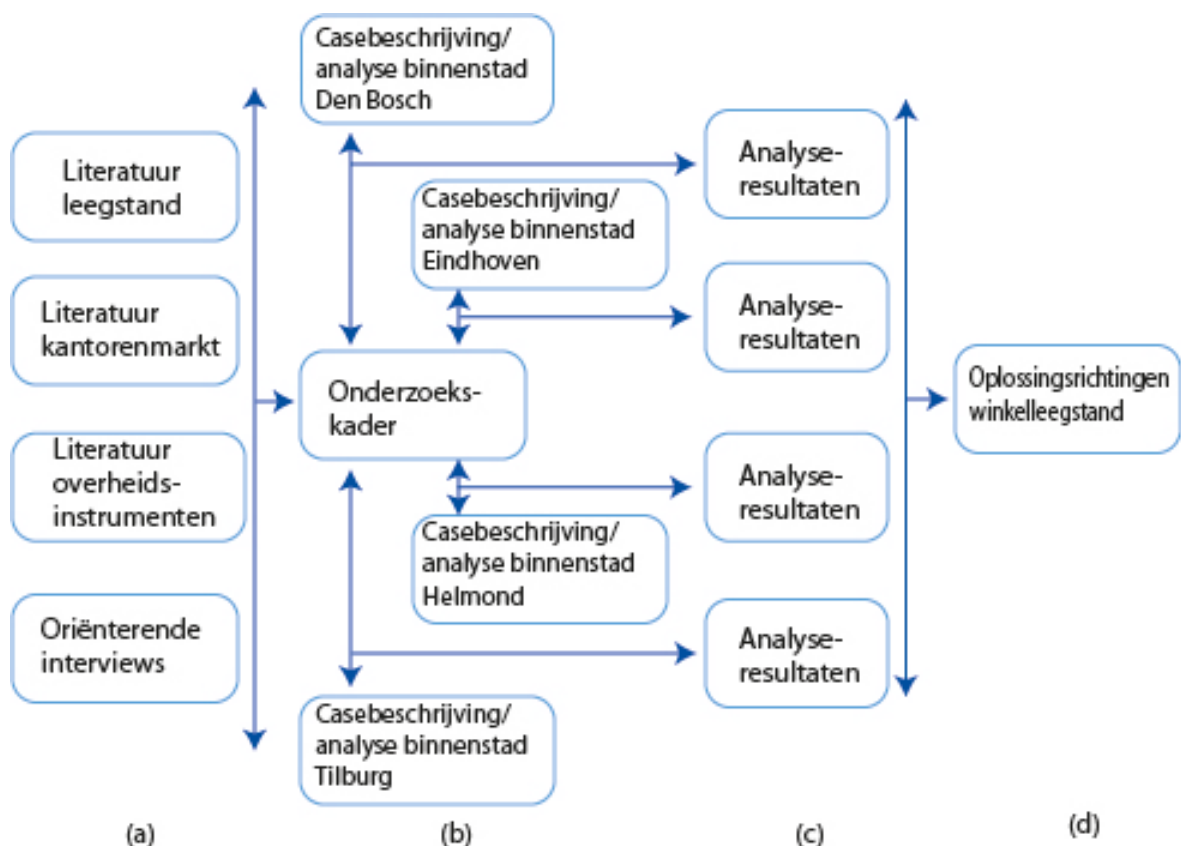
Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in oplossingsrichtingen voor gemeenten om het aantal leegstaande winkelpanden in de binnenstad te verminderen, door onderzoek te doen naar oplossingsrichtingen die worden toegepast door de gemeenten Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg voor de leegstand van winkelpanden in hun binnensteden. Daarbij dienen toegepaste oplossingsrichtingen voor het verminderen van leegstand in de kantorenmarkt als raamwerk.

Bij deze doelstelling dienen een aantal opmerkingen gemaakt te worden. Allereerst met betrekking tot de oplossingsrichtingen. Zoals eerder is besproken verschilt de leegstandproblematiek per binnenstad, daarom ligt het niet voor de hand specifiek toepasbare oplossingen aan te dragen. Een transformatie van een winkelpand tot een horecalegenheden kan bijvoorbeeld in de ene stad haalbaar zijn, maar in de andere stad niet. Dit onderzoek beoogt richtingen aan te geven, die toepasbaar kunnen zijn in algemene zin voor de binnenstad. Met een gemeente wordt in dit onderzoek simpelweg de overheidsinstantie gemeente bedoeld. Een leegstaand winkelpand wordt in dit onderzoek opgevat als een pand waarbij de leegstand problematisch of structureel is. Dit wil zeggen dat een pand langer dan 1 jaar leegstaat. Het perceel dient in het bijbehorende bestemmingsplan op zijn minst de bestemming 'detailhandel' te hebben. Een binnenstad wordt in dit onderzoek gezien als het (meestal historische) deel van een stad dat door de aanwezigheid van winkels en andere openbare voorzieningen de centrumfunctie vervult in een stad. Daarbij zal in het kader van dit onderzoek de focus vooral liggen op de aanloopstraten van de binnenstad, waar de leegstandproblematiek het grootst is. Bij het verminderen van het aantal leegstaande winkelpanden in de binnenstad wordt in dit onderzoek ervan uitgegaan dat het percentage winkelpanden dat leegstaat verminderd wordt. Immers, als het aantal leegstaande panden verminderd in een bepaalde periode, maar het totaal aantal winkelpanden met een relatief groter aandeel verminderd, dan zal de leegstand relatief niet verminderen en daarmee ook niet de effecten op nabijgelegen panden. Als laatste dient het begrip raamwerk verder te worden uitgelegd. Dit raamwerk kan gezien worden als een opsomming van oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt die zullen worden verkend voor de winkelmarkt. Dit onderzoek beoogt niet een één-op-één vergelijking te maken van mogelijkheden en verschillen van oplossingsrichtingen tussen beide sectoren, maar het raamwerk helpt

oplossingsrichtingen voor leegstand van winkelpanden te structureren. Zij kunnen bijvoorbeeld aanknopingspunten bieden tijdens interviews.

1.3 Onderzoeksmodel

In deze paragraaf wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd. Dit is volgens Verschuren en Doorewaard (2007, p. 67) “een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken”. Het laat zien hoe de diverse stappen onderling samenhangen. Kenmerkend voor het onderstaande onderzoeksmodel is het principe van confrontatie, waaruit vervolgens conclusies getrokken worden. Hierbij staat de verticale dubbele pijl voor de ‘confrontatie’ en staat de horizontale enkelvoudige pijl die vanuit de verticale pijl vertrekt voor ‘hieruit kan worden geconcludeerd of afgeleid’.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Dit model wordt als volgt verwoord:

(a) Een bestudering van literatuur over leegstand, de kantorenmarkt en overheidsinstrumenten, evenals oriënterende interviews, leveren het onderzoekkader (b), waarmee oplossingsrichtingen voor het verminderen van leegstaande winkelpanden in de binnenstad die door gemeenten worden toegepast worden onderzocht. (c) Een analyse van deze resultaten resulteert in (d) inzichten voor oplossingsrichtingen voor de winkelmarkt om het aantal leegstaande panden in de binnenstad te verminderen

Ad (a)

Allereerst wordt uit de literatuur betreffende leegstand, de kantorenmarkt,

overheidsinstrumenten en oriënterende interviews met een expert op het gebied van Retail & Leisure en met een Ruimtelijk Strateeg van de provincie Noord-Brabant, het begrip leegstand gedefinieerd, de leegstandsproblematiek in de kantorenmarkt onderzocht en verschillende overheidsinstrumenten in kaart gebracht. Vervolgens worden middels deze literatuur oplossingsrichtingen uiteengezet die worden gebruikt in de kantorenmarkt om leegstand tegen te gaan. Hierdoor wordt een theoretische bril ontwikkeld.

Ad (b)

De tweede stap is het onderzoeken van de vier gekozen gemeenten op de mogelijke oplossingsrichtingen die zij toepassen voor het verminderen van leegstaande winkelpanden in de binnenstad. De te analyseren gemeenten zijn in meerdere aspecten verschillend, dit om een zo breed mogelijk spectrum te krijgen van de mogelijke oplossingsrichtingen en tevens te kunnen bekijken of er ondanks deze verschillen in gebieden toch overeenkomsten zijn tussen de oplossingsrichtingen.

Ad (c)

Vervolgens zullen de eventuele oplossingsrichtingen binnen de verschillende gemeenten worden geanalyseerd. De oplossingsrichtingen zullen worden geplaatst in verschillende sturingsmodellen voor beleidsinstrumenten en er zal een vergelijking gemaakt worden met oplossingsrichtingen uit de kantorenmarkt. Daarnaast worden er interviews met experts van verschillende branche-organisaties afgenomen, waarin de verschillende oplossingsrichtingen worden voorgelegd.

Ad(d)

Tot slot kunnen de analyseresultaten inzicht bieden in oplossingsrichtingen voor gemeenten om het aantal leegstaande winkelpanden in de binnenstad tegen te gaan. Zijn er oplossingsrichtingen die elke gemeente of een groot deel van de gemeenten toepast dan zou er geconcludeerd kunnen worden dat deze oplossingsrichtingen ook toepasbaar kunnen zijn voor andere gemeenten.

1.4 Vraagstelling

Uit de doelstelling en het onderzoeksmodel kunnen de volgende drie centrale vragen en twee deelvragen worden gevormd:

1) Welke oplossingsrichtingen zijn er voor gemeenten om leegstaande winkelpanden in de binnenstad en haar aanloopstraten te verminderen?

1a) Welke oplossingsrichtingen biedt de kantorenmarkt voor leegstaande panden?

2) Hoe worden deze oplossingsrichtingen toegepast door gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg?

2a) In hoeverre zijn oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt toepasbaar voor leegstaande winkelpanden?

3) Kiest een gemeente bewust voor bepaalde oplossingsrichtingen om winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten tegen te gaan?

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is duidelijk aanwezig. Zoals in het projectkader geschetst is, neemt de winkelleegstand in Nederland hard toe, met alle gevolgen van dien. Gezien trends van verdere vergrijzing, ontgroening en de toename van het internetwinkelen is de verwachting dan ook dat de omzetten in de fysieke detailhandel eerder zullen afnemen dan toenemen. Daarbovenop is het aanbod van winkelmeters veel groter dan de vraag. Gemeenten, die detailhandel binnen hun domein hebben, zouden actie moeten ondernemen. Echter gebeurt dit nu nog sporadisch. Dit onderzoek biedt handvaten voor gemeenten om de winkelleegstandsproblematiek in binnensteden en aanloopstraten aan te pakken. Hiermee kunnen de gevolgen van winkelleegstand worden voorkomen of worden teruggedrongen.

Ook is het onderwerp wetenschappelijk relevant, aangezien in de wetenschappelijke literatuur niet of nauwelijks geschreven wordt over oplossingsrichtingen voor gemeenten voor winkelleegstand. In publicaties van brancheorganisaties, zoals het NEPROM (2012), de IVBN (2012), het NVM (2012), en het CBW-MITEX (2010), wordt er wel kort ingegaan op winkelleegstand, al worden deze publicaties in dit onderzoek niet als wetenschappelijk gezien. Met dit onderzoek wordt beoogd dit kennistekort te verminderen. Wel is er het nodige geschreven over leegstand in de kantorenmarkt, wat aanknopingspunten kan bieden voor dit onderzoek. Ook biedt dit onderzoek een verdieping op onderzoeken naar beleidsinstrumenten van overheden.

2. Leegstand

In dit hoofdstuk zullen verschillende aspecten van leegstand besproken worden. Allereerst wordt het begrip leegstand nader uiteengezet, waarbij onder andere de leegstandcyclus geïntroduceerd wordt. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 verschillende oorzaken van leegstand beschreven, respectievelijk de economische omstandigheden, maatschappelijke ontwikkelingen, de gebouwstructuur, regel- en wetgeving en de schaalvergroting in de winkelmarkt.

2.1 Het begrip leegstand

Het is voor dit onderzoek onontbeerlijk het begrip leegstand goed in te kaderen.

Literatuuronderzoek wijst uit dat leegstand in feite een containerbegrip is voor elke vorm van leegstand, ongeacht de oorzaak daarvan. Simpel gezegd is leegstand: het niet verhuurd zijn van een voor de verhuur aangeboden ruimte (Van der Voordt e.a., 2007, p. 209). Het is een ruim omvattende definitie die niets zegt over de oorzaak van leegstand of de leegstandsperiode. Er zijn meerdere situaties en vormen waarin leegstand kan voorkomen. Van der Voordt e.a. hebben een verdeling gemaakt van verschillende soorten leegstand bij kantoren. In dit rapport wordt deze verdeling ook als bruikbaar gezien voor winkelpanden. Leegstand wordt onderverdeeld in drie groepen: geaccepteerde leegstand, problematische leegstand en dramatische leegstand². Deze volgen elkaar chronologisch op. Zij geven ook aan in welke mate deze leegstand als problematisch wordt gezien. Dit levert het volgende schema op:

Soort leegstand	Mate van problematiek
Groep 1 Geaccepteerde leegstand	Geen; acceptabel risico
<u>Aanvangs- of aanloopleegstand:</u> Leegstand na oplevering nieuwbouw of renovatie tot aan eind eerste aansluitend volledig jaar van exploitatie	Geen, normaal onderdeel verhuurproces
<u>Natuurlijke, of normale leegstand:</u> Als normaal aangehouden gemiddelde leegstand voor de categorie en type vastgoed binnen de lokale submarkt	Geen, normaal onderdeel verhuurproces
<u>Mutatieleegstand:</u> Leegstand bij wisseling huurder bij aansluitende wederverhuur voor gereed maken van gehuurde voor nieuwe huurder	Geen, normaal onderdeel verhuurproces
<u>Frictieleegstand:</u> Leegstand na vertrek van huurder indien op korte termijn geen aansluitende verhuur plaatsvindt, tot max. 1 jaar na expiratie van laatste verhuurovereenkomst	Geen, normaal onderdeel verhuurproces
Groep 2 Problematische leegstand	Beperkt; acceptabel risico
<u>Langdurige leegstand:</u> Leegstandssituatie waar frictieleegstand in overgaat, tot maximaal 2 jaar na expiratie van laatste verhuurovereenkomst	Onvoldoende risico, eerst alternatieven toepassen

² Dramatische leegstand wordt in dit onderzoek ook opgevat als structurele leegstand

<u>Operationele leegstand:</u> Langdurige leegstand t.g.v. een te laag prestatieniveau (uitstraling, structuur, maatvoering, geleding, voorzieningen)	Onvoldoende risico, eerst alternatieven toepassen
Groep 3 Dramatische leegstand	Hoog; niet acceptabel risico
<u>Structurele leegstand – kansarm:</u> Leegstand na 3 jaar frictie- en langdurige leegstand, zonder enig perspectief op verhuur op korte termijn, dan wel reeds na 2 jaar indien elk perspectief op verdere verhuur ontbreekt	Mogelijk problematisch, maar eerst alternatieven toepassen
<u>Structurele leegstand – kansloos:</u> Leegstand na 2 jaar langdurige leegstand indien elk perspectief op verdere verhuur ontbreekt; object beantwoordt niet aan marktvraag	Zeer problematisch
<u>Locationele leegstand</u> Structurele kansloze leegstand door het niet kunnen beantwoorden op locatieniveau aan algemeen gestelde eisen ten aanzien van vestigingsplaatsfactoren	Zeer problematisch

Figuur 2: Verschillende vormen van leegstand, gebaseerd op Van der Voordt (2007, p.208)



Figuur 3: Leegstandcyclus

Het is interessant te kijken in welke mate er in Nederland sprake is van geaccepteerde, problematische of structurele leegstand. Immers, geaccepteerde leegstand wordt niet gezien als problematisch, aangezien deze leegstand een normaal onderdeel is van het verhuurproces. Bij structurele leegstand is de mate van problematiek aanzienlijk groter. Dit onderzoek is dan ook voornamelijk geïnteresseerd in problematische en structurele leegstand. Dit is volgens Van Dongen et al. (2013, p. 52) op het moment twee derde van de totale winkelleegstand.

2.2 Oorzaken leegstand

Van Diepen en Van Dijk (2011, p. 15) onderscheiden vier oorzaken van leegstand. Zij noemen economische schommelingen, de maatschappij, de technische eigenschappen van een gebouw en de wet- en regelgeving als belangrijkste factoren. Daar voegen zij aan toe dat de economie en maatschappij constant aan veranderingen onderhevig zijn, terwijl gebouweigenschappen en wet- en regelgeving voor langere periode vast staan. Verder wordt specifiek voor de winkelmarkt door Droogh Trommelen en Partners (DTNP) (2011) schaalvergroting aangewezen als een oorzaak van leegstand. Deze vijf oorzaken zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

2.2.1 Economische omstandigheden

Het is redelijk vanzelfsprekend aan te nemen dat er een verband bestaat tussen economische omstandigheden en leegstand. Immers, wanneer het economisch slecht gaat, is er over het algemeen minder vraag naar goederen en diensten dan wanneer het economisch goed gaat. Dit leidt tot leegstand. Lang is gedacht dat de problematiek zichzelf via de werking van het marktmechanisme zou oplossen (Hoekstra & Wintgens, 2012, p. 35). Daarbij werd gedacht dat een teveel aan gebouwen leidt tot een waardedaling daarvan, waardoor die gebouwen weer aantrekkelijk worden. Nieuwbouw zou daardoor minder aantrekkelijk zijn. Echter, de leegstand in zowel de kantoren- als winkelmart nam de afgelopen jaren hard toe (zie paragraaf 1.1). Van Diepen en Van Dijk (2011, p. 16) hebben het verband tussen economische omstandigheid en leegstand onderzocht m.b.t. de kantorenmarkt, waarbij ze hebben gekeken naar verbanden tussen het bruto binnenlands product en de leegstand in de kantorenmarkt. Schommelingen van het bruto binnenlands product vertonen overeenkomsten met het verloop van deze leegstand. Concluderend stellen ze dat leegstand krimpt bij een groeiende economie, terwijl leegstand groeit bij een krimpende economie. Ontwikkelingen bij de voorraad gebouwen zijn vergelijkbaar. Bij economische groei stijgt het aantal ontwikkelingen, maar bij krimp neemt het bouwvolume af. Een economische neergang heeft nog een extra effect, namelijk de toename van de verborgen leegstand. Hiermee wordt het ongebruikte vloeroppervlak binnen gehuurde of gekochte kantoorgebouwen bedoeld (DTZ Zadelhoff, 2011, p.5). In tijden van economische groei zal eerst de verborgen leegstand opgevuld worden. Pas zodra de verborgen leegstand is opgevuld en er nog steeds ruimte benodigd is begint de zoektocht naar een nieuw kantoor. Een verband tussen economische omstandigheden en leegstand is naast de kantorenmarkt voor de winkelmart ook aannemelijk. Immers, in een periode van economische neergang hebben consumenten in totaal minder te besteden. Dit verlies zal deels zijn uitwerking hebben op de detailhandel, waardoor de omzetten in de detailhandel zullen dalen en winkeliers ertoe genoodzaakt kunnen zijn hun winkel te moeten sluiten.

2.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

De maatschappij is zeer aan veranderingen onderhevig. Deze hebben invloed op leegstand van gebouwen. Allereerst vinden er ontwikkelingen plaats in de bevolkingssamenstelling en –groei. Zo ontgroent en vergrijsd de beroepsbevolking. Er gaan meer ouderen met pensioen en het aantal jongeren dat instroomt op de arbeidsmarkt neemt af. De komende 30 jaar bereiken jaarlijks meer dan 205.000 mensen in Nederland de leeftijd van 65 (CBS, 2010). Tegelijkertijd bereiken er jaarlijks minder dan 200.000 jongeren de leeftijd van 21 jaar en dit aantal neemt geleidelijk af. Het gevolg van beide ontwikkelingen is een krimpende beroepsbevolking. Dit betekent bijvoorbeeld in totaal bedrijven minder kantoorruimte nodig hebben om alle werknemers te huisvesten. Bedrijven gaan daardoor een kleiner oppervlak huren, wat vervolgens leidt tot een stijging van de leegstand. Door de vergrijzing neemt het aantal 65-plussers toe en daalt het aandeel inwoners onder de 65 jaar in de komende 10 jaar. Oudere groepen besteden veel minder in winkels dan groepen in de opbouwfase van hun leven (DTNP, 2011, p. 6). Dit is voor winkels een nadeel. In stagnerende en krimpregio's is de ontgroening en vergrijzing nog sterker. Circa 40% van de zelfstandigen is ouder dan 50 (DTNP, 2011, p. 6). Meer dan voorheen gaan zelfstandigen stoppen, waarbij ze minder worden opgevolgd door starters. Veel winkels zullen hierdoor sluiten zonder opvolger, wat leegstand als gevolg kan hebben. Het is echter de verwachting dat de bevolking

blijft groeien tot 2040 (CBS, 2011). Zo wonen er in Nederland over 10 jaar $\pm$ 17,4 miljoen mensen. Dit biedt kansen voor de winkelmarkt. De ontwikkeling wisselt echter wel per regio. Zo groeit Flevoland de komende 10 jaar met 16%, terwijl de regio Oost-Groningen met 8% krimpt.

De sterke opkomst van het internetwinkelen heeft in zekere mate invloed op de leegstand van winkelpanden (DTNP, 2011; Pijnappel, 2012; Ruimtelijk planbureau, 2007). Het Ruimtelijk Planbureau (2007, p. 7) heeft hier uitgebreid onderzoek naar gedaan. Zij stellen dat sommige winkellocaties de gevolgen van het internetwinkelen ondervinden. Hierbij is vooral sprake van winkelgebieden voor niet-dagelijkse en, zij het in mindere mate, grote aankopen. Winkelgebieden voor dagelijkse boodschappen zullen echter nauwelijks iets merken; deze producten worden nog maar weinig via het internet gekocht. In het onderzoek wordt gesteld dat bepaalde winkels zullen gaan verdwijnen uit de binnensteden, zoals tweedehandswinkels, reisbureaus, bruingoed- en witgoedzaken, boekhandels en cd-zaken. Het is de vraag of na het verdwijnen van deze winkels er andere winkels voor in de plaats komen. Van alle internetaankopen zou ruim 42% in de binnenstad zijn aangeschaft als het product niet via het internet had kunnen worden gekocht. In 2011 was het aandeel van de detailhandel-omzet van het internet 5% (DTNP, 2011, p. 5). De effecten op de totale winkelomzet is nu nog beperkt zichtbaar. DTNP verwacht is dat internet zich de komende jaren verder ontwikkelt als volwaardig aankoopkanaal. Zo groeien (nieuwe) generaties consumenten op met internet en ontwikkelen de techniek en logistiek zich. De verwachting is dat het toekomstige marktaandeel voor elektronica en media meer dan 50% wordt, terwijl dit voor versproducten laag blijft (<5%). Recente cijfers laten de groei van internetverkoppen ten opzichte van fysieke winkels zien: tot Pasen dit jaar is de omzet in winkelstraten met 7% gedaald, terwijl webwinkels juist 18% meer omzet draaiden (Financieel Dagblad, 2013). De stijging van de omzet in internetwinkels ten opzichte van fysieke winkels leidt tot lagere omzetten voor de fysieke winkels, waardoor het onvermijdelijk is dat sommige winkels zullen moeten sluiten. Dit kan uiteindelijk leiden tot leegstand.

2.2.3 Gebouwstructuur

Van Diepen en Van Dijk (2011, p. 20) beargumenteren dat de eigenschappen van een gebouw bepalend lijken voor leegstand. Van invloed op de flexibiliteit van een gebouw is het wanden- of kolommenskelet. Dragende wanden kunnen tijdens de levensduur van een gebouw niet verwijderd worden en beperken dus de flexibiliteit van het gebouw. Verder blijkt dat ruimte in gebouwen met een kleine diepte beter benut kan worden. Een gebouw met een grote diepte geeft flexibiliteit voor de inrichting van de ruimte. De verkeersruimten bevinden zich daar echter in de werkruimte. Gebouwen met dragende kolommen of een kleine gebouwdiepte staan minder lang leeg dan gebouwen met dragende wanden of een grote gebouwdiepte, zo verwachten Van Diepen en Van Dijk.

Verder is de gevel belangrijk voor de verhuurbaarheid van het gebouw. Zo zal een oud onaantrekkelijk kantoorgebouw langer leeg staan dan een nieuw kantoorgebouw met moderne gevel (Van Diepen & Van Dijk, 2011, p. 20). Dit gaat echter niet op voor monumenten, hierbij stijgt de aantrekkelijkheid over het algemeen naarmate het gebouw ouder is. Voor winkelpanden lijkt het aannemelijk dat een winkelpand met een aantrekkelijke gevel beter verhuurbaar is.

Als laatste is de duurzaamheid van gebouw een belangrijk aspect voor leegstand. Bij de keuze voor een nieuw gebouw zal een ondernemer eerder kiezen voor een duurzaam gebouw, met als gevolg dat de leegstand van oude, minder duurzame gebouwen stijgt (Rijksoverheid, 2013). Een gebouw kan op verschillende manieren duurzaam zijn. Zo kan er sprake zijn van

duurzame energievoorziening, kan het gebouw geïsoleerd zijn of kunnen er duurzame materialen gebruikt zijn. Dit zijn maatregelen waardoor het milieu minder belast wordt. Ook kan het gebouw zo ontworpen zijn, dat het in de toekomst makkelijker is aan te passen aan de wensen van (nieuwe) gebruikers. Hierdoor stijgt de levensduur van een gebouw. Verder kan er bij duurzame gebouwen geld worden bespaard op de energiekosten en is het gebouw gezonder voor bewoners en gebruikers (Rijksoverheid, 2013).

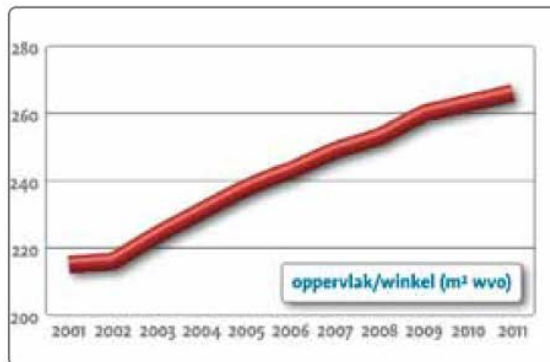
2.2.4 Regel- en wetgeving

Op het bouwen en verbouwen van gebouwen hebben verschillende wet- en regelgeving betrekking. Een eigenaar van een pand kan besluiten het pand te verbouwen om zo de verhuurbaarheid van het pand te verbeteren, wat kan leiden tot een vermindering van de leegstand. Voordat een gebouw verbouwd mag worden, moet er toestemming gevraagd worden voor verbouwing. Het bouwplan moet getoetst worden aan wet- en regelgeving. Als dit niet overeen komt met de gestelde wet- en regelgeving wordt geen goedkeuring gegeven, met als gevolg dat het gebouw niet verbouwd mag worden. De verhuurbaarheid wordt dan niet verbeterd en dus stijgt de kans dat het gebouw leeg komt te staan.

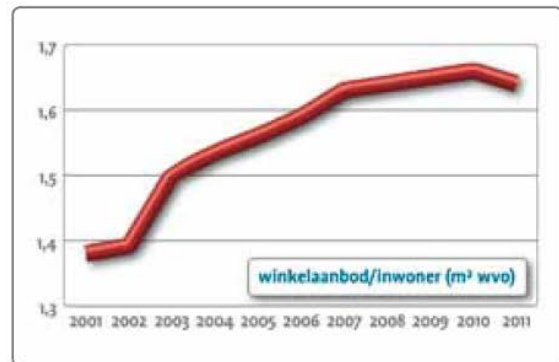
Zoals eerder beschreven zal de vraag naar fysieke winkelpanden gaan dalen in Nederland. Hierdoor zal het aantal leegstaande winkelpanden verder gaan toenemen. Voor een groot deel van deze panden dient een andere bestemming gevonden te worden. Hiervoor zal het bestemmingsplan moeten worden gewijzigd. Het wijzigen van een bestemmingsplan is echter een tijdrovende zaak, want hiervoor geldt een uitgebreide Wabo procedure. Deze periode duurt ongeveer 26 weken. Hierdoor zullen panden langer leegstaan.

2.2.5 Schaalvergroting winkelmarkt

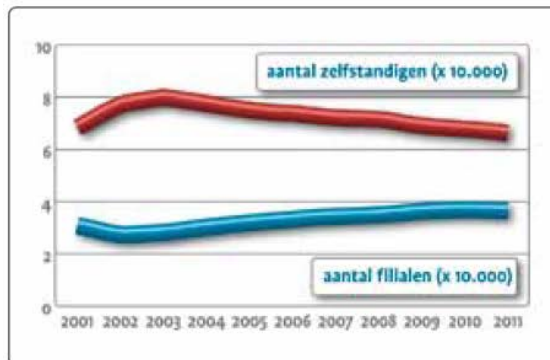
De winkelmarkt is sterk veranderd. Daarbij is schaalvergroting een belangrijke trend. In de afgelopen 10 jaar is het winkelloppervlak in Nederland gemiddeld met ongeveer 1,5 tot 2% per jaar gestegen (NEPROM, 2012, p. 6). Nieuwe winkels zijn gemiddeld groot, terwijl kleinere winkels steeds vaker uitvallen. De gemiddelde winkel groeide van $\pm 215 \text{ m}^2$ winkelvloeroppervlak naar 266 m^2 winkelvloeroppervlak, zoals te zien is in figuur 6 (DTNP, p. 4). Naar verwachting zet deze trend zich door, onderstreept ook het NEPROM. Hierbij neemt het aandeel filiaalbedrijven steeds verder toe. Het doel hiervan is het vergroten van het eigen marktaandeel. In de periode 2001-2011 nam het aandeel filiaalbedrijven toe van 28% naar 35%, met als gevolg dat het aantal zelfstandige winkeliers afneemt. Daarnaast neemt het aantal m^2 winkelloppervlakte per persoon steeds verder toe. Tussen 2001 en 2011 was deze stijging $\pm 20\%$. Echter, de omzet bleef achter bij deze groei van het winkelloppervlak. Deels komt dit voort uit de trend van schaalvergroting. Verder neemt het aantal winkels per inwoner steeds verder af. Deze trends hebben grote gevolgen voor de nieuwe winkelmarkt. Zo zullen kleinschalige spelers verdrongen worden door formules met een groot oppervlak en/of veel vestigingen (DTNP, p. 7, 2011). Uiteindelijk zal veel winkelruimte vrij komen en niet meer worden ingevuld. Als beleid hierop niet wordt afgestemd zal dit leiden tot meer leegstand. Daarbij zullen winkels op goede locaties winkels op zwakke locaties verdringen.



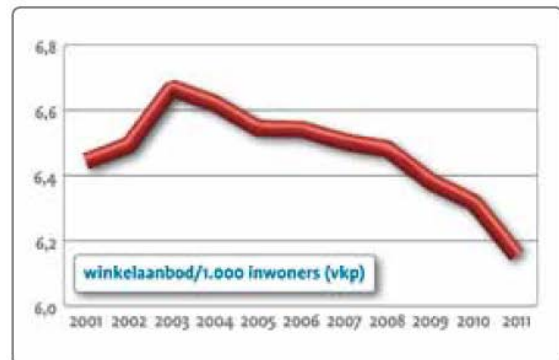
Schaalvergroting: oppervlak per winkel steeds groter



Schaalvergroting; meer winkeloppervlak per inwoner



Schaalvergroting: minder zelfstandigen, meer filialen



Schaalvergroting: minder winkels per inwoner

Figuur 4: Cijfers winkelmarkt 2001-2011 (DTNP, 2011, p. 4)

3. Beleidsinstrumenten

Overheden hebben verschillende instrumenten om beleid te implementeren. Het is van belang deze instrumenten te benoemen in dit onderzoek, aangezien beleidsinstrumenten de meest concrete verschijningsvorm van overheidsbeleid zijn en deze instrumenten oplossingsrichtingen voor het verminderen van leegstaande panden kunnen structureren. In het begin van de jaren vijftig is door de politicologen Dahl en Lindblom het fundament gelegd voor de wetenschappelijke studie van beleidsinstrumenten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Wereldwijd hebben sindsdien economen, bestuurskundigen, politicologen, juristen en andere wetenschappers zich bezig gehouden met beleidsinstrumenten (Fenger & Klok, 2008, p. 223; Bagchus, 1996; Eliadis, Hill, Howlett, 2005). Dit hoofdstuk geeft een overzicht van enkele belangrijke inzichten met betrekking tot beleidsinstrumenten, waarbij eerst het begrip beleidsinstrument nader zal worden toegelicht (paragraaf 3.1) en vervolgens vier sturingsmodellen van beleidsinstrumenten worden besproken (paragraaf 3.2). Het hoofdstuk sluit af met het conceptueel model (paragraaf 3.3), wat de basis vormt voor het verdere onderzoek.

3.1 Het begrip beleidsinstrument

Een beleidsinstrument kan gezien worden als “datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken” (Fenger & Klok, 2008, p. 224). Ze zouden kunnen worden opgevat als de manipuleerbare variabelen van het beleid (Ringeling, 1983, p. 9). Deze zijn er in vele soorten en maten. Beleidsinstrumenten worden vaak onderverdeeld in het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel (Van der Doelen, 1989). Fenger & Klok (2008) voegen daar het fysieke sturingsmodel aan toe. Zij stellen dat overheidsvoorzieningen, zoals het bouwen van een waterkering of een weg om een gebied te ontsluiten, ook invloed hebben op het gedrag van actoren. In dit onderzoek wordt het fysieke sturingsmodel als een relevante toevoeging gezien, aangezien leegstand van winkelpanden een ruimtelijk fenomeen is en deze fysiek verminderd zou kunnen worden, bijvoorbeeld door het slopen van het pand. De vier sturingsmodellen zullen verder in dit hoofdstuk worden toegelicht.

Er kan volgens Bressers en Klok (1987) onderscheid gemaakt worden tussen algemene en individuele instrumenten. Zoals de naam doet vermoeden heeft een algemeen instrument dezelfde inhoud voor een hele groep personen of organisaties, terwijl een individueel instrument specifiek gericht is op een individuele persoon of organisatie. Het is in het algemeen beter mogelijk de inhoud van een instrument af te stemmen op de verschillende situaties bij individuele instrumenten. Dit wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) benoemd als ‘finetuning’. Daarbij kan de effectiviteit van individuele instrumenten ten opzichte van algemene instrumenten in situaties met een heterogene doelgroep groter zijn, terwijl er tevens minder neveneffecten optreden. Echter, de toepassing van individuele instrumenten vergt veel meer inspanning en informatievergaring van de beleidsuitvoerders. Een ander onderscheid is die tussen verruimende en beperkende beleidsinstrumenten (Fenger & Klok, 2008, p. 227). Dit worden door Bressers e.a. (1993, p. 21) ook wel stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten genoemd. Dit heeft effect op de gedragsmogelijkheden van de leden van de doelgroep, waarbij deze bij verruimende beleidsinstrumenten worden vergroot en bij beperkende instrumenten worden verkleind. Dit onderscheid lijkt vooral van belang te zijn voor de steun en weerstand die de toepassing van het

instrument bij de doelgroep oproept. Zo zal bij beperkende instrumenten de weerstand doorgaans hoger zijn dan bij verruimende instrumenten.

Ringeling (1983) benoemt vier aspecten die de keuze voor een bepaald beleidsinstrument beïnvloeden. Beleidsinstrumenten kunnen in beginsel worden gekozen, maar dit is geen politiek-neutrale aangelegenheid. Daarnaast bestaat een vrije keuze uit beleidsinstrumenten niet. Een dienst of afdeling heeft met een specifiek instrument ervaring opgedaan, waarbij het voor de hand ligt dat die ervaring zal worden ingezet bij het aanpakken van nieuwe problemen. Het derde aspect heeft betrekking op het modieuze karakter van sommige instrumenten. Als een instrument eenmaal binnen een organisatie is ontwikkeld, dan dient het door anderen met spoed te worden nagevolgd. Daarentegen raken sommige beleidsinstrumenten in onbruik. Een grote populariteit in het verleden die vervolgens wegebt, kan daarvan het gevolg zijn. Ook kan het succes van een ander instrument ertoe leiden dat het instrument niet of minder wordt toegepast.

Het belang van netwerkmanagement dient onderschreven te worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; Eliadis, Hill, Howlett, 2005). Hierbij is het uitgangspunt dat een actor bij het ontwerpen van beleid zich niet in een geïsoleerde positie bevindt, maar afhankelijk is van tal van andere actoren. Hij bevindt zich in een beleidsnetwerk. Beleidsinstrumenten kunnen niet alleen gebruikt worden om op directe wijze het gedrag van actoren te beïnvloeden, maar ook om de posities en de interacties van actoren in het netwerk te veranderen en op die manier het gedrag te beïnvloeden.

Een kanttekening dient geplaatst te worden bij de beschreven indeling van beleidsinstrumenten. Indelingen verwijzen vaak naar verschillen tussen instrumenten, terwijl die echter ook overeenkomsten vertonen (De Bruijn & Lulofs, 1991; Klok, 1991). Zo kan een beleidsinstrument een combinatie zijn van juridische, economische, communicatieve en fysieke elementen. Dit treedt voornamelijk op als er sprake is van verschillende stappen. Het karakter van het instrument kan bij elke stap een andere zijn. Er is volgens Klok (1991, p. 172) eerder sprake van een opeenvolging van verschillende typen beleidsinstrumenten.

3.2 Het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel

Vanuit bepaalde waarden en beginselen worden in het *juridische sturingsmodel* concrete normen geformuleerd ten aanzien van gewenst en ongewenst gedrag (Fenger & Klok, 2008, p. 225). Met instrumenten, zoals wettelijke voorschriften, verordeningen en vergunningenstelsels, wordt het te beïnvloeden gedrag van de doelgroep expliciet en rechtens toegestaan, verplicht of verboden. Met andere woorden, dit type instrumenten beïnvloedt de rechtmatigheid van gedragsalternatieven (Klok, 1991, p. 170). Een afgeleid kenmerk hierbij is dat bij de normstelling negatieve sancties meespelen in de vorm van allerlei (fysieke) straffen bij het schenden van gestelde gedragsnormen (Bressers e.a., 1993, p. 19). Rechtsnormen hebben niet alleen een normerende functie, maar zij kunnen ook een waarborgfunctie hebben. Juridische instrumenten hebben een dwangmatig en vaak een reactief karakter, waarbij ze volgen op maatschappelijke ontwikkelingen (Van den Heuvel, 2005, p. 53). Een voorbeeld van een individueel juridisch instrument is een beschikking. De tweedeling van verruimende en beperkende instrumenten verwijst hierbij naar het onderscheid tussen rechten en plichten. Daarnaast zijn ze vaak gericht op de normen die de actor hanteert bij zijn gedragskeuze. Instrumenten richten zich primair op het formuleren of veranderen van deze normen. Echter, of een actor hiertoe bereid is, hangt af van de mate waarin de nieuwe norm door hem als legitiem wordt ervaren. Wanneer de juridische norm daarnaast in strijd is met diepgewortelde sociale normen, belemmert dit de naleving.

Kenmerkend voor het *economische sturingsmodel* is dat getracht wordt de te maken keuzes in positieve en financiële zin te belonen dan wel te bestraffen door de kosten en baten die met bepaalde keuzealternatieven samenhangen te veranderen. Via deze sturing kan de doelgroep worden gestimuleerd in vrijheid te kiezen of zij liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag of dat zij het gewenste gedrag zal vertonen (Fenger & Klok, 2008, p. 225). Hierbij valt te denken aan subsidies of heffingen. In de praktijk blijken financiële stimuli begeleid te worden door bepaalde regels (Bressers e.a., 1993, p. 18). Economische instrumenten zijn vaak niet rechtstreeks van invloed op gedrag of normen, maar kunnen wel indirect de waardering voor verschillende gedragsopties veranderen, wat op de langere termijn kan leiden tot een nieuwe houding of (sociale) norm.

Bij het *communicatieve sturingsmodel* probeert een overheid via het overdragen van informatie het gedrag van burgers te wijzigen door de waardering of kennis van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen (Fenger & Klok, 2008, p. 225; Bressers e.a., 1993, p. 30). Zo kan een overheid burgers door bijvoorbeeld folders of televisiespots ervan overtuigen vaker te gaan sporten. Communicatie is volgens Van den Heuvel (2005, p. 93) een overkoepelende term voor bijvoorbeeld voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als voor informatieoverdracht van de zender, de beleidsactor, naar de ontvanger, de doelgroep. Normen spelen een belangrijke rol bij het communicatief sturingsmodel. Hierbij richt men zich op in wet- en regelgeving vastgelegde normen of op gevallen waarin het behouden van een zekere mate van keuzevrijheid bij leden van de doelgroep wenselijk is.

Als laatste kan de overheid het gedrag van burgers trachten te beïnvloeden via *fysieke* maatregelen (Fenger & Klok, 2008, p. 225). Hierdoor verandert er niets in de achterliggende wetgeving, de economische afweging of de informatie van burgers. Een voorbeeld van een fysieke maatregel is bijvoorbeeld het plaatsen van automatische toegangspoorten ter voorkoming van zwart rijden in het openbaar vervoer. Een verruimde variant maakt het burgers juist mogelijk activiteiten te doen die daarvoor onmogelijk waren, zoals het aanleggen van een nieuwe weg. Het fysiek belemmeren van ongewenste activiteiten is volgens Fenger & Klok (2008, p. 230) de beste manier om mensen van hun gewoonte af te brengen. In het algemeen geldt dat fysieke sturing zeer effectief kan zijn, maar dat het aantal toepassingsmogelijkheden beperkt is. Er zijn namelijk maar weinig menselijke gedragingen die zich door fysieke mogelijkheden of belemmeringen laten bepalen.

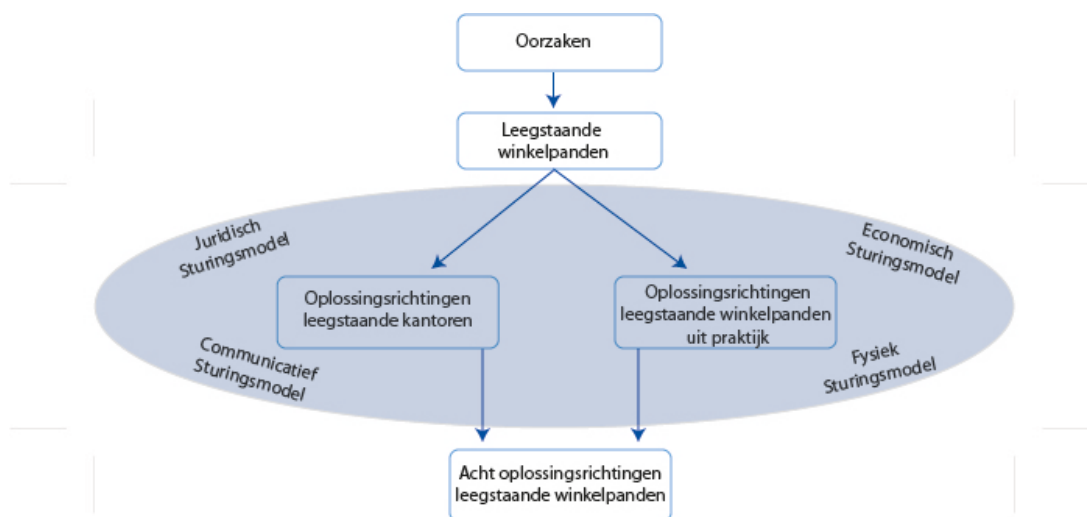
Fenger & Klok maken een koppeling tussen algemene, individuele, verruimende en beperkende beleidsinstrumenten en de vier eerder beschreven sturingsmodellen. Deze geven inzicht in de soort beleidsinstrumenten die overheden toepassen om gedrag te veranderen. Deze zijn visueel weergegeven in figuur 5. Daarbij valt het op dat de fysieke instrumenten veel specifiek zijn omschreven dan de instrumenten bij andere sturingsmodellen. Immers, een verkeersdrempel (fysiek) heeft een veel kleinere schaal dan een wet (juridisch). In dit onderzoek wordt verondersteld dat het lastig is om algemene instrumenten in het fysieke sturingsmodel te benoemen, omdat deze zeer locatie- en situatie-gebonden zijn en een directe ruimtelijke transformatie teweeg brengen. Ze lijken daardoor in figuur 5 afwijkend van andere instrumenten. Echter, ze beïnvloeden net als andere sturingsmodellen het gedrag van burgers en daarnaast geven ze inzicht in de soort instrumenten die behoren tot het fysieke sturingsmodel. Er is er daarom voor gekozen deze te handhaven zoals Fenger & Klok ze hebben omschreven.

Dimensie	Sturingsmodel			
	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>	<i>Fysiek</i>
<i>Algemeen</i>	Wet	Maximumprijzen, minimumprijzen	Massamedia	Verkeersdrempels
<i>Individueel</i>	Beschikking	Subsidies op aanvraag	Advies	Bestuursdwang
<i>Verruimend</i>	Legalisering	Subsidie	Voorlichting	Uitbreiden wegennetwerk
<i>Beperkend</i>	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda	Plaatsen van toegangspoorten

Figuur 5: Algemene, individuele, verruimende en beperkende vormen van vier sturingsmodellen (Fenger & Klok, 2008, p. 226)

3.3 Conceptueel model

Voorgaande hoofdstukken hebben geleid tot een conceptueel model. Dit conceptuele vormt de basis voor het verdere onderzoek.



Figuur 6: Conceptueel model

In dit conceptueel model wordt verondersteld dat verschillende oorzaken, zoals besproken in paragraaf 2.2, leegstaande winkelpanden ten gevolg hebben, namelijk economische omstandigheden, maatschappelijke ontwikkelingen, gebouwstructuur, regel- en wetgeving en schaalvergroting in de winkelmarkt. De leegstaande winkelpanden hebben in zowel de kantorenmarkt (hoofdstuk 5) als winkelmarkt (hoofdstuk 6) geleid tot bepaalde oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen worden met behulp van het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel geanalyseerd. Daarnaast bieden deze sturingsmodellen een aanzet tot het exploreren van nog niet genoemde oplossingsrichtingen voor leegstaande winkelpanden in het praktijkonderzoek. Vervolgens leidt dit tot acht oplossingsrichtingen om leegstaande winkelpanden in binnensteden en haar aanloopstraten tegen te gaan.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt uiteen gezet hoe het onderzoek uitgevoerd gaat worden. Allereerst zal in paragraaf 4.1 de onderzoeksstrategie worden besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op het onderzoeksmateriaal.

4.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie kan gezien worden als een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 159). Hierbij is vooral het vergaren van relevant materiaal en de verwerking van dit materiaal tot valide antwoorden op de onderzoeksvragen het doel.

Dit onderzoek bevat zowel elementen van een *breed* als *diepgaand* onderzoek. Zo is er gekozen voor vier verschillende binnensteden die onderzocht gaan worden. Hierdoor kan een breed beeld worden gegeven. Bij de keuze voor meerdere casussen wordt beseft dat gezien het tijdsbestek van dit onderzoek dit enigszins ten koste kan gaan van de detaillering van de resultaten. Het biedt echter wel mogelijkheden om een verkennend overzicht te geven van de oplossingsrichtingen. Dit verkennende overzicht voor gemeenten ontbreekt in de huidige literatuur betreffende dit onderwerp. Het onderzoek zal dan ook een *exploratief* karakter hebben. Dit onderzoek is echter wel toegespitst op een specifiek onderwerp, namelijk winkelleegstand in binnensteden. Hierdoor kan omtrent dit onderwerp toch diepgang worden bereikt.

De gekozen onderzoeksvragen lenen zich niet goed voor kwantitatief onderzoek. Zo wordt er voor het bereiken van de gestelde doelstelling, niet gezocht naar statistisch onderbouwde causale relaties. Dit onderzoek zal dan ook *kwalitatief* van aard zijn. Een kwalitatieve methodiek laat volgens Vennix (2005) meer ruimte voor de relaties tussen veel variabelen binnen het onderzoeksveld. Kwalitatief onderzoek tracht situaties in hun eigenheid te begrijpen als onderdeel van een bepaalde context en de bijbehorende interacties. Bij alle vormen van kwalitatief onderzoek is de onderzoeker het primaire instrument bij het verzamelen van gegevens en de analyse. Bij kwalitatief onderzoek wordt vooral verbaal en beschouwend gerapporteerd en zijn de bevindingen moeilijk in tabellen, grafieken, cijfers of berekeningen weer te geven (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 161). Kwalitatief onderzoek geeft inzicht in hoe mensen denken over een bepaald onderwerp en wat hun ideeën, achtergronden en motieven zijn betreffende het onderwerp. Juist bij het vraagstuk in dit onderzoek is kwalitatief onderzoek essentieel, het gaat immers om het in kaart brengen van mogelijke oplossingsrichtingen waarover tot nu toe zeer weinig geschreven is in de literatuur. Voor het in kaart brengen van deze oplossingsrichtingen zal het 'veld' ingegaan worden, waarbij gegevens worden verzameld door het doen van interviews; het zal met andere woorden *empirisch* onderzoek zijn. Het onderzoek zal ook een *niet-empirisch* karakter hebben. Dit zal bestaan uit het analyseren van beleidsdocumenten over detailhandel van de verschillende gemeenten.

Op basis van deze keuzes staat in dit onderzoek de *casestudy* centraal. Creswell (2007, p. 78) noemt dit: 'providing an in-depth understanding of a case or cases.' De onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183). Een belangrijk kenmerk van een casestudy is dat men werkt met een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Het object, de case, wordt daarbij vaak in zijn natuurlijke omgeving bestudeerd. Het is belangrijk om tot een

goed begrip van de verschillende casussen te komen. Bij de verschillende oplossingsrichtingen die aan bod zullen komen zullen er veel actoren, zoals ambtenaren, vastgoedeigenaren, beleggers en winkeliers, betrokken zijn met allemaal eigen belangen en meningen. Deze verschillende belangen en meningen dienen goed in beeld gebracht te worden, wat kan door gebruik te maken van de casestudy methode. Er wordt verondersteld dat de leegstandproblematiek verschilt in de verschillende binnensteden, daarom is bewust gekozen voor meerdere casussen. Er zullen vier casussen onderzocht worden, waardoor een relatief omvangrijk overzicht kan worden gegeven over oplossingsrichtingen voor gemeenten voor leegstaande winkelpanden in de binnenstad. De casestudy in dit onderzoek zal *vergelijkend* zijn. Er wordt gewerkt met een hiërarchische methode, waarbij allereerst de cases afzonderlijk onderzocht worden en vervolgens gezamenlijk. Dit zal volgens een vast patroon gebeuren, waarbij interviews volgens dezelfde structuur en met dezelfde onderwerpen worden afgenomen, waardoor het vergelijken van deze cases makkelijker zal gaan. De analyse van de interviews zal voornamelijk gebaseerd zijn op het in kaart brengen van de verschillende instrumenten die gemeenten gebruiken. De resultaten uit de afzonderlijke cases leveren input voor een vergelijkende analyse over alle onderzochte cases. Hierdoor kan een gestructureerd en diepgaand totaalbeeld gegeven worden. Deze vergelijkende analyse bestaat uit het in een schema plaatsen van de verschillende instrumenten die gemeenten inzetten tegen de winkelleegstand en/of het aantrekkelijker maken van de binnenstad en het analyseren in hoeverre de initiatieven overeenkomen tussen de gemeenten.

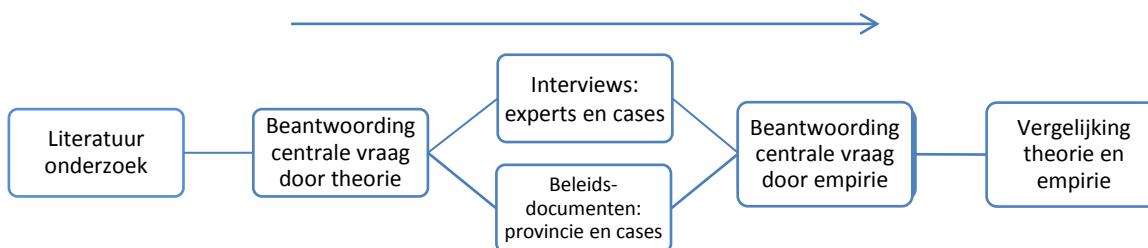
Een potentieel nadeel van de casestudy is dat de *externe geldigheid* van de resultaten soms onder druk staat. Immers, als men weinig gevallen bestudeert, is het moeilijk om de bevindingen van toepassing te verklaren op het geheel of op analoge gevallen. Oplossingsrichtingen die door gemeenten van de cases worden toegepast voor het tegengaan van leegstaande winkelpanden in de binnenstad, hoeven niet per definitie bruikbaar te zijn voor andere gemeenten. Om dit te bereiken zal een veel groter aantal cases moeten worden bestudeerd, waarbij er bijvoorbeeld sprake is van ruimtelijke spreiding en spreiding van inwonersaantallen. De onderzochte cases kunnen echter wel inzicht bieden in oplossingsrichtingen, waarbij deze in context moeten geplaatst van de lokale problematiek.

Aan de keuze voor de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg liggen verschillende redenen ten grondslag. Ze zijn allereerst verschillend van omvang, zo kent de gemeente Helmond ongeveer 89.000 inwoners, terwijl de gemeente Eindhoven met ongeveer 218.500 inwoners aanzienlijk groter is (CBS, 2013b). Verondersteld wordt dat de leegstandproblematiek verschilt als het verzorgingsgebied qua inwonersaantallen verschilt. Daarnaast verschillen de steden van oorsprong. Zo heeft 's-Hertogenbosch een meer historische binnenstad, terwijl Tilburg en Eindhoven als modernere steden worden gezien. Deze diversiteit zou ertoe kunnen leiden dat gemeenten verschillend om zouden kunnen gaan met leegstandproblematiek. Dit zou een breder scala aan oplossingsrichtingen voor leegstaande winkelpanden op kunnen leveren. Daarnaast liggen de vier steden allemaal in dezelfde provincie, waardoor provinciaal beleid niet zal verschillen. Hierdoor kunnen vergelijkingen en verschillen tussen de gemeenten beter worden aangeduid.

4.2 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf wordt besproken wat voor soort onderzoeksmateriaal gebruikt wordt in dit onderzoek en waar en hoe dit materiaal verzameld gaat worden. Kwalitatief onderzoek kent drie onderzoeksmethoden om informatie te winnen: inhoudsanalyse, interviews en (participerende)

observatie. In dit onderzoek zullen er interviews worden afgenomen en wordt er een inhoudsanalyse gedaan van beleidsdocumenten. Verder in het hoofdstuk wordt hierop ingegaan. De plaats van deze methoden binnen het onderzoek zijn in figuur 7 te zien.



Figuur 7: Plaats van onderzoeksmateriaal binnen het onderzoek

Om de betrouwbaarheid en validiteit van de conclusies te vergroten is het van belang om het onderzoeksveld vanuit verschillende bronnen te benaderen. Dit wordt ook wel ‘triangulatie’ genoemd, dat verwijst naar: “the gaining of multiple perspectives through completed studies that have been conducted on the same topic and that directly address each other’s findings” (Morse & Richards, 2002, p. 76). In dit onderzoek wordt triangulatie gewaarborgd door de informatie uit de literatuurstudie en van vak-experts te gebruiken om inhoud en structuur te geven aan de interviews.

Er zullen in dit onderzoek meerdere interviews afgenomen worden (zie bijlage 1). Dit zullen semi-gestructureerde diepte interviews zijn. Vooraf zijn hierbij de onderwerpen en eventuele vragen opgesteld (zie bijlage 2). Deze dienen echter niet als strakke richtlijn, maar als houvast. Er kan dan ook van deze vragen afgeweken worden. Op deze manier wordt de respondent zoveel mogelijk vrij gelaten om in zijn/haar eigen woorden het verhaal over te brengen, maar kent het interview toch enige structuur. Dit biedt mogelijkheden om enerzijds oplossingsrichtingen voor leegstaande kantoorpanden voor te leggen aan de respondenten en anderzijds ook ruimte voor andere oplossingsrichtingen specifiek voor de winkelmarkt te bespreken. Een nadeel van een face-to-face interview is dat het arbeidsintensief is. Het biedt daarentegen meer diepgang dan bijvoorbeeld een enquête. Een belangrijke bedreiging die een onderzoeker parten kan spelen bij een interview, is volgens Verschuren en Doorewaard (2007, p. 243) de mogelijkheid dat er een strategisch antwoord wordt gegeven op de vraag. In dit onderzoek wordt echter verwacht dat dit niet tot nauwelijks plaats gaat vinden, aangezien er geen onderwerpen besproken zullen worden die erg gevoelig liggen. Ze zullen waarschijnlijk zeggen dat ze goed bezig zijn.

De interviews zullen voornamelijk plaatsvinden met gemeenteambtenaren van de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg die zich bezig houden met detailhandel beleid. Hierbij valt te denken aan ambtenaren uit afdelingen als ruimtelijke ordening en economie. Deze interviews hebben twee doelen. Allereerst het in kaart brengen van de winkelleegstand problematiek in de binnenstad van de verschillende steden. Het begrijpen van deze lokale problematiek is onontbeerlijk om verschillende oplossingsrichtingen in kaart te brengen die de gemeente toepast voor deze problematiek, het tweede doel. Ook zullen er interviews worden afgenomen bij ondernemersverenigingen detailhandel van de binnensteden. Deze interviews kunnen inzicht bieden in de behoeften van de winkeliers bij de bestrijding van winkelleegstand door de gemeenten. Wellicht bieden zij een ander perspectief op de aard en de omvang van de leegstand, en de mogelijke oplossingsrichtingen. Daarnaast zullen er interviews

worden afgenomen met beleidsadviseurs/experts van branche-organisaties die betrokken zijn bij detailhandel. Zij kunnen inzicht bieden in hoe marktpartijen tegen de verschillende oplossingsrichtingen aankijken en wat de verschillende voor- en nadelen de instrumenten die gemeenten wel of niet toepassen. Als laatste worden er ook interviews afgenomen bij de provincie. Deze hebben ten doel te onderzoeken of er provinciaal beleid is voor winkelleegstand en in hoeverre er sprake is van regionaal en provinciale afstemming.

Zoals eerder genoemd zullen, zover als aanwezig, beleidsdocumenten van de verschillende gemeenten en eventueel de provincie met betrekking tot detailhandel en leegstand geanalyseerd worden. In deze documenten wordt voornamelijk gekeken naar beleid over winkelleegstand, indien zij dit hebben, en de toekomstvisie van detailhandel. Kennis over deze toekomstvisie is belangrijk. Zo zou een gemeente plannen kunnen hebben om grootschalige detailhandel te realiseren, wat zou kunnen leiden tot meer winkelleegstand. Deze informatie uit beleidsdocumenten kan aanvullend zijn op de interviews, maar kan ook aanknopingspunten bieden voor de te bespreken onderwerpen tijdens de interviews. Een beperkende factor van de bestudering van documenten is dat er geen 'fysiek gedrag' bestudeerd kan worden. Dit wordt in dit onderzoek echter ondervangen door ook gebruik te maken van interviews.

5. Oplossingsrichtingen voor leegstand vanuit de kantorenmarkt

In het onderzoek is tot nu toe voornamelijk gesproken over de oorzaken van leegstandsproblematiek. In deze paragraaf, zullen verschillende oplossingsrichtingen worden besproken. De kantorenmarkt biedt verschillende oplossingsrichtingen voor leegstand. Eerst zal een context worden geschetst over leegstand op de kantorenmarkt.

Leegstand op de kantorenmarkt is al jarenlang sterk aan het toenemen. Alleen al in 2012 is het aanbod van leegstaande kantoorruimten tussen begin 2012 en midden 2012 met bijna 7% toegenomen tot 7,62 miljoen m² (Cobouw, 2012). Ter vergelijking, in 1995 was deze leegstand nog 2,2 miljoen m² (Zuidema & Van Elp, 2010, p. 5). Tegelijk met de stijging van het aanbod leek de vraag in de eerste zes maanden van 2012 te dalen. Zo werd 386.000 vierkante meter aan kantoorruimte opgenomen, een daling van 25%. Circa 15,4 procent van de kantorenvorraad in Nederland staat op het moment te huur of te koop. Een leegstand van deze omvang strekt verder dan een evenwichtige marktsituatie, waarbij een frictieleegstand van ongeveer 4% tot 5% wordt aangehouden. De leegstand in de kantorenmarkt van bijna 16% is aanzienlijk groter dan die in de winkelmart van 7,8% (PBL, 2013, p. 46). De ernst van de problematiek in de kantorenmarkt heeft geleid tot de volgende oplossingen voor het tegengaan van leegstand: herbestemming, tijdelijke functies, sloop, bouwstop en regionale afstemming. Deze zullen achtereenvolgens worden besproken.

5.1 Herbestemming

Een van de mogelijke oplossingen voor het verminderen van leegstand is herbestemming. Het Atelier Rijksbouwmeester (2008, p. 93) ziet herbestemming als “een functieverandering met juridische wijziging (object/complex/terrein/gebied) op gemeentelijk niveau in het bestemmingsplan t.o.v. de bestemming”. Deze definitie wordt in dit onderzoek aangehouden.

Herbestemming begint volgens Steenhuis en Meurs (2011, p. 10) met het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, met andere woorden van een initiatiefnemer en een bestaande plek. Deze bestaande plek zal zelden precies op maat zijn voor de nieuwe functie, daarvoor zijn aanpassingen en inpassingen nodig. Daarbij moet het ontwerp functioneel zijn, gebouwd kunnen worden, betaalbaar blijven en voldoen aan alle wettelijke eisen en regels. Het vinden van een nieuwe economische drager is een van de belangrijkste opgaven bij herbestemming van bestaand vastgoed (Bovens, p. 3, 2011).

Het Atelier Rijksbouwmeester (2008, p. 94) heeft voordelen uiteengezet voor herbestemming van een gebouw. Ze stellen allereerst dat herbestemming over het algemeen financieel aantrekkelijker is dan nieuwbouw. Weliswaar zijn de bouwkosten bij herbestemming vaak hoger dan bij nieuwbouwprojecten, maar gemeenschapskosten voor het plaatsen van voorzieningen zoals kabels, leidingen en de ontsluiting zijn er niet. Daarnaast zullen de aanschafkosten van het gebouw en grond bij structurele leegstand veel lager liggen. Verder verloopt het bouwproces soms sneller dan bij nieuwbouw, omdat het casco al aanwezig is. Het VROM (2006, p. 4) voegt daaraan allereerst toe dat veel omvangrijke projecten geen bezwaren krijgen van omwonenden. Die zijn blij dat de herbestemming ervoor zorgt dat het gebouw met zijn culturele en emotionele betekenis voor de stad bewaard blijft; en dat verloedering tegen wordt gegaan. In deze gevallen is het bouwproces goedkoper. Verder noemt het VROM

duurzaamheid als voordeel. Herbestemming belast het milieu aanzienlijk minder dan vervangende nieuwbouw en sloop. Het fabriceren van nieuwe bouwmaterialen, het winnen van grondstoffen en het transport van sloopafval blijven sterk beperkt (Senternovum, 2008; VROM, 2006). Bovendien is uitbreiding in de 'groene buitenruimte' ongewenst en niet noodzakelijk, wanneer inbreiding mogelijk is. Daarnaast voorkomt herbestemming verrommeling. Verder wordt genoemd dat de identiteit van een gebouw behouden blijft bij herbestemming. Zowel voor particulier als voor bedrijfsmatig gebruik is de identiteit van een gebouw erg belangrijk. Vaak kleven emotionele waarden aan oorspronkelijke functies van het gebouw, bijvoorbeeld bij kerken. Het Atelier Rijksbouwmeester (2008) voegt daaraan toe dat het exterieur van een markant gebouw bijdraagt aan de identiteit van de omgeving en aan de beeldvorming van bewoners die zich daarmee verbonden hebben. Herbestemming kan hierdoor een belangrijke impuls geven aan de leefbaarheid van een buurt. Zaken als (gevoel van) onveiligheid, verval of verloedering kunnen hiermee vermeden of bestreden worden.

Een aantal factoren maken het proces van herbestemming ingewikkeld. Allereerst bepaalt de geografische ligging van het object of terrein in hoge mate de mogelijkheid tot herbestemming (Atelier Rijksbouwmeester, p. 94). Herbestemming vereist een zekere mate van ruimtedruk. In een gebied als Oost-Groningen is herbestemming lastiger te realiseren. Toch hoeft dit niet altijd het geval te zijn. Zo vindt er veel herbestemming plaats bij grote, gespecialiseerde bouwtypen in afgelegen gebieden, zoals de Groninger boerderijen. Een tweede factor die het proces van herbestemming ingewikkeld maakt is het spanningsveld tussen de wens naar een leefbare omgeving en de wetten van de marktwerking. Uiteindelijk wordt vaak de financiële rekening opgemaakt ten koste van het maatschappelijke rendement. Verder veroorzaken 'te strakke' bestemmingsplannen veel tijdverlies, met als gevolg dat herbestemmingstrajecten soms lang duren en onrendabel kunnen worden. Er blijken volgens het VROM (2006, p. 7) nogal wat bouwtechnische, juridische en financiële haken en ogen te zijn. Technisch is transformatie vaak complex omdat de lay-out van een gebouw vaak niet zomaar past bij de nieuwe functie en zijn er kostbare ingrepen nodig. Het is moeilijk om te voldoen aan regels van brandveiligheid en bouwqualiteiten. Theoretisch brengen kantoren meer op dan woningen. Transformatie maakt het boekwaardeverlies pijnlijk zichtbaar. Echter, naarmate een pand langer leeg staat, neemt de kans op verhuur af. Hierdoor worden de financiële drempels lager. Panden die op lastige locaties staan kunnen volgens het Atelier Rijksbouwmeester (2008, p. 96) het beste als compleet terrein worden aangepakt via gebiedsontwikkeling om zo functiemenging te creëren. Samengevat levert herbestemming de volgende voor- en nadelen op:

Voordelen herbestemming	Nadelen herbestemming
Financieel aantrekkelijker dan nieuwbouw	Vereist een zekere mate van ruimtedruk
Bouwproces kan sneller verlopen	Spanningsveld tussen wens leefbare omgeving en wetten van marktwerking
Weinig tot geen bezwaren omwonenden	Transformatie technisch complex
Bouwproces is goedkoper	Transformatie juridisch complex
Duurzaam	Transformatie maakt boekwaardeverlies zichtbaar
Voorkomen van verrommeling	
Identiteit van gebouw blijft behouden	
Impuls leefbaarheid buurt	

Figuur 8: Voordelen en nadelen van herbestemming

Volgens het VNG (2011) is de gemeente de meest geschikte partij om herbestemming te stimuleren. Zij heeft de bevoegdheden, middelen en kennis om de initiatieven van marktpartijen te ondersteunen. Daarnaast heeft de gemeente inzicht in vraag, aanbod en belangen rond lokaal vastgoed en kan deze met elkaar verbinden. Overheden en corporaties namen de afgelopen jaren vaak het initiatief bij herbestemming. Het ging hierbij doorgaans om grootschalige projecten en het realiseren van openbare gebouwen op verlaten industrieterreinen. De tekorten op een project (ook wel de onrendabele top genoemd) werd gedragen door de overheid en geaccepteerd vanwege de maatschappelijke winst. Volgens Steenhuis en Meurs (2011, p. 12) ligt de uitdaging van herbestemming bij “oplossingen zoeken voor de noodzakelijke technische, constructieve en functionele aanpassingen, passend in alle budgetten, wetten en regels, terwijl die nog grotendeels zijn gebaseerd op nieuwbouw”.

Het opnemen van de thema's leegstand en herbestemming in planologisch beleid zou herbestemming een impuls kunnen geven (Atelier Rijksbouwmeester, 2008).³ Een overheid zou faciliterend op kunnen treden door initiatiefnemers proactief en ontwikkelingsgericht te benaderen. De basis hierin ligt bij het goed contact leggen met 'de markt' en andere diverse partijen.

5.2 Tijdelijk gebruik van leegstaand pand

Tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen kent geen eenduidige definitie. Het kennisdossier 'tijdelijk gebruik' van het Nationaal Programma Herbestemming ziet tijdelijk gebruik als “gebouwen die door de eigenaar 'tijdelijk' worden aangeboden in afwachting van een andere, meer definitieve periode” (Kennisbank herbestemming, 2013). Die periode kan vooraf bepaald zijn, bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan een langere periode niet mogelijk maakt, of onbepaald zijn. Deze definitie wordt in dit onderzoek overgenomen.

Door de huidige economische crisis zijn veel bestaande plannen voor de toekomst onzeker geworden. Veel gebouwen komen leeg te staan zonder duidelijkheid over een nieuwe toekomst. Ook als er plannen zijn, laat de realisatie vaak op zich wachten. Dit leidt ertoe dat eigenaren tegenwoordig vaker besluiten een gebouw niet leeg te laten staan, maar te kiezen voor tijdelijke functies, totdat het gesloopt, herontwikkeld of herbestemd wordt (Kennisbank herbestemming, 2013). Daar komt bij dat herbestemming en de vaak daarbij behorende transformatie over het algemeen veel tijd en geld kost en eigenaren daardoor minder snel geneigd zijn daar direct op over te stappen. Het organiseren van tijdelijk gebruik kan daarentegen snel verlopen.

Tijdelijke functies in een leegstaand gebouw hebben verschillende voordelen. Het is beter voor de staat van het gebouw, het creëert levendigheid in de omgeving, het gaat verval en verloedering tegen en het beperkt de kosten van de eigenaar (Sierlings, 2012, p. 38). Het zorgt voor een snelle cashflow en kan zelfs wat opleveren: de vergoedingen voor het gebruik doen soms niet veel onder voor reguliere marktprijzen. De Kennisbank Herbestemming (2013) voegt daaraan toe dat de inzet voor bepaalde doelgroepen bijdraagt aan een goede verstandhouding met het gemeentebestuur. Verder kan het bepaalde functies stimuleren, kan de tussentijd gebruikt worden als onderzoeksperiode, kan het de sloop van het pand tegen gaan door tijd te winnen en kan de tijdelijkheid bij succes uiteindelijk permanent worden. Investeringskosten kunnen

³ Meer informatie over betreffende wetten is te vinden in het onderzoek 'de oude kaart van Nederland: leegstand en herbestemming' (Atelier Rijksbouwmeester, 2008).

daarnaast beperkt blijven, al is niet elk gebouw meteen geschikt voor tijdelijk gebruik (Ruimteregisseurs, 2010, p. 56). Kleine aanpassingen zijn vaak nodig, bijvoorbeeld om aan de eisen van de brandweer te voldoen. Deze investeringen zijn echter meestal te overzien. Toch zijn eigenaars geneigd om tijdelijk gebruik af te blazen, omdat investeringen te hoog zouden zijn en niet kunnen worden terugverdiend in de relatief korte gebruikperiode. Echter, in de praktijk stellen gebruikers minder hoge eisen dan eigenaren verwachten en zijn dus minder hoge investeringen nodig. Het laatste voordeel dat besproken zal worden is dat risico's voor tijdelijkheid minimaal zijn. Tijdelijk gebruik van een leegstaand pand leent zich prima voor flexibele, maar waterdichte contractvormen. Door kortlopende contracten met korte wederzijdse opzegtermijnen te sluiten behouden beide partijen hun flexibiliteit. Samengevat kent tijdelijk gebruik van een leegstaand pand de volgende voordelen:

Voordelen tijdelijk gebruik	
Beter voor de staat van het gebouw	Creëert levendigheid in omgeving
Tegengaan verval en verloedering	Beperking kosten eigenaar
Snelle cashflow	Stimulerende functies
Investeringen beperkt	Risico's minimaal
Inzet doelgroepen draagt bij aan goede verstandhouding gemeentebestuur	

Figuur 9: Voordelen van tijdelijk gebruik

Vanuit het perspectief van de eigenaar kent tijdelijk gebruik ook een nadeel. Zo worden weliswaar kosten bespaard en kan het een nieuwe bron van inkomsten opleveren, maar het kan ook betekenen dat de kans op een beter-betalende huurder kleiner wordt. Voor beleggers kan dit tot gevolg hebben dat de (taxatie)waarde van het gebouw daalt, wat gevolgen kan hebben voor de winst- en verliesrekening, balans en financiering.

De meest voorkomende periodes voor tijdelijk gebruik zijn vijf tot tien jaar. Bij periodes korter dan drie jaar wordt het lastig om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. Tijdelijk gebruik kan een korte-termijnstrategie zijn. Er zijn steeds meer professionals, in de creatieve industrie maar ook daarbuiten, die werken in netwerkverband (Ruimteregisseurs, 2010, p. 56). Organisaties worden opgericht voor één of enkele projecten en daarna weer ontbonden. Dit biedt kansen voor tijdelijke functies. Tijdelijk gebruik kan ook een langetermijnstrategie zijn. Het herbergen van tijdelijke huurders wordt dan de functie van het gebouw. Nieuwe doelgroepen als zzp-ers, startende bedrijven en de groeiende groep aan mobiele flexwerkers en projectteams zijn hiervoor vooral interessant. Zij vragen om kortlopende, en vooral flexibele, contracten.

5.3 Sloop

Indien een kantoorgebouw kansloos is, is er nog een uiterste mogelijkheid, namelijk sloop. Volgens Breugelmans (2010) gebeurt dit alleen wanneer een pand niet meer te renoveren is of wanneer het vastgoed incurant is geworden. Het is echter vaak een 'subjectieve' kwestie wanneer vastgoed incurant is geworden. De overheid kan op twee manieren eigenaren over de streep trekken voor het overgaan tot sloop. Allereerst door het geven van sloopsubsidies (Stroink, 2011). Een tweede optie is door het dreigen met onteigening wanneer sloop de enige optie blijkt te zijn aan het einde van een lang proces (Van Der Boomen, 2010). Sloop wordt echter pas financieel aantrekkelijk voor de eigenaar wanneer er na de sloop meer vierkante meter kunnen

worden teruggebouwd. De vraag is dan ook wat de bestemming van het nieuwe gebouw wordt. Immers, het bouwen van een nieuw winkelpand op de plaats van het oude winkelpand zal niet direct bijdragen aan het oplossen van de leegstand. Zeker niet wanneer het nieuwe pand meer m² heeft dan het oude winkelpand.

5.4 Bouwstop

Een voor de hand liggende oplossing voor leegstand is het instellen van een bouwstop, waarbij er voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld tot de leegstand een bepaald acceptabel niveau heeft bereikt, er geen nieuwe gebouwen worden opgeleverd. Immers, het lijkt logisch dat als het aanbod van gebouwen veel groter is dan de vraag, het aanbod niet verder vergroot wordt. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Zo beargumenteert Bouwend Nederland (2013, p.1), de vereniging van bouw- en infrabedrijven, dat een bouwstop voor kantoren de problemen niet oplost. Ze stellen dat niet alleen de kwaliteit van het gebouw, maar ook locatie, ontsluiting, en uitstraling een rol spelen in de vraag naar kantoorruimte. Niet-courante gebouwen blijven meestal niet alleen op kwaliteit achter, maar ook op de hierboven genoemde gebieden. Daarnaast is leegstand volgens Bouwend Nederland primair het probleem van beleggers en eigenaren. De prikkel tot een oplossing hoort volgens hun daar te liggen, en niet primair bij het instellen van allerlei overheidsmechanismen. Van den Boomen (2010) stelt dat een complete bouwstop in de kantorenmarkt wel een erg drastische maatregel zou zijn, al zou het sterk verminderen van nieuw te bouwen kantoren wel kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand. De effectiviteit staat dan ook ter discussie. Er zouden bijvoorbeeld wel locatie-eisen gesteld worden aan nieuw te bouwen kantoren. Een idee dat wordt gevoed door meer vraaggericht te ontwikkelen in plaats van aanbodgericht ontwikkelen (STEC, 2010).

5.5 Regionale afstemming

Op het moment bepalen gemeenten afzonderlijk waar bepaalde bouwlocaties voor kantoren, detailhandel en woningbouw worden aangewezen. Echter, hierin vindt weinig afstemming plaats tussen de verschillende gemeenten. Dit kan betekenen dat buurgemeenten beiden kunnen besluiten een kantoorlocatie aan te wijzen, terwijl er in die regio echter maar vraag is voor een kantoorlocatie. Vaak zitten hierachter financiële en economische motieven. Beide gemeenten denken geld te kunnen verdienen aan het opleveren van een kantoorgebied en willen daarnaast werkgelegenheid aantrekken binnen de eigen gemeentegrenzen. Regionale afstemming blijkt hierdoor erg lastig. Zo zijn gemeenten geneigd te kiezen voor het eigen belang en kan er een spanningsveld ontstaan bij bijvoorbeeld de overdracht van bevoegdheden naar een regio ten behoeve van andere belangen. Toch kan samenwerken volgens het VNG (2011b, p. 26) om verschillende redenen gunstig zijn. Bijvoorbeeld om specifieke kennis te bundelen voor financieel voordeel. Ook externe economische, sociale of fysieke omstandigheden kunnen aanleiding zijn voor samenwerking. Zo overschrijden de diensten van sommige ziekenhuizen de gemeentegrenzen.

Bouwend Nederland (2013, p. 1) ziet graag voor kantorenallocatie bovenregionale teams die beslissen waar kantoren mogen komen. Gemeenten zouden beter kunnen nadenken en onderling proberen af te stemmen waar kantoren gebouwd mogen worden en proberen de afhankelijkheid van grondexploitaties terug te dringen.

Droogh Trommelen en Partners (DTNP) (2011, p. 14) roept de overheid op tot het maken van keuzes en het voeren van beleid. Zij stellen dat “als alles overal kan, dit zowel ontwikkelaars,

eigenaren van vastgoed als retailers louter onzekerheid biedt”. Ze zullen niet snel investeren, zeker niet in complexe projecten op kostbare locaties. De stagnerende economie en de huidige situatie van overaanbod maakt de markt nog meer afwachtend. DTNP stuurt aan op een duidelijk regionaal en gemeentelijk detailhandelsbeleid, waarbij op regionaal niveau ambities en visies worden afgestemd. Hiermee wordt aan marktpartijen duidelijkheid en zekerheid geboden. Zo ontstaan er compacte locaties met voldoende kwaliteit en attractiviteit en zullen zwakke winkelprojecten met een korte levenscyclus worden voorkomen (DTNP, 2011, p. 15). Hierbij speelt het bestemmingsplan een belangrijke rol.

5.6 Raamwerk oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt

In deze paragraaf wordt een raamwerk gepresenteerd waarin oplossingsrichtingen voor het verminderen van leegstand in de kantorenmarkt worden geplaatst in de verschillende sturingsmodellen die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Dit raamwerk biedt inzicht in wat voor soort instrumenten worden toegepast in de kantorenmarkt en biedt aanknopingspunten voor verder onderzoek in de winkelmarkt.

Dimensie	Sturingsmodel			
	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>	<i>Fysiek</i>
<i>Algemeen</i>	- Bouwstop - Regionale afstemming			
<i>Individueel</i>	- Herbestemming - Tijdelijk gebruik			- Sloop
<i>Verruimend</i>	- Herbestemming - Tijdelijk gebruik - Regionale afstemming			
<i>Beperkend</i>	- Bouwstop - Regionale afstemming			- Sloop

Figuur 10: Raamwerk oplossingsrichtingen leegstaande winkelpanden

In de bovenstaande figuur valt op dat de oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt vooral juridisch en in mindere mate fysiek van aard zijn. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat economische en communicatieve instrumenten voor het tegengaan van leegstand minder interessant zouden kunnen zijn. Wellicht zijn er economische en communicatieve beleidsinstrumenten nodig voor het verminderen van winkelleegstand. Dit wordt dan ook in de volgende hoofdstukken onderzocht.

6. Praktijkvoorbeelden aanpak winkelleegstand binnensteden

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de aanpak is van winkelleegstand in de binnensteden en aanloopstraten van achtereenvolgens de gemeenten Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg. Allereerst wordt telkens ingegaan op de kenmerken van elke binnenstad, daarna wordt de leegstandsproblematiek in de betreffende binnenstad besproken en vervolgens wordt beschreven welke initiatieven er worden genomen om deze winkelleegstand tegen te gaan. In paragraaf 6.5 wordt besproken in hoeverre de gemeenten op regionaal en provinciaal niveau samenwerken op dit gebied.



6.1 Gemeente Eindhoven

6.1.1 Eindhoven en haar binnenstad

Op 1 november 2012 telde de gemeente Eindhoven 218.559 inwoners. Het kernwinkelgebied van Eindhoven is vrij compact en efficiënt: in 10 minuten loop je het gehele centrum door. Het kenmerkt zich door een radiaalstructuur, die de historie van Eindhoven benadrukt. Deze zijn ontstaan door de dorpen rondom Eindhoven die zijn ingelijfd. Het gebied rondom het centrum is qua retail een diffuus gebied en bij de kernen zijn weer winkelstraten. Eindhoven kent dan ook geen aanloopgebieden, behalve De Bergen. De functie van de Eindhovense binnenstad strekt zich uit tot ver buiten Eindhoven (gemeente Eindhoven, 2006, p. 7). Voor een substantieel deel functioneert de binnenstad door omzet van buiten Eindhoven (dagelijks 34%, niet-dagelijks 70%). De binnenstad kenmerkt zich door een hoog winkelgehalte met zo'n 418 winkels (zie figuur 11), waaronder veel warenhuizen, een groot modisch aanbod, veel filiaalbedrijven en veel variatie.

Leidend in het economische beleid van de gemeente Eindhoven is het belang van kennis, innovatie, technologie en creativiteit voor de toekomst van de regio en Eindhoven als centrumstad (gemeente Eindhoven, 2007, p. 8). Belangrijk voor Eindhoven is de samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven, van bovenop aangegeven als brainport. Daarbij is één van de doelstellingen het zorgen voor een aantrekkelijke(re) stad, waarvan de binnenstad een belangrijke component is. De positie van de binnenstad staat dan ook buiten kijf. Men zet in op verdere versterking, waarbij met het gebied De Bergen het onderscheidend vermogen van de binnenstad kan worden uitgebouwd door een specialistisch, kleinschalig en avontuurlijk aanbod. Eindhoven realiseert een goede gemiddelde omzet per m² (gemeente Eindhoven, 2006, p. 7). Eindhoven wordt dan ook door Karssemakers (p.c., 2013) en Meijer (p.c., 2013) beschreven als echte koopstad. Onlangs is Eindhoven uitgeroepen als beste binnenstad 2011-2013.

6.1.2 Leegstand in de binnenstad

Volgens Locatus⁴ (2013) staat in het centrum van Eindhoven op 2 april 2013 10,6% van de winkelpanden leeg. Het leegstaand WVO is daarbij 12,1%. Cijfers van Locatus binnen de gemeente laten echter zien dat het aantal winkelpanden dat leegstaat in de binnenstad rond de 6% is (Karssemakers, p.c., 2013). De kernen van de oorspronkelijke dorpen zijn de plekken waar in Eindhoven leegstand het grootste probleem gaat worden (Karssemakers, p.c., 2013). Meijer (p.c., 2013) denkt dat de leegstand in Eindhoven meevalt doordat het centrum compact is, je als klant daardoor gemakkelijk artikelen kunt vergelijken, er geen parkeerproblemen zijn en parkeren goed betaalbaar is.

	Totaal	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In & om huis
Aantal verkooppunten	890	78	46	268	46	47
WVO	128210	15907	6840	82157	11590	10509
	Detailh overig	Transport	Leisure	Diensten	ATM	
Aantal verkooppunten	11	1	260	110	23	
WVO	1207	-	-	-	-	

Figuur 11: Publieksgerichte voorzieningen binnenstad Eindhoven (Locatus, geraadpleegd op 02-04-13)

6.1.3 Initiatieven tegen leegstand

In Eindhoven zijn verschillende initiatieven bezig om de binnenstad aantrekkelijk(er) te maken. Allereerst is de gemeente betrokken bij de Stichting Detailhandelplatform Binnenstad Eindhoven (SDBE), waarin de detailhandel, horeca en overige binnenstadfuncties zijn vertegenwoordigd. Meijer (p.c., 2013), voorzitter van het SDBE, geeft aan vanuit de gemeente de urgentie te voelen dat zij verdere leegstand tegen willen gaan. Eindhoven kent geen structurele centrummanager. Meijer (p.c., 2013) ziet het SDBE en de gemeente samen als centrummanagers. Hij is van mening dat in Eindhoven veel voor elkaar wordt gekregen door de sterke georganiseerdheid en de korte lijntjes tussen de verschillende partijen.

Het SDBE heeft zich actief ingezet voor een ondernemersfonds op basis van een reclameheffing. De gemeente heeft hier mee ingestemd en faciliteert dit. De gemeente heft de belastingen en geeft deze terug aan de ondernemers. Dit wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in de openbare ruimte, zoals street-cartoons en lichtbeelden. Dit tekent volgens Karssemakers (p.c., 2013) de creativiteit en vernieuwing in de stad. Het SDBE wilde geen free-riders meer en wilde graag een structurele financiering. Het ondernemersfonds wordt door beide partijen als erg positief ervaren (Meijer, p.c., 2013; Karssemakers, p.c., 2013). Het is een wens van het SDBE om ook vastgoedeigenaren mee te laten betalen, aangezien zij er ook van profiteren als een stad

⁴ Definitie leegstand Locatus: Een winkelpand wordt als leegstand geregistreerd indien het redelijkerwijs de verwachting is dat in het pand een verkooppunt in de detailhandel, horeca, of consument gerichte dienstverlening al terugkomen. Bovendien geldt dat:

- Het pand was als winkel in gebruik en staat nu leeg
- Of het pand is op dat moment niet meer als winkel of horeca in gebruik, maar op het pand staat wel aangegeven dat het te koop/huur is als verkooppunt
- Voor de berekening van het leegstandspercentage wordt 2/3 van de gemeten leegstand toegerekend aan detailhandel en 1/3 aan overige voorzieningen als horeca en dienstverlening

aantrekkelijker wordt (Meijer, p.c., 2013). Het SDBE en het ondernemersfonds werken samen met stichting Eindhoven365, dat gefinancierd is door de gemeente. Zij willen het merkbeleid en de merkbeleving van de stad versterken. Beide willen ze de binnenstad op de kaart zetten en een duidelijke identiteit uitstralen (Meijer, p.c., 2013).

De gemeente zet zich hard in voor het samenbrengen van verschillende sectoren. Volgens Karssemakers (p.c., 2013) valt hierin een mooie slag te maken. In andere sectoren gebeurt dit al, zoals bij de technologie en design sector, maar nauwelijks nog op het gebied van retail. Het samenbrengen van de retail met de horeca en creatieve sector biedt kansen. Doordat de gemeente veel hoort en mensen langs ziet komen is zij in staat verschillende partners bij elkaar te brengen. Als er vervolgens bedrijvigheid ontstaat, dan probeert de gemeente zich juridisch flexibel op te stellen als zij zich willen vestigen in bijvoorbeeld een oude winkel of een oud kantoor. Ook op andere plekken probeert de gemeente Eindhoven minder streng te worden met het toepassen van regels. Bijvoorbeeld als leegstaande panden worden omgezet naar wonen (Donkers, p.c., 2013). De gemeente stimuleert wonen boven winkels. Een tijd heeft de gemeente een NV gehad samen met de corporatie wonen boven winkels, om wonen boven winkels te bevorderen. Echter, aangezien de winkelpanden teveel waard bleken te zijn, bestaat deze niet meer (Karssemakers, p.c., 2013). Vastgoedeigenaren kunnen meer verdienen aan het verhuren van winkelpanden dan woonruimtes, met als gevolg dat deze leegstaan. Op goedkopere locaties wordt wonen boven winkels wel steeds meer ingezet, met name door particulieren.

Daarnaast probeert de gemeente, binnen de kaders van de wetgeving, losser om te gaan met de regels van de drank- en horecawet, onder andere als ondernemers horeca en retail willen combineren in een pand. Dit kan door te experimenteren, bijvoorbeeld door een tijdelijke ontheffing in te voeren voor een periode van maximaal vijf jaar. Ook werkt de gemeente actief mee om pop-up stores, bijvoorbeeld tijdens een evenement, mogelijk te maken (Meijer, p.c., 2013). Zo heeft men bij het evenement GLOW verschillende locaties opengesteld om GLOW-café's te openen. Verder is de gemeente bezig om steeds meer bestemmingen gemengd te maken, zodat elk pand niet per se een winkel moet blijven (Karssemakers, p.c., 2013). Zo wordt wonen boven winkels, maar ook wonen tussen winkels gemakkelijker: *"Dat was vroeger onbespreekbaar. Nu zit je als winkel steeds meer naast leegstand, dan ben je veel blijer als er een mooie woning naast je zit. Winkeliers moeten daar nog aan wennen."*

Op het moment is de gemeente bezig met de herziening van bestemmingsplannen voor de bedrijventerreinen. De gemeente wil daarbij geen nieuwe winkelmeters op bedrijventerreinen, met de reden dat er in de bestaande structuur genoeg plek is. Hiermee wil de gemeente de positie van de binnenstad versterken. Echter willen internetwinkels zich steeds meer vestigen op bedrijventerreinen en daarbij een showroom toevoegen. De gemeente heeft besloten dat internetbedrijven met een showroom zich moeten gaan vestigen in winkelgebieden of bij een transferium waar al een retailbestemming zit. Karssemakers (p.c., 2013) ziet een grote kans in het inrichten van logistiek van internetverkoop bij winkelplekken, al hoeft dat niet per se in de binnenstad. Toch blijft volgens hem internet een aanvulling op wat je fysiek in de winkels koopt. Verder heeft de gemeente een stimuleringsfonds, namelijk de stichting Middenstands- en Bedrijfshuisvesting. Hierbij kun je als ondernemer de helft van je investering gesubsidieerd krijgen als je een pand wilt verbouwen.

De SDBE vindt het economisch aantrekkelijk voor de stad dat het aantal koopzondagen verruimd gaat worden door de gemeente. Zowel de gemeente als het SDBE erkent eventuele problemen dat dat zou kunnen opleveren voor de zelfstandige ondernemer, daarom wil de

gemeente gaan faciliteren in het aan het werk krijgen van mensen op deze zondagen bij zelfstandige ondernemers. Verder is het ondernemersfonds bezig het gebied De Bergen meer zichtbaar te maken en te betrekken bij de binnenstad, waarmee ze meer mensen hopen te trekken naar het centrum.

6.1.4 Conclusie

De gemeente Eindhoven zegt voor de binnenstad geen specifiek beleid te hebben voor leegstand, maar neemt verschillende initiatieven om het centrum aantrekkelijk te houden. Zo is zij betrokken bij het SDBE en mede daardoor is er sprake van een sterke georganiseerdheid en korte lijntjes. De gemeente heeft ingestemd met een ondernemersfonds en faciliteert dit. De gemeente financiert verder Eindhoven365, waarmee zij de merkbeleving van de stad willen versterken. Eindhoven steekt veel energie in het samenbrengen van de detailhandelsector met verschillende sectoren, zoals de horeca of creatieve sector. Daarbij probeert de gemeente zich juridisch flexibel op te stellen. Ook probeert de gemeente, binnen de kaders van de wetgeving, losser om te gaan met de drank- en horecawetgeving. Daarnaast probeert men wonen boven winkels te stimuleren. Aan pop-up stores werkt de gemeente actief mee. Als laatste is de gemeente actief bezig om meer bestemmingen gemengd te maken.

6.2 Gemeente Helmond

6.2.1 Helmond en haar centrum

Op 1 januari 2013 telde de gemeente Helmond 89.022 inwoners, waarmee het de kleinste gemeente is van de B5 (ED, 2013). Het algemene detailhandelsaanbod van Helmond gaat uit van een ruimtelijke hiërarchie van winkelvoorzieningen, waarbij het stadscentrum aan de top staat en de wijk- en buurtwinkelcentra aan de basis (Gemeente Helmond, 2005, p. 6). Daarbij is het uitgangspunt dat iedereen de dagelijkse levensbehoeften in de eigen buurt of wijk moet kunnen kopen. De versterking van het centrum van Helmond heeft de hoogste prioriteit. Dit ziet de gemeente als noodzakelijk omdat het centrum haar positie als winkelstad van de Peelregio nog onvoldoende inneemt. Zij wil zich nadrukkelijk profileren als winkelstad van de Peelregio. Hierbij wil Helmond de specifieke nichemarkt innemen tussen het voornamelijk zakelijke, grootstedelijke winkelkarakter van Eindhoven en het overwegend dorpse winkelkarakter van de Peelregio (Gemeente Helmond, 2005, p. 6). Dit moet leiden tot een gevarieerd, breed stedelijk winkelaanbod gecombineerd met een compact, gezellig en hoogwaardig verblijfsklimaat in het centrum dat voor de consument goed bereikbaar is en over voldoende parkeerplaatsen beschikt.

Het centrum van Helmond heeft 334 publieksgerichte voorzieningen (zie figuur 12). Een groot deel hiervan bestaat uit winkels, namelijk 187. Daarnaast kent het centrum veel horeca. In de laatste 20 jaar is het aantal inwoners van Helmond toegenomen met 30%, maar het winkelgebied in het centrum van Helmond is nauwelijks uitgebreid (Gemeente Helmond, 2013). Daarom zijn er op het moment plannen om het gebied bij het kanaal te ontwikkelen. De eerste fase omvat een toevoeging van ca. 14.500 m² winkels en aanverwante horeca. Daarnaast wordt eind dit jaar gestart met de bouw van Xperience World, een leisure complex. Men verwacht dat dit initiatief 300.000 tot een half miljoen bezoekers trekt (Gemeente Helmond, 2012). Helmond wil niet alleen afhankelijk blijven van haar winkels.

6.2.2 Leegstand in het centrum

Volgens Locatus (2013) staat in het centrum van Helmond op 2 april 2013 10,6% van de winkelpanden leeg. Het leegstaand WVO is daarbij 17,9%. De winkelleegstand in Helmond is daarmee fors boven het landelijk gemiddelde van 7.8% leegstaand WVO. Van den Heuvel (p.c., 2013) geeft aan dat winkelpanden met name in de aanloopstraten leegstaan.

	Totaal	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In & om huis
Aantal verkooppunten	334	34	29	107	18	26
WVO	41225	7224	3599	21404	4441	3618
	Detailh overig	Transport	Leisure	Diensten	ATM	
Aantal verkooppunten	7	0	63	45	5	
WVO	939	-	-	-	-	

Figuur 12: Publieksgerichte voorzieningen binnenstad Helmond (Locatus, geraadpleegd op 02-04-13)

6.2.3 Initiatieven tegen leegstand

De gemeente Helmond doet veel aan de bestrijding van de leegstand. Zo is in de afgelopen jaren door de gemeente flink geïnvesteerd in het opknappen van het bestaande centrum, waar zij alle straten in het centrum hebben meegenomen (Van den Heuvel, p.c., 2013). Daarbij is bewust gekozen om eerst het bestaande centrum op te knappen en daarna pas te beginnen aan nieuwbouw. Dit project wordt als voorbeeld gezien voor veel andere gemeenten. Ook is er veel aandacht om de kwaliteit van de openbare ruimte op peil te houden. De gemeente Helmond steekt veel energie in een goede openbare ruimte (Van den Heuvel, p.c., 2013). Zo gaat er iedere ochtend een oud-wethouder door het centrum om te kijken of er nog dingen kapot zijn die gemaakt moeten worden voordat de winkels open gaan.

In 1996 is, als een van de eersten in Nederland, een centrummanagement opgezet. In 2004 heeft men dit geprofessionaliseerd door een reclameheffing in te voeren, waarin de gemeente heeft gefaciliteerd. Daarvan wordt een centrummanager betaald, maar worden ook collectieve dingen aangepakt. Daarnaast heeft de gemeente begin dit jaar een ondernemersfonds gefaciliteerd, wat gefinancierd wordt door een verhoging van de OZB van niet-woningen. De gemeente heeft gezegd dat ze het niet als gemeente wilde invoeren, maar wel als ondernemers met dit verzoek zouden komen. Hierbij gaat het om 558.000 euro. Dit met als voordeel dat er geen free-riders meer zijn, want iedereen betaald mee. Voorheen was het probleem in het centrumfonds dat de grote ketens niet meebetaalden (Van den Heuvel, p.c., 2013).

Voor de leegstand is een speciale brancheringscommissie opgericht. Deze commissie zit ongeveer elke 8 weken met makelaars en de centrummanager aan tafel om te kijken waar de leegstand is en waar en hoe men elkaar kan helpen. De gemeente acquireert mocht dit echt nodig zijn. Als voordeel noemt Van Den Heuvel (p.c., 2013) dat men elkaar zo snel weet te vinden. Bij het invulling van leegstaande panden stelt de gemeente zich flexibel op. Zo is onlangs in het oudste pand van Helmond een nieuw concept ontwikkeld, wat een combinatie is van een winkel, restaurant en museum. Daar moest het bestemmingsplan voor worden aangepast en moest men creatief omgaan met de drank- en horeca wet, bijvoorbeeld door te gaan schuiven met de bar.

Daarnaast heeft de gemeente onlangs een taskforce opgezet van 75.000 euro voor evenementen in het centrum. Ook heeft de gemeente het parkeren goedkoper gemaakt. Als men lid wordt van 'Helmond parkeren', dan wordt het parkeren van maandag tot donderdag het 2^{de} uur gratis en wordt het tarief verlaagd tot 1,50 euro in parkeergarages. Verder is de gemeente actief bezig met het nieuwe winkelen te stimuleren in het centrum, bijvoorbeeld door QR-codes te stimuleren en WIFI en layar mogelijk te maken. Volgens Van den Heuvel (p.c., 2013) verandert Helmond snel, maar is het imago nog steeds niet goed door het industrieverleden. Daarom heeft men een city-marketeer ingezet die de stad Helmond op de kaart zet, waarvan het centrum een van de speerpunten is.

Op het moment is de gemeente bezig een nieuwe detailhandelsvisie te schrijven, de laatste dateert uit 2005. Deze visie onderschrijft dat Helmond het centrum van de Peelregio wil zijn. Verder denkt men erover na om in aanloopstraten wonen op de begane grond mogelijk te gaan maken (p.c., Van den Heuvel). Het is op het moment nog niet duidelijk waar marktpartijen aan toe zijn, dat wil men gaan aanpakken door deze detailhandelsvisie.

Door het centrummanagement wordt gewerkt aan een plan om leegstand aan te pakken, bijvoorbeeld door tijdelijke invulling. Van den Heuvel (p.c., 2013) geeft aan de organisatiegraad en de samenwerking met bedrijven heel belangrijk te vinden. Hij geeft aan dat men elkaar snel weet te vinden: *"Het toverwoord is samenwerking: samen met ondernemers en het centrummanagement"*.

6.2.4 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente vooral de leegstand bestrijdt door het investeren in de openbare ruimte en daarnaast faciliterend optreedt waar nodig. Enerzijds door mee te werken bij het opzetten van de reclameheffing en het ondernemersfonds en anderzijds door flexibel om te gaan bij het mogelijk maken van nieuwe concepten in leegstaande panden. Er is voor de leegstand een brancheringscommissie opgericht, de gemeente acquireert daarbij mocht dit echt nodig zijn. In 1996 is er een centrummanagement opgezet. Daarnaast heeft zij het parkeren goedkoper gemaakt en heeft men geld beschikbaar gesteld voor evenementen in het centrum. De gemeente is actief bezig met het stimuleren van het nieuwe winkelen in het centrum en op het moment is men bezig met city-marketing om de stad beter op de kaart te zetten. Als laatste is de gemeente bezig een nieuwe detailhandelsvisie op te stellen, om marktpartijen duidelijkheid te geven waar zij aan toe zijn.

6.3 Gemeente 's-Hertogenbosch

6.3.1 's-Hertogenbosch en haar centrum

Op 1 januari 2013 telde de gemeente 's-Hertogenbosch 142.825 inwoners, waarvan 12.319 inwoners in de binnenstad wonen (gemeente 's-Hertogenbosch, 2013a). 's-Hertogenbosch beschikt over een heldere en eenduidige winkelstructuur. De binnenstad vervult hierbinnen een dominante rol met haar kernwinkelapparaat met aanvullend het zwerfmilieue en de randzones. De marktpositie en invloed van grootschalige en perifere detailhandel is tot op heden relatief beperkt. De identiteit en het imago van 's-Hertogenbosch wordt in belangrijke mate bepaald door haar historische, middeleeuwse binnenstad, de vesting en omgeving die bekend staat om zijn bijzondere beleving en recreatieve waarde (gemeente 's-Hertogenbosch, 2011, p. 26). Volgens Braakhuis (p.c., 2013) maken de historische setting, een sterke mix van functies, de toeristische

attracties, de evenementen die georganiseerd worden in de stad en het organisatorisch vermogen de binnenstad onderscheidend.

De binnenstad van 's-Hertogenbosch heeft 977 publieksgerichte voorzieningen (zie figuur 13). Een groot deel hiervan bestaat uit winkels, namelijk 540, die een gezamenlijke omvang hebben van circa 95.000 m² wvo. Daarna bestaat het grootste deel uit horeca, maar er is ook een divers aanbod ambachten, dienstverlening, cultuur en leisure. Verhoudingsgewijs heeft 's-Hertogenbosch een groot aandeel mode & luxe winkels. De stad heeft de ambitie om tot de top-10 binnensteden van Nederland te behoren. Het winkelaanbod is echter in omvang beperkt in vergelijking met deze top-10 steden (BRO, 2012, p. 4). Ook de gemiddelde omvang van winkels is klein. De oorzaak hiervan is de historische binnenstad, dat zich kenmerkt door kleine panden.

De laatste vernieuwingsslag in 's-Hertogenbosch dateert van 1998 en nieuwe formules die sindsdien de Nederlandse markt hebben betreden, hebben moeite een geschikte locatie te vinden in de binnenstad van 's-Hertogenbosch. Deze nieuwe formules zoeken naar grote winkelruimten op de beste locaties, die in 's-Hertogenbosch slechts beperkt voorhanden zijn. Ook bestaande ondernemers kunnen door het beperkte aanbod grote panden moeilijk doorgroeien. In de binnenstadsmonitor 2012 (2012, p. 6) wordt aangegeven dat *“Niets doen betekent dat er geen ruimte wordt geboden voor dynamiek in de binnenstad. Een binnenstad met de ambitie van 's-Hertogenbosch kan zich dit niet veroorloven.”* Het GZG-terrein wordt gezien als een mogelijkheid om de gewenste schaalvergroting te faciliteren, waarbij het succes sterk afhankelijk is van aanhaking op het A1-winkelgebied.

6.3.2 Leegstand in de binnenstad

Volgens Locatus (2013) staat in het centrum van 's-Hertogenbosch op 2 april 2013 6,3% van de winkelpanden leeg. Het leegstaand WVO is daarbij 6,5%. In de Binnenstadsmonitor 2012 (BRO, 2013, p. 17) staat dat in de binnenstad van 9,1% van het aantal winkelpanden en 3,9% van het totale WVO leegstaat. Het verschil tussen deze cijfers wordt waarschijnlijk veroorzaakt omdat beide een andere buitengrens trekken van de binnenstad. Toch laten beide cijfers zien dat de winkelleegstand in 's-Hertogenbosch ruim onder het landelijk gemiddelde van 7.8% leegstaand WVO liggen. Dit zou verklaard kunnen door de initiatieven die zijn genomen om de leegstand tegen te gaan. Deze worden in de volgende paragraaf behandeld.

	Totaal	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In & om huis
Aantal verkooppunten	977	50	71	311	55	72
WVO	99378	6548	7822	60052	12074	10049
	Detailh overig	Transport	Leisure	Diensten	ATM	
Aantal verkooppunten	31	1	259	119	7	
WVO	2833	-	-	-	-	

Figuur 13: Publieksgerichte voorzieningen binnenstad 's-Hertogenbosch (Locatus, geraadpleegd op 02-04-13)

6.3.3 Initiatieven tegen leegstand

In 's-Hertogenbosch zijn verschillende initiatieven bezig om de binnenstad aantrekkelijk te houden. Deze initiatieven zijn volgens Braakhuis (p.c., 2013) niet specifiek voor het tegengaan

voor winkelleegstand, aangezien de winkelleegstand nog relatief beperkt is. Deze initiatieven zouden echter wel een oorzaak kunnen zijn waarom de winkelleegstand nog relatief beperkt is.

Allereerst kent 's-Hertogenbosch een centrummanagement waarbij de gemeente betrokken is. Daarnaast zitten hierin de warenmarkt, horeca, ondernemersverenigingen en de vereniging van eigenaren. Ze hebben het economisch functioneren van de binnenstad als doel. Zij houden zich bezig met alles wat effect heeft op de binnenstad, zoals de openbare ruimte, evenementen en gevels; en pleiten voor investeringen hierin. Daarnaast kan het centrummanagement bijvoorbeeld bepaalde leden van de vereniging van eigenaren aanspreken over een pand dat opgeknapt moet worden, dat te lang leegstaat of dat er iets moet worden gedaan aan de huur. Het centrummanagement was het eerste centrummanagement van Nederland en dient nog steeds als voorbeeld (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2013b). Bij de oprichting van het centrummanagement 20 jaar geleden is er bewust gekozen geen centrummanager aan te stellen, met de reden dat men wilde voorkomen dat verschillende partijen achterover zouden gaan leunen als een centrummanager de taken op zich zou nemen (Braakhuis, p.c., 2013). Dit blijkt volgens Braakhuis (p.c., 2013) en Bertrums (p.c., 2013) goed te werken, al voegt Bertrums (p.c., 2013) toe dat midden filiaalbedrijven zich nauwelijks betrokken tonen. Ondernemersvereniging Hartje geeft dan ook aan dat zij erg graag zou zien dat er een ondernemersfonds opgezet zou worden, waardoor middenfiliaal bedrijven tenminste financieel bijdragen. Bijvoorbeeld door een reclameheffing, wat de gemeente niets kost. Op het moment doen middenfiliaal bedrijven volgens Bertrums (p.c., 2013) nergens aan mee en zijn zij niet bereid een bijdrage te leveren aan bijvoorbeeld feestverlichting. Het opzetten van een ondernemersfonds is echter drie keer gesneuveld bij de gemeente, aangezien de Raad het niet hun taak vond om geld te innen, maar een taak van de ondernemers zelf.

Verder wordt er door de gemeente op verschillende manieren gefaciliteerd en geacommodeerd om de binnensteden aantrekkelijk te houden (Braakhuis, p.c., 2013). Er is veel aandacht voor een goede openbare ruimte. Het uitgangspunt daarbij is dat het schoon, heel en veilig is. Men streeft ernaar daarin beter te zijn dan concurrerende steden. Daarnaast wordt geprobeerd zoveel mogelijk mee te denken met ondernemers en culture-organisaties. De gemeente wil haar expertise over veiligheid, de openbare ruimte en juridische aspecten zoveel mogelijk delen, maar geeft ook aan dit van anderen nodig te hebben. Daarom probeert men continu met elkaar in gesprek te zijn.

Mocht de leegstand toenemen dan zou de gemeente vastgoedeigenaren kunnen stimuleren om de huren omlaag te gaan doen. Dan zou volgens Braakhuis (p.c., 2013) de gemeente als tegenprestatie verder de openbare ruimte verder kunnen knappen en of meer uitstalling op straat mogelijk kunnen maken, aannemend dat die leegstand plaats gaat vinden op aanloopstraten en in zwervmilieus. Ook zou de gemeente mee kunnen denken als de eigenaar een bestemming wil aanpassen. Zo staat de gemeente positief tegenover tijdelijke invulling van leegstaande panden. Ondernemersvereniging Hartje is daar niet altijd positief over, bijvoorbeeld bij outletzaken, omdat deze erg concurrerend zijn en *“doen waar ze zin in hebben”* (Bertrums, p.c., 2013). Daar komt bij dat een procedure tegen deze ondernemers aanspannen vaak langer duurt dan ze in het pand zitten.

De gemeente ziet haar belangrijkste rol in het bij elkaar brengen van verschillende partijen en het beleidsmatig en organisatorisch faciliteren waar nodig. Braakhuis (p.c., 2013): *“Financieel kunnen we daar weinig in betekenen. Wij kunnen onderzoek laten doen, mensen*

overtuigen met onderzoek, gezamenlijk aan tafel zitten. En een ding is natuurlijk niet alles toelaten, duidelijke keuzes maken.”

De gemeente geeft aan niet met alle projectontwikkelaars mee te lopen. In eerste instantie kijkt men naar de binnenstad, deze moet beschermd worden (Braakhuis, p.c., 2013). Ontwikkelingen die eigenlijk een plek in de stad moeten krijgen laat men niet snel toe op perifere locaties, zoals een woonboulevard. Toch heeft daarin een omslag plaatsgevonden in het huidige detailhandelsbeleid, waarbij verruimende doelgerichte branches zijn toegelaten op de woonboulevard. Dit zijn branches die minder in de binnenstad voorkomen. Braakhuis (p.c., 2013) denkt dat de leegstand in de binnenstad van 's-Hertogenbosch relatief meevalt door dit rigide beleid. Dit rigide beleid heeft ook als gevolg dat buurt- en wijkwinkelcentra het nog relatief goed doen. Zo accepteert men in 's-Hertogenbosch bijvoorbeeld geen grootschalige supermarkt, zoals de Albert Heijn XL. Braakhuis (p.c., 2013): *“Dat zijn bewuste keuzes die we maken. Niet met alle winden meewaaien. Dan doe je misschien de consument wel iets tekort, de consument wil altijd alles, maar die ziet niet wat de consequenties daarvan zijn. Dat er dan ook deuren moeten sluiten. Dat zijn de belangrijkste verklaringen waarom hier minder leegstand is.”*

Toch ziet de gemeente dat het accommoderen van grootschalige detailhandel essentieel is voor een toekomstbestendige binnenstad. Braakhuis (p.c., 2013) geeft aan dat Eindhoven daartoe wel in staat is, goed draait en jonge klanten aan het weg pikken is uit 's-Hertogenbosch. Ook is Tilburg relatief beter gaan draaien door de uitbreiding van het winkelgebied in het centrum. Door de historische binnenstad met haar kleine panden is 's-Hertogenbosch niet in staat grootschalige detailhandel in de bestaande panden te accommoderen. Dit zou op den duur kunnen leiden tot leegstand. Daarom is men bezig met de ontwikkeling van het Groot Zieker Gasthuis-gebied. Een gebied van 5 hectare dat bebouwd kan worden. Daar ontstaat een locatie om grootschalige panden te accommoderen in de binnenstad. Ondernemersvereniging Hartje ziet het liefst geen enkele winkel op dit terrein en geeft aan dat de stad genoeg winkels heeft voor een regiofunctie. Als het gebied toch ontwikkeld wordt dan ziet men graag alleen grote formules (Bertrums, p.c., 2013). Hartje ziet liever dat de gemeente flexibeler omgaat met het samenvoegen van historische panden om zo schaalvergroting te accommoderen, bijvoorbeeld door de laatste meters van een tussenmuur weg te halen, waardoor er aan de buitenkant niets te zien is. De gemeente ziet in dat ontwikkeling van het gebied het zou kunnen betekenen dat als nieuwe winkelmeters worden ontwikkeld daarvoor leegstaande slechte locaties moeten worden weggehaald. Dat is volgens Braakhuis (p.c., 2013) echter een lastig proces, want andere functies kunnen voor een vastgoedeigenaar minder opleveren. Daarnaast loopt de gemeente risico op schadeclaims als er in een bestemmingsplan een bestemming wordt veranderd.

Dit jaar heeft de gemeente 's-Hertogenbosch het aantal koopzondagen verruimd van 12 naar 23 (Den Bosch Politiek, 2013). Bertrums (p.c., 2013) ziet daarentegen graag dat de gemeente terughoudend is in de verruiming van het aantal koopzondagen, omdat bang is dat dit ten koste gaat van de sterk vertegenwoordigde eenmanszaken: *“Dan verliezen we het multifunctionele en dan krijgen we de eenheidsworst zoals in veel andere steden. Dan is de bereikbaarheid als vestigingsstad veel minder dan Eindhoven, dus de mensen zullen minder snel naar 's-Hertogenbosch toegaan. Je gaat dan nog meer leegstand krijgen.”*

6.3.4 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat, op basis van de lage leegstandcijfers, de gemeente 's-Hertogenbosch succesvol is in haar aanpak om de binnenstad aantrekkelijk te houden. Zo dient

het centrummanagement, waarin de gemeente meedenkt, als voorbeeld voor veel andere steden. De gemeente investeert in de openbare ruimte, probeert mee te denken met ondernemers, deelt expertise, brengt partijen bij elkaar en werkt mee aan tijdelijke invulling van panden. Samengevat werkt de gemeente voornamelijk faciliterend. Daarnaast voert de gemeente restrictief beleid, waarbij duidelijke keuzes worden gemaakt en de binnenstad prioriteit heeft. Zowel de gemeente als de ondernemersvereniging ziet dit als één van de redenen waarom de leegstand van winkelpanden in het centrum beperkt is. De gemeente ziet in dat het accommoderen van grootschalige formules essentieel is voor een toekomstbestendige binnenstad, daarom is het bezig met de ontwikkeling van het GZG-terrein. Ondernemersvereniging Hartje stelt zich hier kritisch over op. Zij zien graag dat de gemeente op een aantal punten een andere houding aanneemt. Men wil graag medewerking van de gemeente voor het opzetten van een ondernemersfonds, dat de gemeente rekening houdt met eenmanszaken bij het koopzondagenbeleid en dat er flexibeler om wordt gegaan bij het samenvoegen van historische panden.

6.4 Gemeente Tilburg

6.4.1 Tilburg en haar centrum

Op 1 januari 2013 telde de gemeente Tilburg 207.510 inwoners. De Tilburgse winkelstructuur gaat uit van binnenstedelijke multifunctionele en hiërarchische opgebouwde voorzieningencusters in de vorm van een stadscentrum, wijkcentra en buurtcentra aangevuld met aparte locaties voor specifieke en grootschalige winkelvoorzieningen (Gemeente Tilburg, 2009, p. 2). Het beleid is gericht op het behoud van deze structuur, waarbij nieuwe initiatieven alleen mogelijk zijn als deze de bestaande structuur ondersteunen. Daarnaast is de lintenstructuur van de binnenstad naar de wijken kenmerkend voor Tilburg. Het centrum van Tilburg kenmerkt zich als recreatieve aankoopplaats voor inwoners van Tilburg en daarbuiten. Het kan zich in omvang en daarmee tevens in aantrekkingskracht nog niet meten met de steden Breda, 's-Hertogenbosch en Eindhoven. Daarbij laat met name de sfeer in de binnenstad te wensen over. De binnenstad wordt dan ook als onaantrekkelijk ervaren. In detailhandelsbeleid zet de gemeente in op een versterking van het recreatieve segment en kleinschaliger en meer specialistisch aanbod (Gemeente Tilburg, 2009, p. 16). Op het moment wordt een plan ontwikkeld in Tilburg voor 11.000 m2 nieuwe detailhandel (Majolée, p.c., 2013).

6.4.2 Leegstand in de binnenstad

Volgens Locatus (2013) staat in de binnenstad van Tilburg op 2 april 2013 9,9% van de winkel-

	Totaal	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In & om huis
Aantal verkooppunten	657	66	47	183	41	43
WVO (in m2)	94350	15424	6986	47998	9865	12228
	Detailh overig	Transport/ brand	Leisure	Diensten	ATM	
Aantal verkooppunten	14	1	175	74	13	
WVO (in m2)	1849	-	-	-	-	

Figuur 14: Publieksgerichte voorzieningen binnenstad Tilburg (Locatus, geraadpleegd op 02-04-13)

panden leeg (zie figuur 14). Het leegstaand WVO is daarbij 16,1%. Cijfers binnen de gemeente op basis van de Locatus en aangevuld met gegevens van de belastingdienst zijn beduidend lager, namelijk 5% leegstaande winkelpanden en 3% leegstaand WVO. Waarschijnlijk wordt dit verschil in cijfers veroorzaakt doordat er een andere buitengrens van het centrum getrokken wordt.

Majolée (p.c., 2013) geeft aan dat de leegstand zich voornamelijk manifesteert in de aanloopstraten en op slechte locaties.

6.4.3 Initiatieven tegen leegstand

In Tilburg is men voornamelijk bezig winkelleegstand aan te pakken buiten de binnenstad, zoals in de Linten. Daar is een winkelstraatmanager actief bezig met vier makelaars om een visie te maken gericht op de leegstand. Het voordeel daarbij is dat makelaars in de hele stad bezig zijn en daardoor ook ondernemers op bezoek krijgen van elders die in de leegstaande panden zouden kunnen. De rol van de gemeente Tilburg ter bestrijding van leegstand is voornamelijk faciliterend (Majolée, p.c., 2013). Zo is de gemeente vaak betrokken bij overlegverbanden en denkt men na hoe via subsidies op bepaalde plekken iets mogelijk kan worden gemaakt. Hierbij zet de gemeente in de aanloopgebieden vooral in op dwarsverbanden die elkaar kunnen versterken, zoals in een aanloopgebied naast winkels ook zorg, reclamebureaus, horeca of andere creatieve ondernemers. Hierdoor worden de bezoekrekenen en verblijfstijden vergroot. Deze gebieden moeten dan wel aantrekkelijk zijn en daarvoor zou de gemeente kunnen investeren in de openbare ruimte. Daarnaast kan in het bestemmingsplan van de aanloopstraten woon- of kantoorfuncties worden toegevoegd: “Maar ik denk dat je daarin keuzes moet maken, dat moet je niet willen in alle aanloopstraten. Dan zal iedereen wegtrekken uit de binnenstad omdat het in de aanloopstraat goedkoper is” (Majolée, p.c., 2013).

Voor onder andere de binnenstad heeft Tilburg in 2011, als tweede gemeente in Nederland, de leegstandsverordening ingevoerd. Hierbij zijn pandeigenaren verplicht om leegstand van hun pand binnen een half jaar te melden. Hiermee wil de gemeente het hoofd bieden aan het groeiend aantal lege winkel- en bedrijfspanden (Binnenlands Bestuur, 2011). Als eigenaren van een bedrijfs- of winkelpand in zes aangewezen gebieden leegstand van hun pand niet melden, kan de gemeente hen een boete opleggen. Met eigenaren die zich wel melden, gaat de gemeenten in gesprek om een nieuwe bestemming te vinden voor het lege pand. Eigenaren van panden moeten na 6 maanden aangeven hoe zij de leegstand van hun pand gaan bestrijden. De gemeente gaat dan een gesprek aan, het leegstandsgesprek. Op dit moment gebeurt dat nog weinig, maar er wordt nagedacht hoe dit structureel kan worden ingezet (Majolée, p.c., 2013). Majolée geeft aan het nog geen effectief middel te vinden: “Ik denk dat het misschien bij kleine en heel erg betrokken vastgoedeigenaren werkt. Als effectief middel moet het zich nog bewijzen. Als je het actief koppelt aan een gezamenlijk nadenken over een visie wat je in een bepaald gebied wilt, dan zou het kunnen.”

Op het moment ligt er een planvoorraad van winkels van 80.000 m² in Tilburg. Daar zitten een aantal grote plannen bij, waar volgens Majolée (p.c., 2013) heel zorgvuldig mee om moet worden gegaan: “Ze verschillen erg van aard. Je moet altijd kijken om wat voor meters het gaat.” Bij één van de plannen mogen alleen ondernemers van binnen Tilburg participeren en verplaatsen naar nieuwe winkelmeters. De oude meters zouden dan de detailhandelsbestemming kunnen verliezen, bijvoorbeeld omdat het oude pand niet meer voldoet aan de eisen van schaalvergroting en concentratie. Volgens Majolée (p.c., 2013) is dit het begin van een oplossing hoe een stad met leegstand om moet gaan. Wel moet worden opgepast dat verplaatsers weggetrokken worden van

plekken waar zij goed functioneren. Daarnaast geeft Majolée aan dat er op gelet moet worden dat op een aantal plekken in het centrum in de bestemmingsplannen nog steeds detailhandelsruimte zit waar ooit detailhandelsruimtes ontwikkeld kunnen worden. Dit kan potentiële investeerders tegenhouden, aangezien zij niet graag zien dat er op andere plekken in de binnenstad nog meer winkelmeters worden ontwikkeld.

Op dit moment is de gemeente Tilburg bezig met het schrijven van een detailhandel beleidsvisie. Met die visie willen zij duidelijkheid geven aan marktpartijen: “Er is een groot misverstand dat marktpartijen, een ontwikkelaar, belegger, ondernemers of wie dan ook, niet verlegen zitten om een visie. Zij willen duidelijkheid van de gemeente: wat wil je op welke plek, waar moet ik mij op richten, waar kan ik mij het beste vestigen. Als die duidelijkheid er is kunnen ondernemers afwegen of ze willen investeren in Tilburg. De visie in combinatie met het bestemmingsplan moet duidelijk zijn.” In de detailhandelsvisie worden keuzes gemaakt wat voor stad Tilburg moet gaan worden en wat er daarvoor moet gebeuren. In deze visie komt onder andere te staan dat voor de binnenstad detailhandel zich moet beperken binnen de city-ring (Majolée, p.c., 2013). Ontwikkelingen buiten deze city-ring zullen worden tegengehouden. Echter zullen bestaande winkelmeters buiten de city-ring niet op worden geheven, omdat dit zou kunnen leiden tot financiële claims. Er wordt gestreefd naar een structuur waarin de consumenten een rondje kunnen maken. Dit is bedoeld om het centrum compact te maken voor de consument en dat er weinig lange aanloopstraten zijn. Aanloop wordt geconcentreerd in een bepaald gebied en daar mogen ontwikkelingen dan plaatsvinden.

Majolée (p.c., 2013) denkt dat de problemen van de binnenstad vooral kwalitatief zijn. Tilburgse ondernemers zijn daarbij teveel op hun eigen publiek gericht, waardoor zij weinig buiten hun eigen stad kijken en te weinig doen om de consument te verleiden. Men heeft geprobeerd dit te stimuleren met centrummanagement en een ondernemersfonds. Daarbij is ingezet op een mix van horeca, detailhandel, cultuur en inrichting van de openbare ruimte. Het Dwaalgebied, in het westelijk deel van de Tilburgse binnenstad nabij het centraal station, ziet Majolée (p.c., 2013) als een goede impuls voor de binnenstad. Hier kunnen zelfstandige ondernemers zich makkelijker vestigen, mede door lagere huurniveaus.

Er worden enkele initiatieven genomen door de Gemeente Tilburg om de aantrekkelijkheid van het centrum te verhogen, dit zou indirect kunnen leiden tot minder leegstand. Zo wordt mede door de gemeente gewerkt aan een centrummanagement. Dit heeft een tijd stilgelegen, maar is nu weer in ontwikkeling (Majolée, p.c., 2013). Daarbij wordt niet ingezet op meer winkels, maar op kwaliteit: “Iedereen denkt alleen maar dat je leegstand van winkels op moet lossen met meer winkels en dat is natuurlijk niet meer aan de orde.” Ook wordt er nagedacht over een centrummanager. Daarnaast is de gemeente ook bezig met city marketing om de stad beter op de kaart te zetten. Verder wordt er nagedacht over het opzetten van een ondernemersfonds in het centrum. Majolée (p.c., 2013): “Het voordeel van een ondernemersfonds is dat het echt iets van en voor de ondernemer is.”

Ook ziet men in Tilburg kansen om dwarsverbanden te leggen tussen horeca, retail en de creatieve sector: “Het is heel oneerlijk dat je in de detailhandel wel steeds meer horeca mag, maar dat je in de horeca geen detailhandel mag. Ik vind dat je moet oppassen dat je het niet helemaal vrijlaat, dan krijg je een branchevervaging” (Majolée, p.c., 2013). De gemeente Tilburg probeert zoveel mogelijk ondernemerschap te faciliteren, waarbij ondernemers zelf vaak dwarsverbanden bedenken daar de gemeente niet aan zou hebben gedacht. Dit valt bij de gemeente onder de term ‘Social Innovation’: het partijen bij elkaar brengen. Daarmee wil de

gemeente zich profileren. Verder voert de gemeente flankerend beleid. Hierbij stelt de gemeente geld beschikbaar voor ondernemersplannen die gericht zijn op het versterken van het functioneren van een bepaald gebied, dit kan gaan over bijvoorbeeld winkels, straatmeubilair of parkeerplaatsen. Hiervoor is 2 miljoen euro beschikbaar.

6.4.4 Conclusie

De gemeente Tilburg zet een aantal middelen in om de aantrekkelijkheid van de binnenstad en haar aanloopstraten te verhogen. Zo is de gemeente vaak betrokken bij overlegverbanden. In de aanloopstraten zet zij vooral in op dwarsverbanden die elkaar kunnen versterken, zoals naast winkels ook bijvoorbeeld reclamebureaus of horeca. Daarnaast ziet men in Tilburg ook kansen om dwarsverbanden te leggen tussen horeca, retail en de creatieve sector. Deze gebieden moeten wel aantrekkelijk zijn, daar zou de gemeente kunnen investeren in de openbare ruimte. Daarnaast heeft de gemeente de leegstandsverordening ingevoerd, waarbij pandeigenaren verplicht zijn de leegstand te melden binnen een halfjaar en met een plan van aanpak te komen. Op het moment is de gemeente bezig met het schrijven van een detailhandelsvisie, waarmee zij duidelijkheid wil geven aan marktpartijen. In die visie wordt onder andere aangegeven dat detailhandel in de binnenstad zich alleen mag vestigen binnen de city-ring. De gemeente werkt op moment aan een centrummanagement en een ondernemersfonds. Ook wordt nagedacht over een centrummanager. Daarnaast is men bezig met city marketing om de stad beter op de kaart te zetten. Als laatste voert de gemeente flankerend beleid, waarbij de gemeente geld beschikbaar stelt voor ondernemersplannen die gericht zijn op het versterken van het functioneren van een bepaald gebied.

6.5 Op naar regionale en provinciale samenwerking

Hoe effectief afzonderlijke aanpakken lokaal ook kunnen zijn, het is de vraag welke impact te verwachten is op een hoger schaalniveau als er op regionaal en provinciaal niveau niet wordt samengewerkt en afgestemd. Op provinciaal niveau wordt er dan ook samen met gemeenten en marktpartijen nagedacht over de toekomstige rol van de provincie Noord-Brabant voor detailhandelsbeleid. Dit is volgens Platform31 (2013) belangrijk, omdat naast het zoeken naar de juiste instrumenten, partijen en personen, een belangrijk aandachtspunt is op welk schaalniveau winkelleegstand het beste bestreden kan worden.

De provincie Noord-Brabant in december 2012 een discussienota uitgebracht. Hierin staat beschreven dat de detailhandelsstructuur van Noord-Brabant sterk onder druk staat, waarbij de oplopende leegstand het meest in het oog springt (Provincie Noord-Brabant, 2013). Daarbij constateert men dat er geen regionale visies of afspraken over detailhandel worden gemaakt en dat veel gemeenten geen detailhandelsvisie hebben. Bovendien voldaan bestaande beleidskaders niet meer en vraagt de sector om meer sturing. Daarnaast gaat de discussienota in op het dilemma of nieuwe plannen voor uitbreiding van winkelvloeroppervlakte niet in de kast gezet zouden moeten worden. De provincie geeft aan dat het wenselijk is om op regionaal schaalniveau het een en ander af te stemmen en dat het van belang is regionale visies en afspraken meer en meer de basis vormen voor lokaal beleid. Op het moment is een expert-team, bestaande uit marktpartijen en gemeenten, bezig met het schrijven van een advies voor de provincie over welke rol de provincie op zich zou moeten nemen. Daarin komt in ieder geval te staan dat er gekozen dient te worden voor kansrijke en kansarme gebieden (Munnecom, p.c., 2013). Op de langere termijn zal de marktimperfectie zichzelf oplossen, maar daarbij moet worden afgevraagd of men

de maatschappelijke consequenties wil dragen. Daarom vindt de provincie dat er goed begeleid moet worden op regionaal niveau.

Munnecom (p.c., 2013) geeft aan dat de provincie het in ieder geval belangrijk vindt dat de huidige detailhandelsstructuur centraal staat en dat als er nieuwe winkelmeters worden toegevoegd het besef er is dat dit consequenties heeft voor andere winkelmeters. De provincie wil dat er bewust gekozen wordt bij nieuwbouw en dat er niet, zoals vaak gebeurd, alle ontwikkelingen open worden gehouden, zoals het toestaan van een supermarkt op een bedrijventerrein en tegelijkertijd ook investeren in de ruimtelijke kwaliteit van een nabijgelegen winkelcentrum. Daarbij hanteert men de ladder van duurzame verstedelijking (Ministerie van I&M, 2012, p. 3). Volgens de ladder van duurzame verstedelijking moet eerst bepaald worden wat de regionale ruimtevraag is (kwantitatief en kwalitatief) voor stedelijke ontwikkelingen. Daarna moet worden gemotiveerd of de beoogde ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaats kan vinden, bijvoorbeeld door lege plekken in de ruimte 'in te vullen' of door een andere bestemming te geven aan een gebied. Wanneer dit niet kan mag er gebouwd worden buiten bestaand stedelijk gebied.

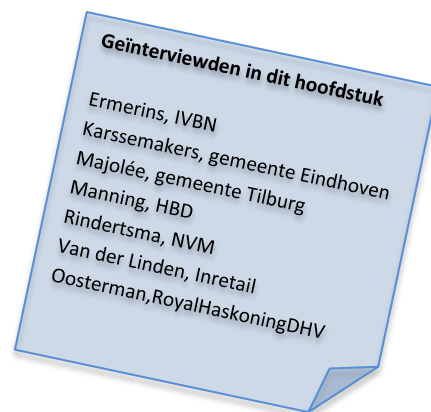
Bij het komen tot regionale afspraken zal de rol van de gemeente vooral agenderend zijn en kennis verschaffen (Dacier, p.c., 2013). Gemeenten moeten daarbij de urgentie van het leegstandsprobleem zien en daarop hun visie afstellen. Op termijn zouden de regionale afspraken dan uit kunnen monden in programmeringsafspraken. Door de grote mate van problematiek is het ook vooral in het belang van gemeenten zelf om tot afspraken te komen (p.c., Verdult, 2013). In regionaal verband kan volgens Dacier (p.c., 2013) veel beter kwalitatief en kwantitatief vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden.

Er zijn verschillende moeilijkheden die het proces naar meer regionale en provinciale samenwerking kunnen vertragen. Zo hebben gemeenten grondposities waar zij aan kunnen verdienen (Dacier, p.c., 2013). Vooral nu de financiële positie van gemeenten verder verslechterd kan dit het ontwikkelen van nieuwe winkelmeters op eigen grond stimuleren. Het is dan maar de vraag of deze grond qua detailhandelsstructuur de beste locatie is. Verder zijn gemeenten bang dat zij een planschade-claim krijgen als zij plannen niet door laten gaan. Braakhuis (p.c., 2013) van de gemeente 's-Hertogenbosch zegt niet te geloven in bindende afspraken op regionaal niveau, maar hij vindt het wel belangrijk dat er gepraat wordt. Hierdoor is er meer inzicht in wat buurgemeenten doen en zal er meer begrip heersen voor elkaar. Majolée (p.c., 2013), in dienst bij de gemeente Tilburg, vindt regionale afspraken heel idealistisch, maar wel een goed idee. Het is daarbij belangrijk dat de steden weten op welke vlakken de steden met elkaar kunnen opereren door ieder een eigen karakter te hebben. Majolée zou het al positief vinden als niet elke stad hetzelfde wil.

Een voorbeeld van regionale afstemming zou een regionale intake kunnen zijn. Dit gebeurt momenteel in de regio Zuid-Oost Brabant. Daar is er sprake van een regionale intake, waarbij partijen die zich willen vestigen in de regio bij één iemand op intake komt, die vervolgens kijkt waar de partij zich het beste kan vestigen, waar het iets toevoegt en de structuur kan versterken (Karssemakers, p.c., 2013).

7. Oplossingsrichtingen leegstaande winkelpanden

In hoofdstuk 6 is behandeld hoe de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg omgaan met leegstand in hun binnenstad. In paragraaf 7.1 zijn deze verschillende initiatieven die de gemeenten nemen om hun binnenstad aantrekkelijker te maken schematisch weergegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 gekeken wat voor soort instrumenten dit zijn en worden er naar verklaringen gezocht waarom bepaalde gemeenten die bepaalde instrumenten kiezen. In paragraaf 7.3 wordt er gekeken of de eerder beschreven oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt ook worden toegepast door gemeenten in de winkelmarkt. Als laatste zijn alle initiatieven die door meer dan één gemeente worden genomen zijn samengevoegd tot acht oplossingsrichtingen voor het tegengaan van winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten. Deze worden uiteengezet in paragraaf 7.4. De verschillende oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan verschillende branche-organisaties. Dit geeft inzicht in hoe marktpartijen tegen de verschillende oplossingsrichtingen aankijken en wat de verschillende voor- en nadelen zijn van een oplossingsrichting.



7.1 Inventarisatie initiatieven gemeenten

In figuur 15 is schematisch per gemeente aangegeven welke initiatieven zij ondernemen om de winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten te verminderen en/of de aantrekkelijkheid van de binnenstad te verhogen. Hierbij moet in acht worden genomen dat deze informatie enkel uit interviews bij de verschillende gemeenten afkomstig is en dat dit kan betekenen dat uit deze interviews niet alle relevante informatie is achterhaald. Zo kan bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven kansen zien in het weghalen van slechte winkelmeters, maar is dit niet in dit schema opgenomen omdat het niet is benoemd tijdens het interview bij de desbetreffende gemeente. Deze interviews zijn gedaan met beleidsadviseurs bij de gemeente, dus als zij positief staan tegenover bepaalde initiatieven, wil dat nog niet zeggen dat de Gemeenteraad deze ook goedkeurt. Ook kunnen sommige initiatieven overlap vertonen; zo kan een gemeente actief partijen samenbrengen, maar kan dit ook gebeuren door een centrummanager. Toch biedt het schema een goed overzicht van initiatieven die gemeenten nemen of waar op zijn minst over na wordt gedacht binnen de gemeente. Opvallend in figuur 15 is dat alle gemeenten betrokken zijn bij een ondernemersvereniging/centrummanagement of bezig zijn deze op te starten. Daarnaast doen alle vier gemeenten aan city marketing voor de binnenstad, zijn ze actief bezig met het samenbrengen van verschillende partijen en participeren de gemeenten in regionaal en provinciaal overleg over winkelleegstand. Drie gemeenten geven aan in te zetten op gemengde bestemmingen in aanloopstraten.

	Eindhoven	Helmond	's-Hertogenbosch	Tilburg
Betrokken bij ondernemersvereniging/ centrummanagement	x	x	x	x
Aanstellen centrummanager		x		
Faciliteren ondernemersfonds reclameheffing/OZB	x	x		
City-marketing binnenstad	x	x	x	x
Actief samenbrengen verschillende partijen	x	x	x	x
Juridisch flexibel opstellen bij invulling (historische) leegstaande panden	x	x		
Stimuleren dwarsverbanden horeca- retail-creatieve ondernemers	x			x
Faciliteren pop-up stores / tijdelijke invulling panden	x		x	
Inzetten op gemengde bestemmingen in aanloopstraten	x	x		x
Stimuleringsfonds bedrijfshuisvesting/ gebiedsontwikkeling	x			x
Grote investeringen in opknappen bestaand centrum		x		
Brancheringscommissie voor leegstand met makelaars		x		
Extra lage parkeertarieven		x		
Stimuleren nieuwe winkelen		x		
Actuele (of herzieningen op dit moment van) detailhandelsvisie		x		x
Actief kwaliteit openbare ruimte op peil houden		x	x	
Restrictief beleid toelating nieuwe winkelmeters			x	
Kansen zien in weghalen slechte winkelmeters			x	x
Leegstandsverordening				x
Participeren in regionaal en provinciaal overleg over winkelleegstand	x	x	x	x

Figuur 15: Initiatieven gemeenten voor het tegengaan van winkelleegstand in de binnenstad en aanloopstraten en/of de aantrekkelijkheid verhogen van de binnenstad

7.2 Sturingsmodellen in de praktijk

In paragraaf 3.2 zijn verschillende soorten beleidsinstrumenten besproken, die onderverdeeld zijn in vier soorten sturingsmodellen. Dit zijn het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel. Echter, uit de verschillende interviews met gemeenten is gebleken dat zij vooral faciliterend optreden bij de bestrijding van winkelleegstand. In theorieën over beleidsinstrumenten wordt niet puur gesproken over deze specifieke vorm. Wel wordt, zoals

besproken in paragraaf 4.1, het belang van netwerkmanagement onderschreven, waarbij het uitgangspunt is dat een actor bij het ontwerpen van beleid zich niet in een geïsoleerde positie bevindt, maar afhankelijk is van tal van andere actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; Eliadis, Hill & Howlett, 2005). Gezien de grote mate waarin de gemeente faciliterend optreedt bij het tegengaan van winkelleegstand, wordt in dit onderzoek faciliteren toegevoegd als vijfde sturingsmodel. Netwerkmanagement raakt de kern van dit sturingsmodel, al gaat dit sturingsmodel ervan uit dat de afhankelijkheid van actoren niet alleen plaatsvindt bij het ontwerpen van beleid, maar ook bij de implementatie daarvan. De terugtrekkende rol van de overheid en de steeds beperkter wordende financiële middelen van gemeenten zouden verklaringen kunnen bieden voor het puur faciliterend optreden van gemeenten.

Onder het facilitaire sturingsmodel wordt 'het ondersteunen en (on)mogelijk maken van bepaalde acties, die niet als juridisch, economisch, communicatief of fysiek worden gezien' verstaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een gemeente die in haar beleidsplan heeft omschreven in te zetten op betrokkenheid bij een centrummanagement. Hierdoor is zij op de hoogte van wat er leeft onder ondernemers, kan haar betrokkenheid tonen en is op de hoogte van bepaalde eventuele problematiek. Dit kan ondernemers stimuleren bepaalde problematiek aan te pakken. Bij dit sturingsmodel dient de opmerking geplaatst te worden dat ook in de overige vier sturingsmodellen facilitair opgetreden kan worden, maar dat het facilitaire sturingsmodel juist gaat over de acties die hier niet onder vallen. Het facilitaire sturingsmodel kan dan ook breed worden opgevat, mits zij niet valt onder de eerder genoemde vier sturingsmodellen. Een facilitair beleidsinstrument kan echter wel leiden tot instrumenten die uiteindelijk juridisch, economisch, communicatief of fysiek zijn. Zo kan een gemeente die betrokken is bij een centrummanagement door contact met ondernemers constateren dat de kwaliteit van de openbare ruimte in een bepaalde straat van lage kwaliteit is en daardoor besluiten te investeren in de openbare ruimte in die straat. Hierdoor wordt uiteindelijk een fysiek beleidsinstrument toegepast.

In figuur 16 zijn de verschillende initiatieven van gemeenten ingedeeld bij de verschillende sturingsmodellen. Dit geeft inzicht in wat voor soort initiatieven gemeenten toepassen voor het tegengaan van winkelleegstand en het aantrekkelijker maken van de binnenstad en de aanloopstraten. Hierbij is er voor gekozen om elk initiatief telkens in te delen bij één sturingsmodel, namelijk het sturingsmodel dat het dichtst bij het desbetreffende initiatief staat. Hierdoor kan er beter onderscheid gemaakt worden in de soorten beleidsinstrumenten die gemeenten toepassen. In het onderstaande figuur valt op dat de onderzochte gemeenten op het moment relatief weinig economische, communicatieve en fysieke instrumenten toepassen. Hier zouden verschillende redenen aan ten grondslag kunnen liggen. Zo is het aannemelijk dat de slechte financiële positie van veel gemeenten ertoe leidt dat gemeenten weinig geld beschikbaar hebben ter bestrijding van de winkelleegstand en het aantrekkelijker maken van de binnenstad. Dit zou een verklaring kunnen zijn dat gemeenten weinig economische en fysieke instrumenten toepassen; fysieke instrumenten kosten immers in veel gevallen ook geld. Echter hoeft een economisch instrument niet altijd geld te kosten, er zou ook sprake kunnen zijn van een heffing. Hierbij valt te denken aan een heffing die een vastgoedeigenaar moet betalen als hij niet binnen een bepaalde periode invulling vindt voor het leegstaande pand of het pand transformeert voor een andere bestemming waar meer vraag naar is vanuit de markt. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat gemeenten niet de urgentie beseffen of onderschatten van de winkelleegstandproblematiek en daarom kiezen voor makkelijker te realiseren juridische en facilitaire instrumenten. Daarnaast passen gemeenten wellicht weinig communicatieve

	Juridisch	Economisch	Communicatief	Fysiek	Facilitair ⁵
Betrokken bij ondernemersvereniging/ centrummanagement					x
Aanstellen centrummanager					x
Faciliteren ondernemersfonds reclameheffing/OZB	x				
City-marketing binnenstad			x		
Actief samenbrengen verschillende partijen					x
Juridisch flexibel opstellen bij invulling (historische) leegstaande panden	x				
Stimuleren dwarsverbanden horeca- retail-creatieve ondernemers					x
Faciliteren pop-up stores / tijdelijke invulling panden	x				
Inzetten op gemengde bestemmingen in aanloopstraten	x				
Stimuleringsfonds bedrijfshuisvesting/ gebiedsontwikkeling		x			
Grote investeringen in opknappen bestaand centrum		x			
Brancheringscommissie voor leegstand met makelaars					x
Extra lage parkeertarieven		x			
Stimuleren nieuwe winkelen					x
Actuele (of herzieningen op dit moment van) detailhandelsvisie			x		
Actief kwaliteit openbare ruimte op peil houden				x	
Restrictief beleid toelating nieuwe winkelmeters	x				
Kansen zien in weghalen slechte winkelmeters					
Leegstandsverordening	x				
Participeren in regionaal en provinciaal overleg over winkelleegstand					x

Figuur 16: Indeling initiatieven gemeenten in sturingsmodellen beleidsinstrumenten

instrumenten toe om zo de winkelleegstand verborgen te houden omdat dit het imago van de gemeente zou kunnen schaden.

In paragraaf 3.2 wordt gesproken over het onderscheid tussen algemene, individuele,

⁵ 'het ondersteunen en (on)mogelijk maken van bepaalde acties, die niet als juridisch, economisch, communicatief of fysiek worden gezien'

verruimende en beperkende instrumenten. Daarbij hebben algemene instrumenten dezelfde inhoud voor een hele groep personen of organisaties, terwijl een individueel instrument gericht is op een individuele persoon of organisatie (Bressers & Klok, 1987). Verruimende instrumenten vergroten de gedragsmogelijkheden van de leden van de doelgroep, terwijl beperkende instrumenten deze verkleinen (Fenger & Klok, 2008, p. 227). Al deze vormen van instrumenten worden toegepast door de onderzochte gemeenten. Zo doen de gemeenten aan city-marketing en werken ze aan herziening van hun detailhandelsvisie (algemeen), stellen ze zich flexibel op bij invulling van een leegstaand pand (individueel), wordt ingezet op gemengde bestemmingen in aanloopstraten (verruimend) en wordt restrictief beleid toegelaten bij nieuwe winkelmeters (beperkend). Hieruit kan geconcludeerd worden dat gemeenten zowel initiatieven kan nemen voor de gehele binnenstad als voor individuele panden. Daarnaast is het in sommige gevallen belangrijk om verruimde instrumenten in te zetten, terwijl in andere situaties beperkend optreden wenselijk kan zijn.

7.3 Oplossingsrichtingen kantorenmarkt vergeleken met winkelmarkt

In hoofdstuk 5 zijn verschillende oplossingsrichtingen besproken die worden toegepast in de kantorenmarkt ter bestrijding van de leegstand. Dit zijn herbestemming, het tijdelijk gebruik van een leegstaand pand, sloop, een bouwstop en regionale afstemming. Zoals in het vorige hoofdstuk is omschreven worden enkele oplossingsrichtingen, ondanks dat de kantorenmarkt en de winkelmarkt verschillend zijn, ook toegepast voor de winkelmarkt. Hieronder zullen ze besproken worden.

Allereerst wordt herbestemming ook voor winkelpanden steeds meer als gangbare optie gezien, voornamelijk in aanloopstraten. Herbestemming wordt in deze thesis gezien als een “functieverandering met juridische wijziging (object/complex/terrein/gebied) op gemeentelijk niveau in het bestemmingsplan t.o.v. de bestemming” (Atelier Rijksbouwmeester, 2008, p. 93). Zo wordt hier in de gemeenten Eindhoven en Helmond actief op ingezet. Seinpost spreekt in Binnenlands Bestuur (2013) over herverkavelen als een oplossing voor de leegstand van winkelpanden: “Gemeenten hebben geen geld meer om het gebied te herontwikkelen”. Het is daarbij volgens Seinpost belangrijk dat eigenaren bewust worden gemaakt van wat er aan de hand is en dat de waarde alleen maar verder zal dalen als er niets gebeurt. Er moet bewustwording gecreëerd worden dat andere functies misschien minder opleveren dan detailhandel, maar op langere termijn voordeliger zijn dan leegstand. Ook zien zij het ruilen van panden als optie.

Ook een tijdelijke invulling van panden, gebouwen die door de eigenaar ‘tijdelijk’ worden aangeboden in afwachting van een meer definitieve periode (Kennisbank herbestemming, 2013), wordt op het moment veelvuldig ingezet. De in dit onderzoek onderzochte gemeenten Eindhoven en 's-Hertogenbosch geven aan dit te doen, maar ook gemeenten als Sittard, Maastricht, Rotterdam, Hilversum en vele anderen doen dit. Ook de Kamer van Koophandel (2012, p. 8) pleit voor ‘slim gebruik maken van tijdelijke oplossingen’. Zo zouden lege etalages kunnen worden opgevuld, pop-up stores en tijdelijke horeca worden toegestaan en tijdelijk ondernemerschap worden gefaciliteerd.

Sloop van winkelpanden in binnensteden en haar aanloopstraten wordt door geen van de onderzochte gemeenten aangedragen als optie om leegstand tegen te gaan. Oosterman (p.c., 2013) geeft aan dat dit wel gangbaar was voor veel buurtwinkelcentra en wijkwinkelcentra, maar dat dit in binnensteden moeilijker ligt door de vaak historische panden.

Een bouwstop, waarbij er voor een bepaalde periode geen nieuwe gebouwen worden opgeleverd, lijkt voor de winkelmarkt geen gangbare oplossing bij gemeenten. Zo hebben zowel de gemeenten Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch als Tilburg allemaal uitbreidingen voor winkelmeters in of aan de binnensteden gepland staan. Volgens het NEPROM (2012, p.10) is het essentieel dat binnensteden zich blijven vernieuwen. Zij stellen dat het toevoegen van extra meters winkelloppervlak nodig is om te voorzien in de behoefte aan grotere units en om extra ruimte te creëren voor nieuwe concepten.

Zoals in paragraaf 6.5 besproken is wordt er, net als in de kantorenmarkt, in de provincie Noord-Brabant nagedacht over regionale en provinciale afstemming. Hoewel de totstandkoming en de uitvoerbaarheid hiervan lastig is, biedt deze oplossingsrichting kansen. Ook de provincies Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland wordt nagedacht over provinciale afstemming (Van der Linden, p.c., 2013).

7.4 Acht oplossingsrichtingen voor het tegengaan van winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten

In de vorige paragraaf zijn de verschillende initiatieven die gemeenten toepassen geanalyseerd. De initiatieven die door meer dan één gemeente zijn toegepast zijn geclusterd en deze hebben geleid tot acht oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen worden in deze paragraaf gepresenteerd. Ze zijn ook voorgelegd aan verschillende marktpartijen: de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en Inretail (het voormalige CBW-Mitex).

*1. Ga als stad op zoek naar je eigen **identiteit**, waarbij kwaliteiten optimaal worden benut. Zet dit om in een duidelijke **visie**, zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn. De identiteit zou via city-marketing gepromoot kunnen worden.*

Er is volgens Majolée (p.c., 2013) een groot misverstand dat marktpartijen niet verlegen zitten om een visie. Zij willen juist duidelijkheid van de gemeente. Detailhandel Nederland, Inretail, Neprom en IVBN vragen om meer regie van de overheid (provincie Noord-Brabant, 2013, p. 34). Het is hierbij volgens deze partijen van belang dat de detailhandelsmarkt steeds meer een verdringingsmarkt is geworden en dat nieuwe initiatieven alleen aanvaardbaar zijn als ze de gewenste detailhandelsstructuur ondersteunen. Marktpartijen willen weten waar zij zich op kunnen richten, waar zij zich het beste kunnen vestigen en wat de gemeente wil bereiken met bepaalde gebieden. Daarna kunnen marktpartijen afwegen of zij willen investeren of niet. Deze visie moet gecombineerd worden met het bestemmingsplan (Majolée, p.c., 2013). Een voorbeeld hiervan is dat in de detailhandelsvisie van de gemeente Tilburg komt te staan dat detailhandelsontwikkelingen in de binnenstad alleen worden toegestaan binnen de City-Ring. Ook in Eindhoven is men op het moment bezig met het uitwerken van een nieuwe identiteit die men uit wil stralen, gebaseerd op technologie, design en kennis (Meijer, p.c., 2013).

De NVM vindt het erg belangrijk dat gemeenten überhaupt een detailhandelsvisie hebben (Rindertsma, p.c., 2013): “Duidelijkheid is vaak wat er ontbreekt.” Dit kan ook betekenen dat er

duidelijkheid is over een gebied dat op termijn niet verder ontwikkeld zal worden. De NVM krijgt vaak te horen van haar makelaars dat gemeenten dit niet communiceren en vaak alles open houden, omdat een negatieve boodschap geen prettige boodschap is. Rindertsma (p.c., 2013) en Manning (p.c., 2013) geven aan dat onderscheiden met de binnenstad lastig is. Veel winkels lijken op elkaar en daardoor ook binnensteden; daarom zou een gemeente haar identiteit kunnen verbreden met bijvoorbeeld het historische karakter van de stad, het aanwezige water en door het meer betrekken van terrassen. City-marketing zou dit kunnen promoten. Daarnaast zou een gemeente kunnen kijken in hoeverre ze winkels die passen bij de identiteit per straat of gebied kunnen acquireren samen met makelaars. Dat kan aanhangende branches aantrekken.

De IVBN is ook voor een duidelijke visie van gemeenten en vindt dat gemeenten kansarme en kansrijke gebieden moeten aanwijzen (Ermerins, p.c., 2013), net als bij de kantorenmarkt. Gemeenten dienen aan te geven dat in sommige gebieden nog ontwikkelingen mogelijk zijn en in andere gebieden niets meer mogelijk is. Daar moet het dan behouden of afgebouwd worden. Daarnaast moet volgens het IVBN worden uitgekeken dat het willen uitstralen van een bepaalde identiteit niet een aanleiding moet zijn om een nieuw gebied te ontwikkelen. Als een stad bijvoorbeeld denkt goed te zijn in het thema sport, dan zal men uitbreidingen in dat soort producten altijd toestaan. Volgens Ermerins (p.c., 2013) moet opgepast worden dat er dan geen overaanbod ontstaat.

Het HBD vindt het erg belangrijk dat een gemeente een detailhandelsvisie heeft. Het HBD streeft een lokale detailhandelstructuur na waarbij er een goed evenwicht is tussen het type winkelgebied en wat de consument graag wil (Manning, p.c., 2013). Specifiek beleid tegen het verminderen van leegstand is er volgens Manning (p.c., 2013) bijna niet: “Je hebt nog steeds gemeenten die zeggen zich niet te willen bemoeien met winkelleegstand en die vinden dat de markt het zelf moeten oplossen”.

Bij Inretail ervaart men dat een aantal gemeenten wel een goede detailhandelstructuurvisie heeft, maar dat als er een marktpartij langskomt die zich wil vestigen, de gemeente deze visie opzij schuift (Van der Linden, p.c., 2013). De gemeente zegt dan de markt de accommoderen, terwijl dit volgens Van der Linden (p.c., 2013) niet de doelstelling van een gemeente is: “De vraagstelling moet bij elke gemeente zijn: help ik mijn eigen detailhandel structuur, verstevig ik die en bedien ik mijn burgers”. De opdracht van de gemeente is zorgen voor het voorzieningenniveau. Een gemeente die helder is in waar ze haar winkelgebieden wil en welk koopgedrag ze daar wil accommoderen lokt winkels vanzelf naar haar toe. Gemeenten die dit niet doen en alles toelaten zijn volgens Van der Linden (p.c., 2013) een onbetrouwbare gemeente, daar zullen ondernemers niet gaan investeren. Daarnaast zouden steden beter hun identiteit uit kunnen uitdragen, bijvoorbeeld steden met een historische binnenstad. Zo zou in de oudste winkelstraat van Nederland in Nijmegen er alles op moeten gericht zijn dat het de oudste winkelstraat van Nederland is, dat gebeurt nu te weinig. Het is bij het opstellen van een detailhandelsvisie erg belangrijk dat gemeenten hun eigen maat kennen en dat zij niet de illusie hebben dat heel Nederland naar je stad komt.

*2. Kijk kritisch naar de **planvoorraad** en maak duidelijke keuzes bij nieuwbouwplannen of herontwikkeling, die passen in de toekomstvisie van de stad. Kies daarbij voor toekomstbestendige gebieden. Wees kritisch bij het toelaten van nieuwe winkelplannen in de binnenstad en op bedrijventerreinen en haal bij nieuwbouw slechte winkelmeters weg elders in de stad.*

Ondanks de toenemende leegstand blijkt dat er nog veel plannen zijn voor het bijbouwen van winkeloppervlakte, namelijk 2,5 miljoen vierkante meter (Detailhandel Nederland, 2013, p.1). Verschillende partijen roepen dan ook gemeenten op om deze plannen herzien en vierkante meters detailhandel zonder toekomstperspectief op te ruimen. Volgens Van der Linden (p.c., 2013) hebben gemeenten vaak nog niet door dat er teveel winkelmeters zijn.

Volgens het NVM is leegstand en nieuwbouw altijd maatwerk. Geen nieuwbouw is daarbij niet realistisch. De consument moet bediend worden en die wil ook vernieuwing (Rindertsma, p.c., 2013). Als er wat toegevoegd wordt aan het bestaande aanbod dan moet er echter wel goed gekeken worden wat er wordt toegevoegd en wat de consequenties daarvan zijn. Ze zijn van mening dat nieuwe ontwikkelingen moeten aansluiten bij het bestaande zodat ook die versterkt worden. Toch zijn er in algemeenheid teveel meters, daarom zou er gekeken kunnen worden of bij nieuwbouwplannen bestaande retailers op slechtere plekken erbij betrokken kunnen worden. Daarnaast is het NVM, in tegenstelling tot het IVBN, niet per definitie tegen ontwikkelingen in de periferie: "Sommige dingen moet je gewoon perifeer doen. Bijvoorbeeld dingen die gevaarlijk zijn of die een verkeersaantrekkelijke werking hebben. Sommige gebieden zijn wel erg protectionistisch ten opzichte van de binnenstad.

Het IVBN is terughoudend bij nieuwbouw, al zijn ze er niet pertinent op tegen (Ermerins, p.c., 2013): "Soms is nieuwbouw gewoon nodig." Zo is er voor herontwikkeling vaak nieuwbouw mogelijk om de herontwikkeling mogelijk te maken.

Ook het HBD vindt dat gemeenten heel erg voorzichtig moeten zijn in het toevoegen van nieuwe meters. Als blijkt dat een gemeente een bepaald winkelgebied als kansarm ziet, dan moet zij in randvoorwaardelijke regelingen proberen het winkelgebied te transformeren (Manning, p.c., 2013). Daarnaast kunnen gemeenten ondernemers die uit deze gebieden komen voorrang geven bij nieuwe winkelmeters. Het denken in termen van groei bij lokale bestuurders loopt het HBD regelmatig tegenaan: "Het is erg moeilijk om die groeicultuur bij lokale bestuurders eruit te krijgen. Ze zijn erg bezig met rare dingen bedenken om maar te legitimeren dat ze bepaalde winkeluitbreidingen kunnen hebben in bepaalde gemeenten. De omzet in de detailhandel gaat de komende jaren alleen maar krimpen" (Manning, p.c., 2013). Gemeenten zouden dan ook volgens het HBD meer moeten gaan denken in termen van beheren en soms in krimp.

Bij Inretail ervaart men dat gemeenten bang zijn voor planschade als slechte winkelmeters worden weggehaald. Dit is echter volgens Van der Linden (p.c., 2013) onterecht. Er zou daar namelijk een dubbelbestemming opgelegd kunnen worden. Dit leidt niet tot planschade en er is geen projectontwikkelaar die nog detailhandel gaat realiseren op die plaats, aangezien daar totaal geen vraag naar is. Een gemeente zou ervoor moeten zorgen dat nieuwbouw of herontwikkeling een structuurversterkende werking heeft. De gemeente is de enige die dat kan,

zo is een retailer in een op zichzelf staand winkelcentrum niet gebaat bij het versterken van een binnenstad (Van der Linden, p.c., 2013).

3. Werk aan regionale afstemming met gemeenten in de regio. Kom daarbij tot een gezamenlijke visie, waarbij afgestemd wordt op planvoorraad en er gezamenlijk een keuze wordt gemaakt voor kansrijke gebieden. Op termijn kan dit uitmonden in programmeringsafspraken.

Detailhandel Nederland (2013, p.2) roept op tot provinciale regie bij de ontwikkeling van nieuwe winkellocaties. Zij stellen dat de ervaring leert dat gemeenten bij het bijbouwen van winkels te weinig rekening houden met de gevolgen hiervan voor de wijde omtrek. Provincies zouden niet moeten schuwen om de doorzettingsmacht ten opzichte van gemeenten te gebruiken,

Het NVM vindt regionale afstemming zeer positief, maar ziet in dat dit erg lastig is (Rindertsma, p.c., 2013). Het hangt in sterke mate af van hoe bestuurlijke afspraken zijn geregeld. Zo hebben sommige regio's meer regionale zeggenschap, terwijl anderen alleen samenwerkingsverbanden hebben waarbij verantwoording af moet worden gelegd bij de gemeenteraad. Volgens Rindertsma (p.c., 2013) is regionale afstemming belangrijk zodat alle gemeentes elkaar beconcurreren. Regionaal kan beter worden bekeken wat de consumentenstromen doen en hierop kan regionaal worden afgestemd.

Het IVBN staat positief tegenover regionale afstemming. Net als binnen gemeenten moeten volgens het IVBN ook binnen de regio worden aangegeven wat kansrijke en kansarme gebieden zijn (Ermerins, p.c., 2013). Er moet vooral bij bovenlokale initiatieven regionaal worden afgestemd. Zo gaat het expertteam detailhandel Noord-Brabant met zowel gemeenten als marktpartijen adviseren dat als er binnenstedelijk meer dan 5000 m² wordt toegevoegd, er ook toestemming nodig is op regionaal niveau. Volgens het IVBN (2012, p. 2) zal het leegstandsprobleem verergeren als provincies onvoldoende regie voeren, geen beleid voeren gericht op de kwaliteit van de voorraad en geen op de feitelijke marktvraag toegesneden ruimtelijk ordeningsbeleid voeren.

Het HBD zegt al jaren voorstander te zijn van regionale afstemming. Provincies zouden hun rol als bovenlokale afstemmer op zich moeten nemen (Manning, p.c., 2013; Van der Linden, p.c., 2013). Toch ligt dit erg lastig volgens Manning (p.c., 2013): "Bij de provincies is er de cultuur dat ze niet moeilijk willen doen bij gemeenten en gemeenten ergeren zich aan provincies die zich gaan bemoeien met gemeentelijke taken". Het probleem daarbij ligt volgens Manning dat het overhevelen van bevoegdheden gevoelig ligt. De provincie heeft in ieder geval de mogelijkheid tot het coördineren en sturen bij detailhandel. Daarbij moet een provincie op termijn aangeven welke centra niet versterkt zullen worden: "Zo werkt het wel, anders houd je nergens iets over. Je kan niet alles in de lucht houden" (Van der Linden, p.c., 2013).

*4. Wees als gemeente een **verbinder**. Breng partijen uit verschillende sectoren bij elkaar, zoals creatieve ondernemers, pandeigenaren, horeca-ondernemers en retailers, zodat er dwarsverbanden ontstaan die er nog niet zijn. Dit met als doel om (bestaande) bedrijvigheid aantrekkelijk(er) te maken voor de consument.*

Doordat de gemeente contact heeft met veel verschillende partners is zij goed in staat om verschillende partijen bij elkaar te brengen (Karssemakers, p.c., 2013). De gemeente Eindhoven zet zich hard in voor het samenbrengen van verschillende sectoren. Het samenbrengen van de retailsector met de horeca- en creatieve sector biedt kansen volgens Karssemakers (p.c., 2013). Zo is er in Eindhoven een horeca innovatieplatform waarbij de horeca in contact wordt gebracht met de creatieve sector. Volgens Meijer (p.c., 2013) is het belangrijk dat de gemeente 'korte lijntjes' heeft met verschillende partijen: "We krijgen in Eindhoven veel voor elkaar door de georganiseerdheid die wij hebben. De lijntjes zijn heel kort, dan krijg je dingen voor elkaar". De leegstandsverordening, toegepast in Amsterdam en Tilburg, is een middel voor gemeenten om samen met vastgoedeigenaren te zoeken naar oplossingen voor leegstaande winkelpanden.

De IVBN en Inretail zijn van mening dat de gemeente het initiatief zou moeten nemen bij het elkaar brengen van verschillende partijen voor het invullen van leegstaande panden (Ermerins, p.c., 2013; Van der Linden, p.c., 2013). De gemeente is de enige die dit kan faciliteren en als haar domein heeft (Van der Linden, p.c., 2013). Marktpartijen zullen dat zelf volgens Ermerins (p.c., 2013) zelden doen, zo denken eigenaren vaak dat er wel weer een nieuwe retailer komt. De gemeente moet dan ook in gesprek gaan met eigenaren en retailers in een slecht winkelgebied en dan kunnen ze samen naar oplossingen zoeken. Volgens de NVM is samenwerking cruciaal, maar komt dit in de praktijk niet voldoende tot stand (NVM, 2012, p. 15). Het verhogen van de aantrekkelijkheid van een winkelgebied is van gezamenlijk belang. Daarbij is een gebiedsaanpak effectiever dan losse deelinvesteringen per pand of ondernemer. Makelaars hebben daarbij een minder gekleurde kant, aangezien zij er niet zitten voor 1 pand, maar voor een hele stad (Rindertsma, p.c., 2013). Makelaars zouden in een overleg een goede bijdrage kunnen leveren, aangezien zij veel contact hebben met de ondernemers en weten wat er speelt. Zelfstandige ondernemers zijn relatief oud en het is voor hun lastig opvolging te vinden. Gemeenten zouden volgens Rindertsma (p.c., 2013) dan ook beter van tevoren kunnen vaststellen waar leegstand gaat ontstaan en in gesprek kunnen gaan met partijen om op zoek te gaan naar een oplossing. Ook het HBD vindt het positief als gemeenten deze rol meer aannemen (Manning, p.c., 2013).

*5. Stimuleer en faciliteer als gemeente een **centrummanagement** en **detailhandel ondernemersvereniging** die concreet bezig zijn met het aantrekkelijker maken van de binnenstad. Een ondernemersfonds zou hier financieel aan bij kunnen dragen door het opzetten van een reclameheffing, BIZ-regeling of een OZB-verhoging, gecoördineerd door de gemeente.*

Zowel in de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg is een (vorm van) centrummanagement aanwezig of is men bezig deze op te zetten. Deze gemeenten ervaren een centrummanagement als positief, aangezien zij hierdoor actief in contact blijven met partijen in de binnenstad en kunnen meepraten over ontwikkelingen. Daarnaast zorgt een ondernemersfonds gecoördineerd door de gemeente er voor dat er geen free-riders meer zijn, ondernemers meer betrokken zijn en het zorgt voor een structurele financiering (Meijer, p.c., 2013). Bertrums (p.c., 2013) ziet dat in 's-Hertogenbosch zonder een verplicht ondernemersfonds middenfiliaalbedrijven nergens aan meedoen.

De NVM en de IVBN staan positief tegenover een centrummanagement en een verplicht ondernemersfonds, ook als er een bijdrage wordt gevraagd van vastgoedeigenaren: "Als het goed is voor de retailer is het ook goed voor de vastgoedeigenaar" (Ermerins, p.c., 2013). Volgens Manning (p.c., 2013) van het HBD kan een centrummanagement in sommige situaties wat extra's betekenen, namelijk als iemand zich hard inzet voor een strategisch plan. Iets wat zonder het centrummanagement misschien niet zou gebeuren.

Volgens het HBD en Inretail is het erg belangrijk dat duidelijk is hoe het geld dat wordt geïnt wordt besteed (p.c., Manning, 2013; p.c., Van der Linden, p.c., 2013). Veel hoofdwinkelbedrijven zitten daar kritisch in, zij zien de reclamebelasting vaak als een ondemocratisch middel (p.c., Manning, 2013). Daarnaast vinden zij dat met het geld teveel dingen worden ondernomen die eigenlijk bij de gemeente horen, zoals het onderhoud van straten. Manning (p.c., 2013) en Van der Linden (p.c., 2013) geven beide aan voor een ondernemersfonds te zijn als dit goed wordt besteed. Daarbij ziet Van der Linden (p.c., 2013) het liefst dat retailers daarin het voortouw in nemen en dat zij zich bewust zijn van het feit dat er iets moet gebeuren in de binnenstad.

6. Investeer in de openbare ruimte van de binnenstad en blijf de kwaliteit van de openbare ruimte op peil houden.

Het NVM, IVBN, HBD en Inretail vinden dit zeer belangrijk (Rindertsma, p.c., 2013; Ermerins, p.c., 2013; Manning, p.c., 2013; Van der Linden, p.c., 2013). Volgens Ermerins (p.c., 2013) wordt de openbare ruimte steeds belangrijker en worden binnensteden steeds meer een attractie en beleving. Je moet dan als binnenstad een toegevoegde waarde hebben. Het is één van de basisvoorwaarden voor een winkelgebied, waarbij het gebied schoon, heel, veilig en bereikbaar moet zijn (Van der Linden, p.c., 2013).

7. Spoor vastgoedeigenaren van leegstaande panden aan tot lagere huren. Geef daarbij de urgentie van de problematiek aan. Leegstaande panden leveren immers niets op.

Het NVM ziet dit als positief en geeft aan dat makelaars dit zelf ook proberen om de panden te vullen, maar dit is erg lastig (Rindertsma, p.c., 2013). Veel vastgoedeigenaren willen liever wachten, aangezien ze verwachten dat het pand wel weer gevuld zal worden. De IVBN is van mening dat vastgoedeigenaren op slechte winkellocaties hun verlies moeten nemen, aangezien zij

slechter winkelvastgoed hebben (Ermerins, p.c., 2013). Dit kan ook door herontwikkeling. Manning (p.c., 2013) vraagt zich af of het aansporen tot lagere huren echt iets oplevert. Zo denkt hij dat er daardoor geen extra ondernemers komen. Hij geeft aan dat het voor zittende ondernemers interessant zou zijn, zodat zij wat meer lucht krijgen. Wel zou men een regeling in kunnen voeren dat als panden langer dan 3 jaar leegstaan het pand de bestemming detailhandel verliest.

8. Probeer als gemeente losser om te gaan met regels om zo bedrijvigheid beter te kunnen faciliteren.

Onder het 'losser omgaan met regels' kan bijvoorbeeld verstaan worden dat er meer functies in de binnenstad en haar aanloopstraten worden toegelaten, waardoor bijvoorbeeld wonen tussen winkels kan ontstaan, maar ook het juridisch meewerken bij het accommoderen van schaalvergroting binnen historische panden. Daarnaast zouden regels voor tijdelijke invulling van panden versoepeld kunnen worden.

De NVM pleit ervoor dat gemeenten, als dat mogelijk is, meer moeten meedenken met de markt. De NVM is dan ook voorstander van gemeenten die losser om gaan met regels. Volgens Rindertsma (p.c., 2013) zijn sommige bestemmingsplannen verouderd en star, daardoor is leegstand soms moeilijk op te lossen. Gemeenten zouden in dat geval zich flexibel op kunnen stellen en bijvoorbeeld met tijdelijke oplossingen kunnen komen. Bij het toelaten van meer functies in aanloopstraten zien zij graag dat functies geclusterd wordt, zodat bijvoorbeeld het gebied richting het A-gebied meer winkelfuncties heeft en aan het eind van de straat bijvoorbeeld meer woningen. Er moet dan wel goed worden gekeken naar de uitstraling van een gebied, zo zou het voor een winkel niet positief zijn om naast een bedrijf te zitten met een dichte pui. In ieder geval kunnen gemeenten procedures versnellen en zo de marktdynamiek faciliteren (NVM, 2012, p. 17).

Volgens de IVBN zou het goed zijn dat op B- en C-locaties in binnensteden de bestemming wordt verruimd (Ermerins, p.c., 2013). Daarnaast zou de gemeente ook kunnen faciliteren bij het samenvoegen van 2 of 3 winkelpanden als internationale en Nederlandse ketens zich hierin willen vestigen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat aan de achterkant van het pand iets aangebouwd moet worden, maar kan dit niet door allerlei regelgeving: "Als ze soms iets flexibeler zijn in hun beleid dan is er vaak meer mogelijk" (Ermerins, p.c., 2013). Ook is de IVBN voor het toelaten van horeca-functies in winkels en vice versa, al moet wel goed worden opgepast voor branchevervaging.

Het HBD is actief aan het nadenken om op bestemmingen met een branchebeperking algemene bestemmingen toe te staan (Manning, p.c., 2013). Zo wordt er met beleggers overlegd over een constructie waarbij branchebeperkingen worden weggehaald, maar waarbij als compensatie winkelmeters moeten worden afgestoten of gesloopt. Hierdoor gaat de waarde van het vastgoed omhoog, terwijl de winkelleegstand wordt teruggedrongen. Het HBD vindt het verstandig om soepeler te zijn met regelgeving in dit soort situaties.

Van der Linden (p.c., 2013) is groot voorstander van een gemeente die losser omgaat met regels. Wel geeft zij aan dat wonen tussen winkels in A1 gebieden niet positief is, maar voor aanloopstraten zou dit een oplossing zijn. Hier zouden dubbelbestemmingen geplaatst kunnen worden.

8. Conclusies, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de voorgaande hoofdstukken de belangrijkste conclusies uiteengezet (paragraaf 8.1). In paragraaf 8.2 wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethode, het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten. Vervolgens worden er in paragraaf 8.3 aanbevelingen gedaan voor mogelijk vervolgonderzoek.

8.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek is het inzicht geven in oplossingsrichtingen voor gemeenten om het aantal winkelpanden in de binnensteden te verminderen, door onderzoek te doen naar oplossingsrichtingen die worden toegepast door de gemeenten Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg voor leegstand van winkelpanden in hun binnensteden. Daarbij dienen toegepaste oplossingsrichtingen voor het verminderen van leegstand in de kantorenmarkt als raamwerk. Om dit doel te bereiken zijn 3 centrale vragen en 2 deelvragen gesteld. Deze worden in deze paragraaf beantwoord.

1) Welke oplossingsrichtingen zijn er voor gemeenten om leegstaande winkelpanden in de binnenstad en haar aanloopstraten te verminderen?

Door praktijkonderzoek bij gemeenten zijn in dit onderzoek acht oplossingsrichtingen geformuleerd voor gemeenten om leegstaande panden in de binnenstad en haar aanloopstraten te verminderen, namelijk:

- 1. Ga als stad op zoek naar je eigen **identiteit**, waarbij kwaliteiten optimaal worden benut. Zet dit om in een duidelijke **visie**, zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn. De identiteit zou via city-marketing gepromoot kunnen worden.*
- 2. Kijk kritisch naar de **planvoorraad** en maak duidelijke keuzes bij nieuwbouwplannen of herontwikkeling, die passen in de toekomstvisie van de stad. Kies daarbij voor toekomstbestendige gebieden. Wees kritisch bij het toelaten van nieuwe winkelplannen in de binnenstad en op bedrijventerreinen en haal bij nieuwbouw slechte winkelmeters weg elders in de stad.*
- 3. Werk aan **regionale afstemming** met gemeenten in de regio. Kom daarbij tot een gezamenlijke visie, waarbij afgestemd wordt op planvoorraad en er gezamenlijk een keuze wordt gemaakt voor kansrijke gebieden. Op termijn kan dit uitmonden in programmeringsafspraken.*
- 4. Wees als gemeente een **verbinder**. Breng partijen uit verschillende sectoren bij elkaar, zoals creatieve ondernemers, pandeigenaren, horeca-ondernemers en retailers, zodat er dwarsverbanden ontstaan die er nu nog niet zijn. Dit met als doel om (bestaande) bedrijvigheid aantrekkelijk(er) te maken voor de consument.*
- 5. Stimuleer en faciliteer als gemeente een **centrummanagement** en **detailhandel ondernemersvereniging** die concreet bezig zijn met het aantrekkelijker maken van de binnenstad. Een ondernemersfonds zou hier financieel aan bij kunnen dragen door het opzetten van een **reclameheffing**, **BIZ-regeling** of een **OZB-verhoging**, gecoördineerd door de gemeente.*

*6. **Investeer in de openbare ruimte** van de binnenstad en blijf de kwaliteit van de openbare ruimte op peil houden.*

*7. Spoor vastgoedeigenaren van leegstaande panden aan tot **lagere huren**. Geef daarbij de urgentie aan van de problematiek, leegstaande panden leveren immers niets op.*

*8. Probeer als gemeente **losser om te gaan met regels** om zo bedrijvigheid beter te kunnen faciliteren.*

Voor een nadere omschrijving van deze oplossingsrichtingen wordt verwezen naar paragraaf 7.4.

1a) Welke oplossingsrichtingen biedt de kantorenmarkt voor leegstaande panden?

De kantorenmarkt biedt verschillende oplossingsrichtingen voor het tegengaan van leegstand in de winkelmkt, namelijk herbestemming, het tijdelijk gebruik van leegstaande panden, sloop, een bouwstop en regionale afstemming. Voor een nadere omschrijving van de oplossingsrichtingen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

2) Hoe worden deze oplossingsrichtingen toegepast door gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg?

De acht gepresenteerde oplossingsrichtingen worden in verschillende mate door de onderzochte gemeenten toegepast. Zo vindt de ene gemeente het heel belangrijk om met een duidelijke detailhandelsvisie te komen, terwijl de andere gemeente veel geld steekt in de openbare ruimte. Echter zijn alle onderzochte gemeenten betrokken bij een ondernemersvereniging/centrummanagement, doen zij aan city marketing, zijn zij actief bezig met het samenbrengen van verschillende partijen en participeren ze allemaal in regionaal en provinciaal overleg over winkelleegstand. Voor een verdere beschrijving hoe oplossingsrichtingen worden toegepast door de onderzochte gemeenten wordt verwezen naar hoofdstuk 6 en paragraaf 7.1.

2a) In hoeverre zijn oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt toepasbaar voor leegstaande winkelpanden?

Voorals herbestemming, tijdelijk gebruik en regionale afstemming zijn oplossingsrichtingen zijn die ook worden toegepast door de onderzochte gemeenten en lijken gangbaar voor leegstaande winkelpanden. Herbestemming wordt vooral als oplossing gezien in aanloopstraten en tijdelijk gebruik van panden wordt op het moment veelvuldig ingezet. Daarnaast is het opvallend alle betrokken marktpartijen in dit onderzoek, Detailhandel Nederland, de NVM, de IVBN en het HBD, groot voorstander zijn van regionale afstemming. Sloop en een bouwstop wordt door geen van de onderzochte gemeenten aangedragen als optie om leegstand tegen te gaan. Voor een verdere beschrijving over de toepasbaarheid van oplossingsrichtingen vanuit de kantorenmarkt voor leegstaande winkelpanden wordt verwezen naar paragraaf 7.3.

3) Kiest een gemeente bewust voor bepaalde oplossingsrichtingen om winkelleegstand in de binnenstad en haar aanloopstraten tegen te gaan?

Onderzochte gemeenten blijken nauwelijks bewust te kiezen voor bepaalde oplossingsrichtingen om specifiek de leegstand in binnensteden en aanloopstraten tegen te gaan. Zij doen wel initiatieven om de aantrekkelijkheid van de binnenstad te verhogen, maar zeggen deze instrumenten niet te gebruiken ter bestrijding van de leegstand. Een uitzondering hierbij is de

gemeente Helmond, die veel energie steekt in de bestrijding van de leegstand. Een logische verklaring hiervoor is dat deze gemeente een hoger leegstandspercentage kent dan de andere onderzochte gemeenten. Hier zou uit afgeleid kunnen worden dat als het leegstandspercentage boven een bepaald niveau uitkomt, gemeenten pas actief bezig gaan met de bestrijding hiervan. Wanneer gemeenten wel initiatieven nemen blijken zij vooral te kiezen voor juridische en faciliterende instrumenten en relatief weinig economische, communicatieve en fysieke beleidsinstrumenten. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de ongunstige financiële positie van veel gemeenten. Wel doen de onderzochte gemeenten allerlei initiatieven om de aantrekkelijkheid van de deze binnensteden en aanloopstraten te verhogen. Daarbij passen zij zowel algemene, individuele, verruimende als beperkende instrumenten toe. Dit zou er indirect toe kunnen leiden dat de winkelleegstand bestreden wordt, al zeggen gemeenten deze initiatieven niet te nemen ter bestrijding van de winkelleegstand.

8.2 Reflectie

De doelstelling van het onderzoek is behaald en de gebruikte onderzoeksmethode was wat mij betreft geschikt. Door het exploratieve karakter van het onderzoek was het onontbeerlijk de praktijk in te duiken en interviews af te nemen bij gemeenten. Echter, het doen en vooral het uitwerken van de vele diepte-interviews kostte veel tijd, waardoor er voor gekozen is 2 interviews met branche-organisaties niet af te nemen. Uiteindelijk zijn er 15 personen geïnterviewd. In dit onderzoek is geprobeerd de externe validiteit zoveel mogelijk te waarborgen. Zo zijn er 4 soortgelijke gemeenten onderzocht en bleek het uit interviews dat antwoorden bij de verschillende gemeenten grotendeels overeen kwamen. De resultaten van dit onderzoek zijn tot zekere hoogte te generaliseren, in ieder geval voor soortgelijke gemeenten.

De keuze voor de B5 van Noord-Brabant was een goede geweest, aangezien het onderwerp winkelleegstand veel wordt besproken in B5 verband samen met gemeenten en branche-organisaties. Hierdoor was het leggen van contacten makkelijker en waren de verschillende respondenten meer op de hoogte van de actuele stand van zaken. Toch was de keuze voor deze gemeenten ook een beperking: de winkelleegstand is op veel andere plaatsen veel extremer aanwezig dan in de binnensteden en aanloopstraten van de onderzochte gemeenten. De interne validiteit van het onderzoek had verhoogd kunnen worden door een groter aantal interviews af te nemen, waarbij het interviewen van ondernemers in de gemeenten Helmond en Tilburg van toegevoegde waarde had kunnen, zoals dit ook het geval was voor de gemeenten Eindhoven en 's-Hertogenbosch. Na meerdere pogingen is het echter niet gelukt deze mensen te kunnen spreken.

Een andere beperking in dit onderzoek is dat er niet hele accurate leegstandcijfers gegeven hadden kunnen worden van bepaalde gemeenten. De gehanteerde leegstandcijfers van Locatus in dit onderzoek zijn namelijk om verschillende redenen discutabel. Zo schatten zij een derde van het aanbod in, de vraag is of die panden ook echt leegstaan. Daarnaast zijn zij niet in staat het de leegstandcijfers in het hele land te actualiseren. Ook was het niet goed inzichtelijk welke gebiedsgrenzen Locatus trekt als er geselecteerd wordt op bijvoorbeeld de leegstandcijfers van een binnenstad. Het bleek dan ook dat er binnen een aantal gemeenten er andere leegstandcijfers waren. Echter, er waren behalve Locatus geen andere goede bronnen beschikbaar en blijft het een feit dat winkelleegstand zich manifesteert in de onderzochte gemeenten.

Het ontbreken van literatuur over het onderwerp winkelleegstand en de rol van de gemeente hierin van dit onderzoek maakte het lastig dit onderzoek theoretisch in te bedden, wat overigens des te meer de relevantie van dit onderzoek benadrukt. Hierdoor was het eerste deel van het onderzoek voornamelijk zoekend, wat soms tot frustraties leidde. Verder bleken de vooraf uiteengezette sturingsmodellen voor beleidsinstrumenten niet te werken bij de interviews bij gemeenten. Men snapte niet goed wat er met deze sturingsmodellen werd bedoeld. Wellicht hadden deze 'simpeler' geformuleerd kunnen worden en stonden ze te ver af van de dagelijkse praktijk binnen gemeenten. Als laatste was het lastig goed inzichtelijk te maken hoe de praktijkvoorbeelden van gemeenten en oplossingsrichtingen van de kantorenmarkt hebben geleid tot acht oplossingsrichtingen. Dit had nog wat sterker naar voren kunnen komen.

8.3 Aanbevelingen

Naast de praktijk aanbevelingen voor gemeenten die zijn gedaan in paragraaf 7.4, wordt in deze paragraaf stil gestaan bij aanbevelingen voor verder onderzoek. Dit onderzoek en de actualiteit van het onderwerp bieden daar namelijk voldoende openingen voor. Zo zou bijvoorbeeld in kaart kunnen worden gebracht hoe gemeenten in kleinere kernen, waar de winkelleegstand over het algemeen grotere vormen aanneemt dan in de onderzochte grotere steden, omgaan met winkelleegstand. Dit zou, gezien de vaak grotere mate van de problematiek, meer of andere oplossingsrichtingen kunnen opleveren. Daarnaast kan ook onderzoek gedaan worden naar de aanpak van winkelleegstand in buurt- en winkelcentra, aangezien over het algemeen ook hier meer winkelpanden leegstaan. Toegepaste beleidsinstrumenten in deze gebieden zouden ook wellicht toepasbaar zijn op binnensteden en haar aanloopstraten. Daarnaast is in dit onderzoek gebleken dat gemeenten op het moment relatief weinig economische, communicatieve en fysieke instrumenten toepassen. Verder onderzoek zou uit kunnen wijzen wat hier de oorzaken van zijn.

Verder zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar het facilitaire sturingsmodel dat in dit onderzoek geïntroduceerd is. In dit onderzoek bleken de 4 sturingsmodellen voor beleidsinstrumenten voor overheden die in de wetenschappelijke literatuur niet allesomvattend. De veranderende en terugtrekkende rol van de overheid van de afgelopen jaren, waarbij overheden steeds minder financiële middelen hebben en op andere manieren ontwikkelingen proberen te sturen, is wellicht een oorzaak. De vraag is dan ook of de 4 sturingsmodellen die vaak genoemd worden nog aansluiten bij de huidige tijd. Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat de sturingsmodellen over het algemeen goed functioneren, maar dat deze minder toepasbaar zijn voor gemeenten. Ook zou het kunnen zijn dat de sturingsmodellen niet allesomvattend zijn als het specifiek gaat over ruimtelijke ordening. Wellicht dienen voor gemeenten andere sturingsmodellen ontwikkeld te worden of dienen de sturingsmodellen in de context van de huidige tijd herzien te worden. Verder onderzoek naar het faciliterende sturingsmodel zou ook het onderscheid met de bestaande sturingsmodellen duidelijker kunnen maken.

Uit onderzoek is gebleken dat de onderzochte gemeenten nauwelijks bewust beleid voeren voor het tegengaan van winkelleegstand in de binnensteden en aanloopstraten. Er zou verder onderzocht kunnen worden wat de oorzaken hier van zijn. Het inzicht bieden in deze oorzaken zouden handvaten kunnen bieden om gemeenten er toe te zetten meer te doen tegen winkelleegstand.

Literatuurlijst

- Atelier Rijksbouwmeester. (2008). *De oude kaart van Nederland: Leegstand en herbestemming*. Den Haag.
- Binnenlands Bestuur. (2011). *Tilburg krijgt meldplicht voor lege panden*. Geraadpleegd op 15-05-13 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/tilburg-krijgt-meldplicht-voor-lege-panden.2728767.lynkx>
- Binnenlands Bestuur. (2013). *Herverkaveling wellicht oplossing leegstand winkelpanden*. Geraadpleegd op 04-06-13 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/herverkavelen-wellicht-oplossing-leegstand.9021767.lynkx>
- Bouwend Nederland. (2013). *Leegstand kantoren*. Geraadpleegd op 23-1-13 op <http://www.bouwendnederland.nl/web/zoekresultaat/Pages/default.aspx?k=leegstand>
- Bressers, J. & Klok, P. (1987). *Grondslagen voor een instrumententheorie*. In: Beleidswetenschap, jg. 1, nr. 1, p. 77-97
- Bressers, J., De Jong, P., Klok, P., Korsten, A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum & Comp B.V.
- Breugelmans, J. (2010). *Verloren kantoren? En onderzoek naar leegstaande kantooruimte in Amstel III en mogelijke oplossingen*. Utrecht: Utrecht Universiteit Faculteit Geowetenschappen
- BRO. (2012). *Binnenstadsmonitor 2012 gemeente 's-Hertogenbosch*. Boxtel
- CBS. (2011). *Kernprognose 2011-2060*. Geraadpleegd op 23-1-13 op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/bevolkingstrends/archief/2012/2012-08-bt-kernprognose-2011-20160.htm>
- CBS. (2013a). *Bevolkingspiramide: Leeftijdsopbouw Nederland*. Geraadpleegd op 21-1-13 op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm>
- CBS. (2013b). *Statline: bevolkingsontwikkeling regio per maand*. Geraadpleegd op 21-2-13 op: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-17&D2=75,97,230&D3=\(I-4\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-17&D2=75,97,230&D3=(I-4)-I&VW=T)
- CBW-Mitex. (2010). *Onderzoek Retail 2020: re'structure*. Doorn
- Cobouw. (2012). *Kantorenleegstand bereikt dieptepunt*. Geraadpleegd op 25-1-13 op <http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2012/08/08/kantorenleegstand-bereikt-diepterecord>
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. California: Sage Publications.
- De Bruijn, J. & Ten Heuvelhof, E. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese
- De Bruijn, J. & Lulofs, K. (1991). *Gelede communicatieve sturing: de beleidspraktijk en de instrumententheorie*. In: Beleidswetenschap, jg. 5, nr. 1, p. 44-62
- De Bruijn, J. & Ten Heuvelhof, E. (1995). *Netwerkmanagement*. Utrecht: 1995
- Den Bosch Politiek. (2013). *D66 wil discussie over winkeltijden*. Geraadpleegd op 13-05-13: op <http://www.denboschpolitiek.nl/nieuws1.php?id=1596>
- Detailhandel Nederland. (2013). *Winkeliers: "Provinciale regio detailhandel nodig!"*. Leidschendam

- DTNP. (2011). *Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert*. Den Haag
- DTZ Zadelhoff. (2010). *Het aanbod veroudert: De Nederlandse markt voor kantoorruimte*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff
- DTZ Zadelhoff. (2011). *Van veel te veel: De markt voor Nederlands commercieel onroerend goed*. Utrecht: DTZ Zadelhoff
- Eindhovens Dagblad. (2012). *Tachtig studentenwoningen in kantoorpand Helmond*. 19-12-12
- Eindhovens Dagblad. (2013). *Helmond meer dan 89.000 inwoners*. Geraadpleegd op 13-05-13 op <http://www.ed.nl/regio/helmond/helmond-meer-dan-89-000-inwoners-1.3693510>
- Eliadis, P., Hil, M. & Howlett, M. (2005). *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press
- Fenger, H. & Klok, P. (2008). *Beleidsinstrumenten*. In: Hoogerwerf, A & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Financieel Dagblad. (2013). *Twee miljoen winkelmeters in de stad gaan verdwijnen*. 15 april 2013
- Gemeente Eindhoven. (2006). *Detailhandelsnota gemeente Eindhoven*. Eindhoven
- Gemeente Helmond. (2005). *Kadernotitie Detailhandel*. Helmond.
- Gemeente Helmond. (2012). *Xperience World in het hart van Helmond*. Geraadpleegd op 13-05-13 op [http://www.helmond.nl/internet/\(Nieuw\)bouw/Centrum-uitbreidingsplan/Xperience-World-in-het-hart-van-Helmond](http://www.helmond.nl/internet/(Nieuw)bouw/Centrum-uitbreidingsplan/Xperience-World-in-het-hart-van-Helmond)
- Gemeente Helmond. (2013). *Centrum uitbreidingsplan*. Geraadpleegd op 13-05-13 op [http://www.helmond.nl/internet/\(Nieuw\)bouw/Centrum-uitbreidingsplan](http://www.helmond.nl/internet/(Nieuw)bouw/Centrum-uitbreidingsplan)
- Gemeente 's-Hertogenbosch. (2011). *Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch*. 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch. (2013a). *Bevolking 's-Hertogenbosch*. Geraadpleegd op 06-05-13 op: http://www.shertogenbosch.nl/fileadmin/documenten/doc/Stad_in_cijfers/Bevolking_2013.pdf
- Gemeente 's-Hertogenbosch. (2013b). *Overlegplatforms binnenstad*. Geraadpleegd op 13-05-13 op <http://www.s-hertogenbosch.nl/ondernemer/netwerken/overlegplatforms-binnenstad/>
- Gemeente Tilburg. (2009). *Structuurvisie detailhandel en economie Tilburg 2009-2020*. Tilburg
- Herbestemming academie. (2012). *Kantoortransformatie in Nieuwegein komt op gang: 158 woningen in 5 kantoren*. Geraadpleegd op 21-02-13 op <http://www.herbestemmingacademie.nl/kantoortransformatie-in-nieuwegein-komt-op-gang-158-woningen-in-vijf-kantoren>
- Hoekstra, J. & Wintgens, M. (2012). *Leegstand en ruimte*. Berghauser Pont Publishing: Amsterdam
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan de Rijn
- IVBN. (2012). *IVBN Visie op de winkelmarkt: Dynamiek op de winkelmarkt*. Voorburg
- Kamer van Koophandel. (2012). *Winkelleegstand praktisch oplossen*.

- Kennisbank herbestemming. (2013). *Dossier tijdelijk gebruik*. Geraadpleegd op 04-02-2013 op <http://www.kennisbankherbestemming.nu/kennisdossiers/tijdelijk-gebruik>
- Klok, P. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid*. Enschede: FEBO
- Locatus. (2012). *Locatus retailfacts 2012*. Woerden: Locatus
- Locatus. (2013). *Locatusonline*. Geraadpleegd op 02-04-13 op <http://www.locatusonline.com>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking, samenvatting*. Den Haag
- NEPROM. (2012). *Retailvisie 2012: van places to buy naar places to be*. Voorburg: NEPROM
- NVM. (2012). *Retailvisie: Aanloopstraten in beeld*. Nieuwegein
- PBL. (2011). *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*. Den Haag: Uitgeverij PBL
- PBL. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad*. Den Haag: Uitgeverij PBL
- PBL. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten*. Den Haag: Uitgeverij PBL
- Pijnappel. (2012). *De nieuwe binnenstad. De gevolgen van online winkelen op de binnenstad*. Masterproef
- Platform31. (2013). *Aanpak winkelleegstand vraagt om actie op verschillende schaalniveaus*. Geraadpleegd op 12-06-13 op <http://www.platform31.nl/nieuws/aanpak-winkelleegstand-vraagt-om-actie-op-verschillende-schaalniveaus>
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Discussienota detailhandel in Noord-Brabant*. Den Haag
- Ringeling, A. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan de Rijn: Samsom Uitgeverij
- Van der Boomen, T. (2010). *Kansloze kantoren*. In: Stedenbouw & RO, 27 april 2010
- Van der Doelen, F. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede, proefschrift
- Van Diepen, W. & Van Dijk, M. (2011). *Leegstand van kantoren in Zwolle*. Zwolle: Windesheim Hogeschool
- Van Dongen, Buitelaar & Breedijk. (2013, te verschijnen). *Winkelleegstand onderschat*.
- Van den Heuvel, J. (2005). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma uitgevers
- Van der Voordt, D., Geraedts, R., Remoy, H., & Oudijk, C. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010
- Vennix, J. (2005). *Theorie van empirisch onderzoek*. Essex: Pearson Education Limited
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- VNG. (2011a). *Argumentenkaart herbestemming*.
- VNG. (2011b). *Handreiking leegstand te lijf. Handvatten voor langetermijnstrategie*
- VROM. (2006). *Wonen op de zaak*. Den Haag
- Rijksoverheid. (2013). *Wat zijn de voordelen van duurzaam bouwen?*. Geraadpleegd op 22-01-13 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/vraag-en-antwoord/wat-zijn-de-voordelen-van-duurzaam-bouwen.html>
- Ruimtelijk Planbureau. (2007). *Winkelen in het internettijdperk*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Ruimteregisseurs. (2010). *Van leegstand naar leeggoed*. Delft

- Senternovum. (2008). *Infoblad herbestemming van gebouwen*.
- Steenhuis, M. & Meurs, P. (2011). *Herbestemming in Nederland*. NAI Uitgevers: Rotterdam
- STEC. (2010). *Einde struisvogelgedrag kantorenmarkt noodzakelijk*. Arnhem
- Stroink, R. (2011). *De problemen van vandaag oplossen met instrumenten van de toekomst*.
- Tilburgers. (2013). *Inwonertal van Tilburg boven 207.000*. Geraadpleegd op 14-05-13 op <http://tilburgers.nl/inwonertal-van-tilburg-boven-de-207-000/>
- Zuidema, M. & Van Elp, M. (2010). *Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*.

Bijlage 1: Contactpersonen interviews

Overheden

Braakhuis, Jos	Beleidsadviseur economische zaken, gemeente 's-Hertogenbosch
Dacier, Erwin	Ruimtelijk strateeg, provincie Noord-Brabant
Donkers, Cees	Stedenbouwer, gemeente Eindhoven
Karssemakers, Marco	Beleidsadviseur/Accountmanager retail & catering, gemeente Eindhoven
Majolée, Marc	Beleidsadviseur detailhandel, gemeente Tilburg
Munnecom, Vester	Beleidsadviseur werklocaties / projectleider detailhandel, provincie Noord-Brabant
Van den Heuvel, Ronald	Beleidsadviseur/Accountmanager detailhandel, gemeente Helmond
Verdult, Judith	Trainee 'Toekomst van Brabant', provincie Noord-Brabant

Lokale ondernemerspartijen

Bertrums, Tinie	Voorzitter ondernemersvereniging Hartje 's-Hertogenbosch
Meijer, Bart	Voorzitter stichting detailhandelsplatform binnenstad Eindhoven

Branche-organisaties

Ermerins, Sieuwerd	Beleidsadviseur kantoren en winkels, IVBN
Manning, Patrick	Hoofd afdeling ruimtelijk economisch advies, hoofdbedrijfschap detailhandel
Rindertsma, Carolien	Beleidsadviseur commercieel vastgoed, NVM
Van der Linden, Sietske	Beleidsadviseur locatiebeleid, Inretail

Experts

Oosterman, Jan	Strategisch Adviseur vrijetijdseconomie, RoyalhaskoningDHV
----------------	--

Bijlage 2: Interviewguides

Onderwerpen interviews bij provincie

Oorzaken van provinciale bemoeienis bij winkelleegstand

Huidige en toekomstige rol provincie op detailhandelsgebied en winkelleegstand

Inhoud gezamenlijke visie provincie met marktpartijen en gemeenten

Oplossingsrichtingen voor gemeenten afzonderlijk

Onderwerpen interviews bij gemeenten

Detailhandel structuur binnenstad

Winkelleegstandsproblematiek in binnenstad

Gemeentelijke visie/beleid op detailhandel en leegstaande winkelpanden

Beleidsinstrumenten voor verminderen gemeente winkelleegstand binnenstad

- Welke past de gemeente toe?
 - Hoe worden ze toegepast?
 - Waarom wordt het ene beleidsinstrument wel toegepast en het andere niet?
-

Onderwerpen interviews bij brancheorganisaties

Visie en standpunt over winkelleegstand van branche-organisatie

Initiatieven binnen de branche-organisatie mbt winkelleegstand

Oplossingsrichtingen volgens de brancheorganisatie voor winkelleegstand

Voorleggen van acht oplossingsrichtingen