

‘Effectiviteit van gemeentelijk beleid om winkelleegstand tegen te gaan’

Een exploratieve studie naar het leegstandbestrijdingsbeleid in Nederland

Titelpagina

| | |
|---------------|---|
| Titel | Effectiviteit van gemeentelijk beleid om winkelleegstand tegen te gaan |
| Ondertitel | Een exploratieve studie naar het leegstandbestrijdingsbeleid in Nederland |
| Datum | 5 Januari 2018 |
| Betreft | Afstudeeronderzoek |
| Auteur | David Ruizendaal |
| Email | D.R.J.Ruizendaal@rug.nl |
| Studentnummer | s2037254 |
| Universiteit | Rijksuniversiteit Groningen |
| Faculteit | Ruimtelijke Wetenschappen |
| Opleiding | Real Estate Studies |
| Begeleider | Em.Prof.dr. E.F. Nozeman |

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeeropdracht met als onderwerp het gemeentelijk beleid om de winkelleegstand tegen te gaan in Nederlandse binnensteden. Als kind groeide ik op in een klein dorpje genaamd Oosteinde waar ik mij zeer bewust werd van de gevolgen van het wonen in een krimpgebied. Alle voorzieningen die er waren zijn in de loop van mijn jeugd langzaam verdwenen. Ik denk dat daar de interesse voor veranderende (winkel)gebieden is ontstaan.

Vanuit de ervaring die ik heb opgedaan bij de Onafhankelijke Planologische Adviesgroep is de interesse naar de efficiëntie van gemeentelijk beleid ontstaan. In de samenwerking met plaatselijke overheden werd duidelijk dat er niet altijd wordt geëvalueerd hoe effectief bepaald beleid is.

Dit eindresultaat had ik nooit kunnen bereiken zonder de hulp van mijn begeleider Em. Prof. dr. Ed Nozeman. Ook zonder het meedenken en de kritische blik van dr. Mark van Duijn was het niet gelukt om mijn methode zo scherp te krijgen. Daarnaast wil ik de beleidsfunctionarissen bij de verschillende gemeentes bedanken voor hun tijd om mij te woord staan. Als laatste wil ik mijn familie en vriendin bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun in dit proces.

David Ruizendaal

Amsterdam, 4 Januari 2018

Samenvatting

De winkel-vastgoedmarkt is het laatste decennium flink veranderd (NRW, 2011). Hier zijn een aantal ontwikkelingen de oorzaak van. Een belangrijke factor is de recessie van 2008 die voor een deel invloed heeft gehad op de vraagzijde van de markt. Dit heeft gezorgd voor een problematische winkelleegstand in veel binnensteden. In dit onderzoek worden de verschillende beleidsinstrumenten die een gemeente heeft om die leegstand te bestrijden onderzocht.

Leegstand ontstaat door een onbalans in vraag en aanbod van winkelpanden. De vraag naar winkelpanden wordt voornamelijk bepaald door de (mogelijke) omzetten (Benjamin ea, 1998). De hoogte van de omzetcijfers is van veel factoren afhankelijk. Vooral economische en demografische factoren zijn van invloed op de omzetcijfers. Zo zijn gemiddeld inkomen (Benjamin ea, 2000) en bevolkingsgroei (Evers, 2014) belangrijke invloeden op de hoogte van de omzetten in de detailhandel. De vermogenskosten van investeerders, die mede bepaald worden door de rentevoet, zijn zeer bepalend in het aanbod van winkelvastgoed (Geltner, 2014).

Leegstand is niet altijd een probleem voor de overheid. Het zorgt allereerst voor een verlies in huurinkomsten voor de vastgoedeigenaar. De leegstand wordt echter problematisch wanneer het omringende gebied meer negatieve gevolgen ondervindt ten gevolge van de leegstand. Dit is het moment dat een overheid moet ingrijpen om de negatieve gevolgen tegen te gaan. Winsemius (2010) beschrijft dat politiek beleid alleen wordt gevormd als daar een noodzaak tot is. In de resultaten is zichtbaar dat in de gebieden waar de leegstand het hoogst is er meer beleidsmaatregelen zijn getroffen om de leegstand tegen te gaan dan in gebieden waar sprake is van een lager leegstandsniveau.

De beleidsmaatregelen die gebruikt worden verschillen per gemeente. Toch zijn de verschillende maatregelen in te delen in vier groepen naar methode:

- Bestemmingsverruiming
- Ondernemers ondersteunen
- Bezoekers aantrekken
- Visuele ingrepen

Bestemmingsverruiming is hierin de meest voorkomende beleidsmaatregel. Dit is waarschijnlijk de meest voorkomende beleidsmaatregel omdat het de gemeente weinig middelen kost om uit te voeren.

De effectiviteit van de verschillende beleidsmaatregelen is in dit onderzoek niet bewezen. Onder de 27 gemeentes die participeerden aan dit onderzoek is geen significant verband gevonden tussen de verschillende beleidsmaatregelen en de leegstandsontwikkeling. De voorlopige conclusie is dat de beleidsmaatregelen geen of weinig effect hebben op de winkelleegstand. Bestemmingsverruiming is een beleidsmaatregel die wellicht effect heeft op de leegstand. Vervolgonderzoek is nodig om deze voorlopige conclusie te bevestigen dan wel te weerleggen.

Inhoudsopgave

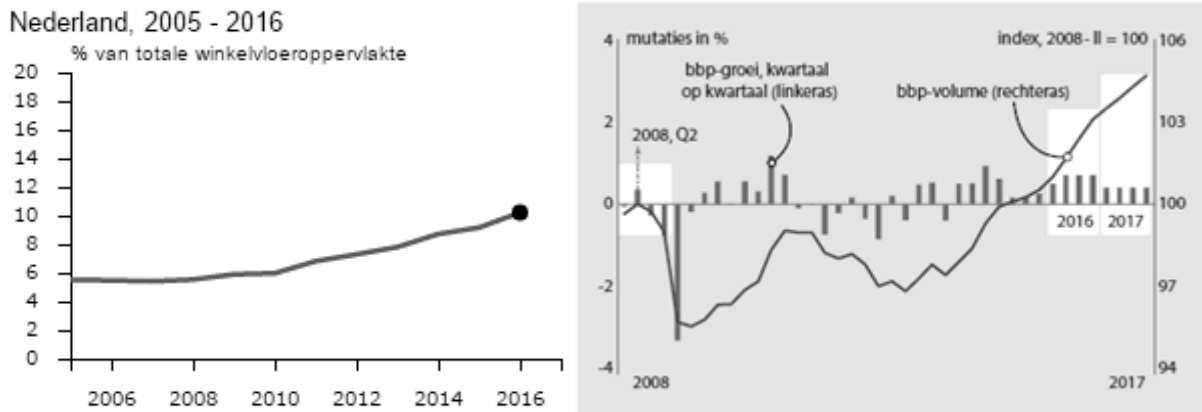
| | |
|---|----|
| Titelpagina | 2 |
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| Inhoudsopgave | 5 |
| 1. Inleiding | 7 |
| 1.1 Aanleiding | 7 |
| 1.2 Literatuuronderzoek | 8 |
| 1.3 Doel- en vraagstelling | 10 |
| 1.4 Onderzoeksmethode | 10 |
| 1.5 Afbakening | 11 |
| 1.6 Leeswijzer | 11 |
| 2. Theoretisch Kader | 13 |
| 2.1 Locatie theorieën | 13 |
| 2.1.1 Bid-rent | 13 |
| 2.1.2 Christaller | 15 |
| 2.1.3 Agglomeratie-voordelen | 16 |
| 2.1.4 Het vierkwadrantenmodel en de marktcyclus | 17 |
| 2.2 Ruimtelijk beleid | 20 |
| 2.2.1 Actoren | 20 |
| 2.2.2 Het beleidsproces | 20 |
| 2.2.3 Beleidsevaluatie | 23 |
| 2.2.4 Empirisch-causale rationaliteit | 23 |
| 2.2.5 Evaluatie model | 24 |
| 3. Contextueel kader | 26 |
| 3.1 Winkelleegstand | 26 |
| 3.1.1 Vraag | 27 |
| 3.1.2 Aanbod | 29 |
| 3.1.3 Controlevariabelen | 30 |
| 3.2 Detailhandelsbeleid in de Nederlandse context | 31 |
| 3.2.1 Leegstandsbeleid | 31 |
| 3.2.2 Institutionele veroorzakers van leegstand | 33 |
| 3.2.3 Beleidsinterventies | 34 |
| 3.3 Koppeling theoretisch en contextueel kader | 38 |

| | |
|--|----|
| 3.4 Hypothesen | 40 |
| 4. Data & methodologie..... | 41 |
| 4.1 Operationalisatie | 41 |
| 4.2 Dataverantwoording | 42 |
| 4.3 Beschrijving van de dataset | 44 |
| 4.4 Data analyse..... | 48 |
| 4.5 Datatest | 51 |
| 5 Resultaten | 53 |
| 6 Conclusie en discussie..... | 56 |
| 6.1 Conclusie..... | 56 |
| 6.2 Discussie | 57 |
| 6.3 Aanbevelingen..... | 58 |
| Literatuur | 59 |
| Bijlagen | 64 |
| Datatest | 64 |
| Resultaten..... | 71 |
| Do-file data-analyse | 73 |
| Lijst met namen van gemeente functionarissen | 76 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

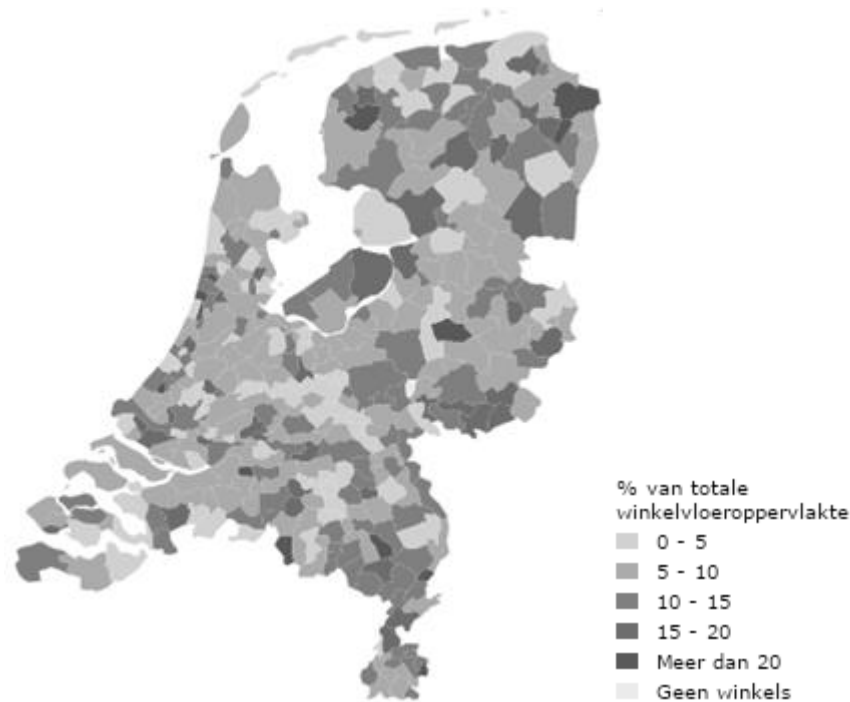
De winkel-vastgoedmarkt is het laatste decennium flink veranderd (NRW, 2011). Hier zijn een aantal ontwikkelingen de oorzaak van. Een belangrijke factor is de recessie van 2008 die voor een deel invloed heeft gehad op de vraagzijde van de markt. De consumentenbestedingen zijn sinds de crisis flink afgenomen met het gevolg dat de winkelleegstand sinds die periode is toegenomen (Juniraming CPB, 2014) (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1: Leegstandontwikkeling Nederland 2003-2014 (Locatus, bewerking PBL (2016)) **Figuur 1.2: BBP ontwikkeling 2008-2017 (CPB juniraming 2016)**

Daarnaast is de Nederlandse bevolking aan het vergrijzen, waardoor minder winkelaankopen plaatsvinden (CBS, 2016), de aankopen via internet zijn toegenomen (Locatus, 2015) en ook de omvang van winkels en winkelbedrijven is vergroot. Een andere factor is de decentralisatie van het ruimtelijke beleid. De rijksoverheid heeft meer taken gedecentraliseerd naar lagere overheden, zoals gemeentes en provincies met minder onderlinge coördinatie en sturing (Van der Veer e.a. 2011). Al deze factoren en het gegeven dat Nederland een steeds hoger winkelvloeroppervlak (WVO) per inwoner heeft (Stijnenbosch 2015), hebben er toe bijgedragen dat de winkelmarkt is gewijzigd van een groei- naar een verdringingsmarkt (DTNP, 2011, p. 4). De eerste tekenen van stagnatie zijn zichtbaar; bezoekersaantallen in centra dalen (Klépierre, 2016), speciaalzaken sluiten (Locatus, 2015) en leegstand neemt toe.

In figuur 1.3 wordt duidelijk dat in sommige gebieden de problemen groter zijn dan figuur 1.1 doet vermoeden. In sommige gemeentes is de leegstand groter dan 20%. Van Tellingen (2016) bevestigt dat in deze gebieden de grootste problemen ontstaan. Leegstand is volgens zijn onderzoek vooral een probleem voor krimpgebieden. Nu de consumentenuitgaven stijgen (CBS juniraming 2016) blijkt dat in de krimpgebieden de leegstand minder of niet afneemt ten opzichte van de welvarende gebieden (Van Tellingen, 2016). Er zijn ook gebieden waar van krimp geen sprake is en die toch met relatief hoge leegstand worden geconfronteerd (zie figuur 1.3). Kortom, er spelen ook andere factoren op lokaal niveau.



Figuur 1.3: Aandeel leegstand vloeroppervlakte winkels per gemeente (Locatus, bewerking PBL 2016)

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in de sinds de crisis toenemende leegstand van winkelgebieden, waarbij overheden trachten dat verschijnsel tegen te gaan of terug te dringen. Door het land zijn verschillende voorbeelden van overheden die door middel van beleidsinterventies de winkelleegstand terug proberen te dringen. In Leeuwarden bijvoorbeeld is het beleid gevoerd om alle detailhandelsactiviteiten te concentreren in het centrum. In de aanloopstraten is de bestemming 'detailhandel' uit het bestemmingsplan gehaald, waardoor vastgoedeigenaren vrij zijn in het transformeren naar andersoortig gebruik. Hiermee wordt geprobeerd de leegstand in het centrum terug te dringen. In Drachten zijn soortgelijke maatregelen ingevoerd, maar daarnaast ook nog maatregelen als goedkoper parkeren, gratis WIFI en het organiseren van meer evenementen in het centrum. In beide steden krijgen winkeleigenaren een bijdrage voor hun winkelpui om zo de straat er aantrekkelijker uit te laten zien. Dit zijn enkele voorbeelden van maatregelen die gemeentes kunnen nemen en deze maatregelen zijn sinds de crisis bij tal van gemeentes in Nederland van kracht geworden.

1.2 Literatuuronderzoek

Leegstand is niet direct een probleem voor de burger en de overheid. In alle gevallen is het allereerst een probleem voor de vastgoedeigenaar die inkomsten misloopt. Wanneer leegstand meer negatieve gevolgen met zich meebrengt, is overheidsingrijpen echter wel gewenst. Wanneer de passantenstromen teruglopen of de buurt er minder mooi uitziet door de leegstand, kan een gemeente ingrijpen. In meerdere gemeentes wordt beleid ontworpen om leegstand tegen te gaan, dat blijkt uit de vele beleidsnota's (Gemeentelijke beleidsplannen zijn publiek inzichtelijk, 21.300 resultaten op google search met trefwoord 'detailhandelsvisie'). Wanneer specifiek bij google op 'detailhandelsvisie gemeente X' wordt gezocht kan van bijna alle gemeentes de detailhandelsvisie gevonden worden. Niet alle detailhandelsvisies worden uitgevoerd, maar van de visies die wel tot uitvoering gebracht worden is de vraag in hoeverre dit gemeentelijk overheidsbeleid effectief is in leegstandsbestrijding. Neemt de leegstand af?

Of neemt deze niet verder toe? Zo ja, komt dat (mede) door een of andere vorm van overheidsinterventie? Deze thesis zoekt naar een manier om de effectiviteit van de verschillende soorten beleidsinstrumenten te meten.

De druk om allerlei prestatiegegevens over het eigen functioneren inzichtelijk te maken voor overheden (ministers, parlementen en supranationale instellingen zoals de Europese Unie en de OESO) neemt toe. Ook de publieke opinie verwacht tegenwoordig een steeds grotere transparantie van het overheidsbeleid waarvoor zij belastingen betaalt.

In het handboek van Bouckaert en Auwers (1999) wordt aangetoond dat prestatie meting mogelijk, nuttig en noodzakelijk is. Er worden een aantal belangrijke onderwerpen genoemd omtrent het thema van prestatie meting in de overheid: van de ontwikkeling van prestatie meetmethodes tot het daadwerkelijke gebruik in de dagelijkse praktijk. Voor dit onderzoek is dit een belangrijke leidraad in het meten van de prestaties van de beleidsvisies.

Overheden zoals de provincies en het rijk voeren ook beleid om leegstand tegen te gaan, echter gaat het bij dit onderzoek over het gemeentelijk beleid, omdat gemeentes de beste mogelijkheid hebben tot het aanbrengen van verbeteringen bij lokale problemen. Blom (2010, p15) somt de voordelen van gemeentelijk beleid ten opzichte van ander beleid als volgt op:

- *Het is de passende schaal voor kwantitatief, kwalitatief en qua ruimtelijke spreiding afgewogen aanbod;*
- *Het is de passende schaal voor conditionering van de bedrijventerreinenmarkt (verzakelijking), gericht op hoge kwaliteit (ook ruimtelijk) tegen zo laag mogelijke kosten;*
- *Het zorgt voor risicospreiding bij de realisering van een gedifferentieerd en hoogwaardig terreinaanbod;*
- *Het levert schaalvoordelen op (expertise, professionaliteit, continuïteit in langjarig perspectief, bedrijfsvoering) en daardoor hogere effectiviteit en efficiëntie in de ontwikkeling en uitvoering.*

Wanneer oriënterend onderzoek wordt gedaan naar verschillende vormen van gemeentelijk beleid om leegstand tegen te gaan, blijken er weinig recente studies te zijn die de gemeentelijke instrumenten bij winkelleegstandbestrijding hebben geëvalueerd (geen relevante hits bij Google Scholar search: “beleidsmaatregelen winkelleegstand” of “evaluatie beleidsvisie detailhandel”). Bouckaert heeft veel geschreven over de effectiviteit van overheidsinterventies, maar vooral over de manier waarop deze te meten is. Het onderwerp leegstand is meer recent onderzocht. Vooral in de Engelse literatuur is hier veel over te vinden. Maar een studie die een opsomming bevat van alle beleidsmaatregelen die gemeentes tot hun beschikking hebben en die middelen vervolgens evalueert is er niet in Nederland (geen relevante hits bij Google Scholar search: “beleidsmaatregelen winkelleegstand” of “evaluatie beleidsvisie detailhandel”). Het is in de toekomst belangrijk voor gemeentes om te weten welke maatregelen ze kunnen inzetten om winkelleegstand tegen te gaan en hoe effectief deze maatregelen daadwerkelijk zijn. Het doel van deze studie is daarom in deze kennislacune te voorzien en daartoe te onderzoeken hoe effectief gemeentelijk beleid met betrekking tot winkelleegstand is.

1.3 Doel- en vraagstelling

Zoals hierboven beschreven zijn er veel voordelen om gemeentelijk beleid tegen winkelleegstand te voeren. Nog nooit zijn de verschillende resultaten van beleidsinterventies aan elkaar gekoppeld om een volledig beeld te vormen van de effectiviteit van deze verschillende soorten interventies. Dit onderzoek heeft daarom de volgende hoofdvraag:

Heeft overheidsbeleid gericht op leegstandsbestrijding in winkelgebieden effect en zo ja welk type beleid is dan het meest effectief?

Daarbij horen de volgende deelvragen:

1. Wat zegt de literatuur over de oorzaken van winkelleegstand, zijn er verschillen in oorzaken per gemeente van winkelleegstand? (regionaal binnenlands product, inkomen per capita)
2. Wat wordt volgens de literatuur verstaan onder overheidsbeleid, wanneer is er sprake van effectief overheidsbeleid en hoe wordt dat gemeten?
3. Welke gemeentes voeren beleid gericht op leegstandsbestrijding en welke niet?
4. Zijn er verschillen in beleid ter voorkoming of reductie van leegstand per gemeente en zo ja, welke?
5. Welke soorten beleid zijn effectief en welke minder of niet?

1.4 Onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de twee gekozen onderzoeksmethoden. Dit onderzoek is een exploratief onderzoek. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve data. Deze kwantitatieve data wordt verkregen aan de hand van data van Locatus en gesprekken met gemeentelijke functionarissen (zie bijlage 4). Op deze manier is vast te stellen of er een verband is tussen de beleidsmaatregelen en de leegstand (Baarda, 2014). Na een verkennend onderzoek zal er mogelijk vervolgonderzoek moeten plaatsvinden om de invloed van die factoren te generaliseren. Dit onderzoek geeft richting aan eventueel vervolgonderzoek. Gekozen is voor een kwantitatief onderzoek omdat statistisch valt vast te stellen of er sprake is van beleidseffectiviteit met betrekking tot leegstandsbestrijding.

Documenten en data-analyse

Zoals verwoord in hoofdstuk 1.1 en 1.2 wordt het effect van leegstandsbeleid onderzocht. Aan de hand van de mate van dit effect op winkelleegstand is de effectiviteit van het leegstandsbeleid te bepalen. Om het effect te meten zijn er datasets over leegstand van gemeentes en steden nodig. De datasets moeten gegevens bevatten over de periode van vóór en ná de invoering van de maatregel. Om informatie over het gemeentelijk beleid te vinden zijn de beleidsnota's van de verschillende gemeentes benodigd. Hierbij zijn de beleidsnota's (maatregelen) de X-variabelen en de gegevens over de leegstand de Y-variabele. Hier wordt vervolgens een lineaire regressie analyse op toegepast om te bepalen of er een effect optreedt. Dit effect wordt genormaliseerd door de Z-waardes. Dit zijn factoren zoals ontwikkeling van inkomen en het aantrekken c.q. krimpen van de markt. Dit resulteert mogelijk in een effect dat waarneembaar is als gevolg van overheidsingrijpen. Daarna wordt een *difference in difference* methode toegepast. Deze methode maakt gebruik van de verschillen tussen de gemeentes met beleidsmaatregelen en de gemeentes zonder beleidsmaatregelen.

Beleid gericht op leegstandsbestrijding wordt voornamelijk gevormd op gemeentelijk niveau. Omdat in dit onderzoek de uitvoering van de beleidsnota als variabele genomen wordt, moet

dit ook vergeleken worden met de leegstandscijfers die op hetzelfde ruimtelijk schaalniveau betrekking hebben.

De steekproef van dit onderzoek dient zodanig ontworpen te worden dat de onderzoeksresultaten in kwalitatieve zin representatief zijn. Daarnaast worden de gemeentes gekozen op basis van beschikbaarheid van beleidsnota's. Het belangrijkste is om zoveel mogelijk variëteit te laten zien tussen de verschillende typen beleidsinterventies met als doel de verschillende types beleidsinterventies qua effectiviteit met elkaar te kunnen vergelijken. Hierop kan een sluitende conclusie getrokken worden. De methode wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 4.

De sluitende conclusie ontstaat uit de aan- of afwezigheid van een verband tussen de ontwikkeling van de leegstandscijfers en de datum waarop de maatregelen uit de beleidsnota's van kracht werden. Het mogelijk gevonden effect kan zowel negatief als positief zijn. Het is heel goed mogelijk dat de maatregelen juist voor een onbedoeld negatief effect zorgen in een wijk of stadsdeel. Het is ook goed mogelijk dat er helemaal geen effect wordt waargenomen. Dit betekent dat andere negatieve factoren, zoals economische of demografische krimp, een veel grotere rol spelen dan de gemeente had aangenomen.

1.5 Afbakening

Nederlandse winkelstructuur

Omdat de Nederlandse winkelstructuur sterk afwijkt van die in het buitenland is dit onderzoek uitsluitend gericht op de Nederlandse detailhandelsstructuur.

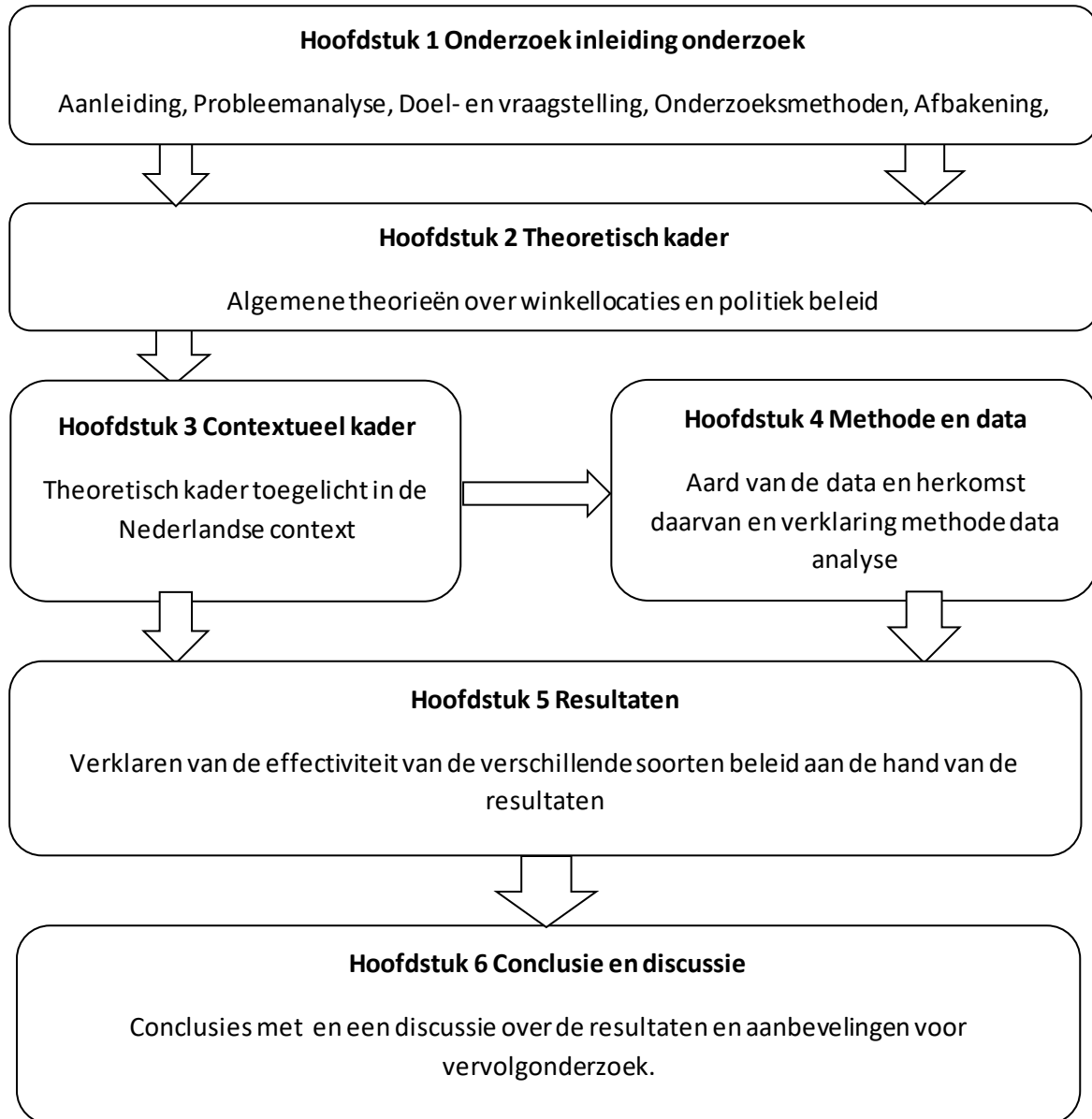
Beleidsinterventies

Dit onderzoek richt zich op beleidsinterventies die gedaan zijn op een zo laag mogelijk schaalniveau. Op dit schaalniveau zijn er (veel) verschillende vormen van beleid om leegstand tegen te gaan. Het zijn vaak locatie-specifieke oplossingen die niet binnen een landelijk kader vallen. Het kan variëren van beleid gericht op vraag-beïnvloeding, op aanbodreductie, gericht op cosmetische maatregelen of het gaat om een intensieve samenwerking met de ondernemers. In de case studies die worden gedaan zal getracht worden verschillende typen beleidsinterventies mee te nemen.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vijf delen. Het eerste gedeelte, het inleidende hoofdstuk 1, bevat de onderzoeksopzet. Het tweede hoofdstuk bestaat uit het theoretisch kader. Dit kent een tweedeling in algemene locatietheorieën en beleidstheorieën. Hoofdstuk 3 bevat het contextueel kader waarin de oorzaken van leegstand naar voren komen en de Nederlandse beleidscontext. Hoofdstuk 2 en 3 zullen ieder uit twee delen bestaan. Een deel over de winkelmarkt(werking) en een deel over overheidsbeleid. Hoofdstuk 3 wordt afgesloten met beantwoording van de eerste twee deelvragen en enkele voorlopige hypothesen. Hoofdstuk 4 bestaat uit de toelichting op de te hanteren statistische methode, aard en herkomst van data. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten. Hierin wordt een meervoudige regressie analyse uitgevoerd en de *difference in difference* methode toegepast op de data en de vragen over het effect en de effectiviteit van de verschillende soorten beleid gericht op leegstandsbestrijding beantwoord. Hoofdstuk 6 is concluderend, met een discussie over de resultaten en onderzoek aanbevelingen.

Figuur 1.4: Onderzoeksmodel



2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden winkelleegstand en de oorzaken daarvan verklaard door een kader te schetsen van bestaande theorieën.

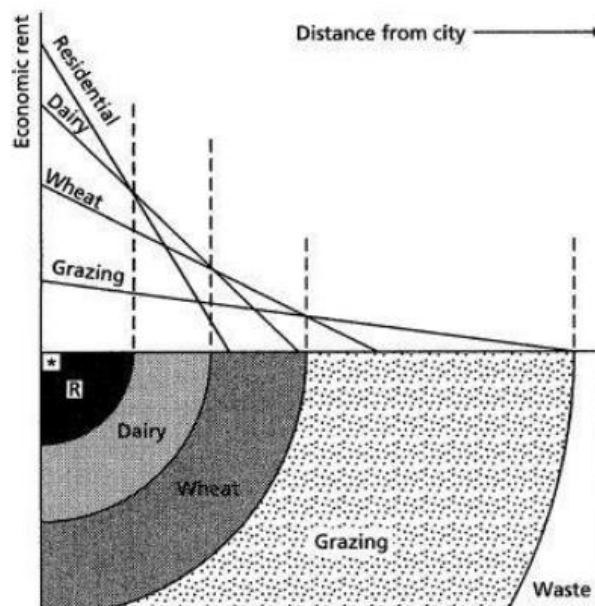
2.1 Locatie theorieën

'Locatie, locatie, locatie!' Een credo dat inmiddels iedere ondernemer bekend voor moet komen. Het slagen van vele ondernemingen lijkt in grote mate afhankelijk van het kiezen van de juiste vestigingslocatie. Vanzelfsprekend wil daarom iedereen op de locatie zitten die zijn of haar onderneming het best faciliteert.

Wat echter de meest geschikte locatie is, is afhankelijk van de (bedrijfs-)activiteit van de betreffende partij. Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende theorieën die trachten de locatiekeuze van ondernemers en consumenten te beschrijven. Binnen de winkelsector is het zeer belangrijk om op de juiste locatie te zitten. De theorieën die beschrijven wat de kwaliteit van een winkellocatie bepaalt worden in dit hoofdstuk uitgebreid beschreven. Omdat locatiebepaling altijd een samenspel is van meerdere 'stakeholders' begint het hoofdstuk met een overzicht van de algemeen geaccepteerde locatietheorieën. Het zorgt ervoor dat een goed beeld over de verschillende 'stakeholders' en belangen zichtbaar wordt. Vervolgens wordt meer gefocust op winkellocaties.

2.1.1 Bid-rent

Halverwege de 19^e eeuw ontwikkelde de Duitse econoom Von Thünen een theorie die het prijsmechanisme beschrijft dat bij de lokalisering van actoren een rol speelt (Atzema, 2012). De enige onafhankelijke variabele in het model is de afstand tot de stad. Omdat de grond dichtbij de stad het meest schaars is, brengt die het meest op. Op die manier volgt daaruit de invulling van de grond. Omdat de locatietheorie van Von Thünen met een (groot) aantal variabelen geen rekening houdt, zoals bijvoorbeeld met het effect van transportkosten, concurrentie, enz. is deze te algemeen om de plaatsing van winkellocaties te verklaren. Daarom is een meer specifieke theorie noodzakelijk.



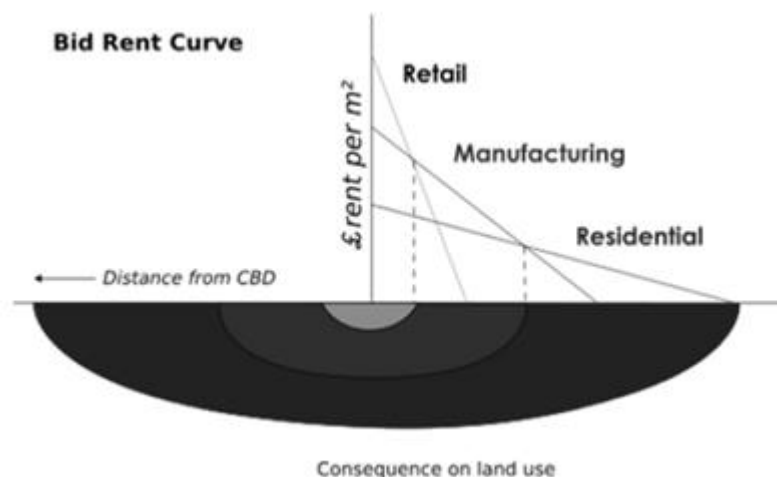
Figuur 2.1: Het concentrische zonemodel Von Thunen (Bron: Post oil Geography 2012)

Een theorie waarmee een antwoord gevonden wordt op wat actoren drijft bij het kiezen van locaties is de Bid-rent theorie. Deze theorie grijpt in de basis terug op de theorie van Von Thünen. De Bid-rent theorie gaat uit van een centrum van economische activiteit, waar iedere actor zich zo dicht mogelijk bij in de buurt wil vestigen, omdat de transportkosten hierdoor geminimaliseerd worden. In het model heet dit centrum van economische activiteit het 'Central Business District' ofwel het CBD.

Ieder bedrijf of huishouden heeft een maximaal budget voor haar huisvesting. Volgens het model zullen alle bedrijven en huishoudens zich vestigen op de manier die hun bid-rent (budget) curve toelaat. Galster (1977) verklaart dat de huurgradiënt wordt gevormd door alle huishoudens en bedrijven waarbij: a) iedereen een plek heeft; b) huurniveaus die het verst van het CBD liggen zijn gelijk aan de eventuele opbrengsten die de grond zou kunnen opbrengen met landbouw, oftewel exploitatie van de grond anders dan verhuur; c) alle partijen met gelijke inkomsten en voorkeuren hebben gelijke welvaartsniveaus ongeacht de huur die ze betalen of de allocatie; d) geen partij, ongeacht inkomen of voorkeuren, kan overbieden bij behoud van hetzelfde niveau van welvaart.

Wheaton (1977) beschrijft de functie van de bid-rent als volgt;

$$B = Y - k(t) - Z$$



Figuur 2.2: De bid- rent curve van Alonso (pixwood, 2015)

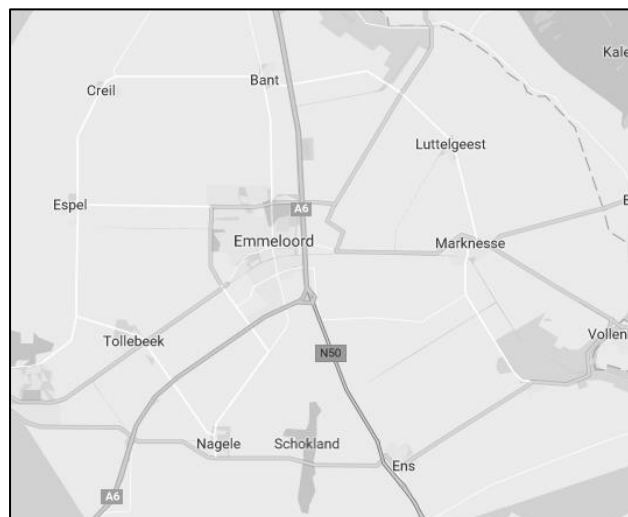
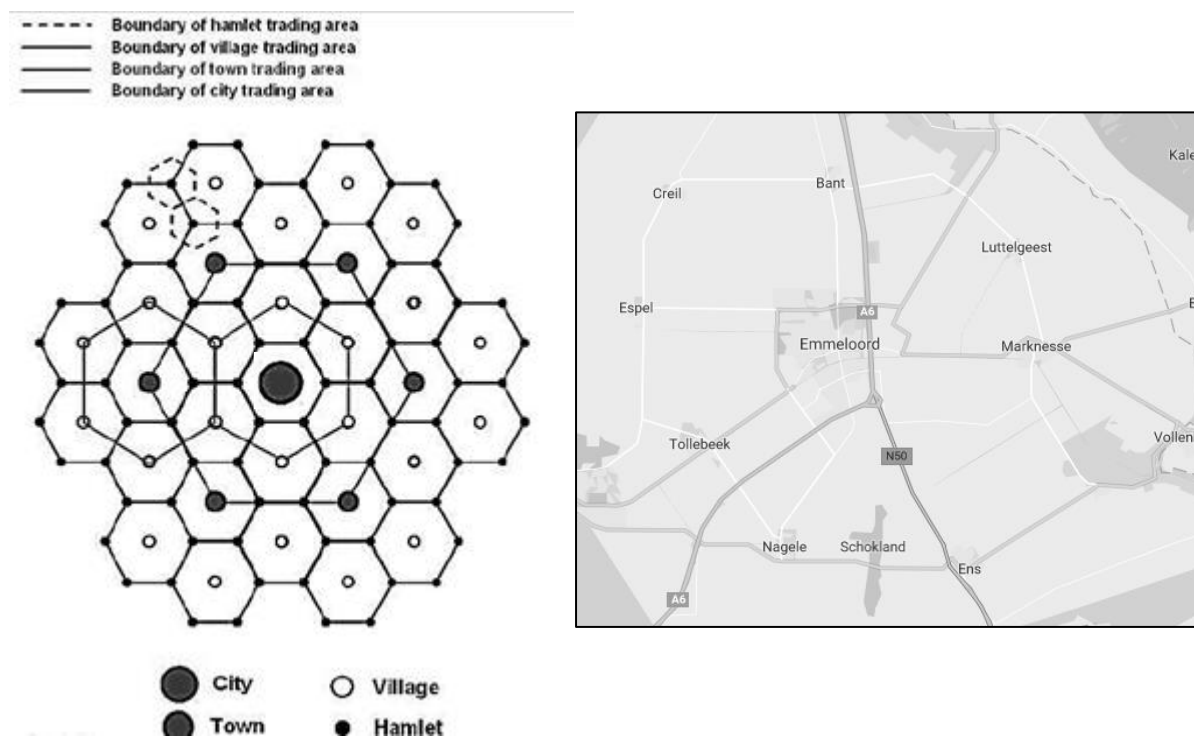
B is hierin het jaarlijkse huisvestingsbudget. In het model van de vrije markt zullen partijen altijd hun maximale betalingscapaciteit voor huisvesting benutten omdat hiermee hun welvaart optimaal wordt. Binnen de winkelsector worden de huisvestingskosten vaak in een percentage van de omzet uitgedrukt. **Y** is hierin het inkomen van het bedrijf of huishouden. **k(t)** zijn hierin de transportkosten die groter worden naarmate de afstand c.q. reistijd van/naar het CBD toeneemt. **Z** zijn alle kosten die niet met transport of huisvesting te maken hebben. Uit dit model blijkt dat hoe verder een partij van het CBD zit, des te meer de transportkosten toenemen en de betalingscapaciteit afneemt.

Wanneer alle individuele bid-rent grafieken bij elkaar worden opgeteld ontstaat er een grafiek die de bid-rent curve wordt genoemd. In figuur 2.2 is te zien wat voor invloed dat heeft op het grondgebruik. Retail zit het dichtst bij het CBD, omdat retailers (blijkbaar) meer kunnen betalen voor hun huisvesting dan andere bieders. Het landschap vormt zich dus aan de hand van wat

de opbrengsten (omzet) en/of de besparingen (transportkosten) van de locatie voor actoren teweeg kan brengen. In de praktijk blijkt dat woonwijken vaak aan de randen van de stad zijn gesitueerd. Hier wonen mensen graag omdat de kosten relatief laag zijn en het belang van dicht bij het CBD wonen blijkt niet opweegt tegen hogere huisvestingskosten. Per saldo geeft dit geen hogere welvaart. Het model biedt tegenwoordig nog altijd een goede verklaring voor de locatiekeuze van partijen (Reimers & Clulow, 2004).

2.1.2 Christaller

In de 'centrale plaatsen-theorie' beschrijft Christaller een ideale lokalisering van winkelgebieden. De theorie gaat ervan uit dat voor de plaatsing van bepaalde winkelcentra er voldoende afstand moet zijn tussen de verschillende centra (Peek & Veghel, 2011). Het model is zeer abstract en gaat uit van een gelijke verdeling van mensen over de ruimte. In de theorie wordt onderscheid gemaakt tussen hoofd- en sub-winkellocaties.



Figuur 2.3: Het model van Christaller (Cronodon, 2018) Figuur 2.4: De structuur van de Noord-Oostpolder gebaseerd op Christaller (Google Maps, 2016)

Bij de inrichting van de Noordoostpolder in Flevoland is dit model van Christaller aangehouden. Om de hoofdkern ('City') Emmeloord, zijn de kleinere plaatsen op fietsafstand van de hoofdkern gesitueerd. Bij de verdere inrichting van Flevoland is dit model nog terug te zien in het noorden van Flevoland, maar het model is vrij snel verlaten toen bleek dat de auto in rap tempo gemeengoed werd (Ruimtelijk Planbureau, 2005). Hierdoor werden de 'Trading area's boundary's' groter en verdween de behoefte aan subcentra zoals 'Town' en 'Village' omdat iedereen met relatief weinig kosten de hoofdkern kon bereiken.

Wel is het model van Christaller terug te vinden in de binnensteden als winkelgebied, de stadsdeelwinkelcentra en de wijk/buurtwinkelcentra met ieder hun eigen verzorgingsgebied

(Peek & Veghel, 2011). Dit ruimtelijk detailhandelsbeleid is direct voortgekomen uit de theorie van Christaller.

Christaller zegt niets over leegstand, wel over de hiërarchie. De verandering in consumentengedrag kan leiden tot een grotere voorkeur voor winkels in de hoofdkern (of juist daarbuiten). De groeiende autobereikbaarheid is hier een voorbeeld van. Daarnaast zorgt de ongelijke spreiding van inkomen voor een praktijk die zeer verschilt van het Christaller model. Ook de weerstand om er te komen verschilt per winkelcentrum, de bereikbaarheid is van grote invloed op de populariteit van een centrum (Bolt, 2003).

Steden moeten zich hierdoor van elkaar onderscheiden. Het voorzieningenniveau is een belangrijke factor om een stad aantrekkelijker te maken (Peek & Veghel, 2011). Het kan daarmee de koopkracht bij andere steden wegtrekken (Glaeser et al, 2011). In figuur 2.5 is zichtbaar hoe de concurrentietussen winkelgebieden werkt. Het wegtrekken van consumenten kan ook binnen steden plaatsvinden. Grootschalige winkellocaties net buiten de stad die vaak beter bereikbaar (gratis parkeren) zijn vormen in veel steden een bedreiging voor de binnensteden met een fijnmazige structuur (Ruimtelijk Planbureau, 2005).

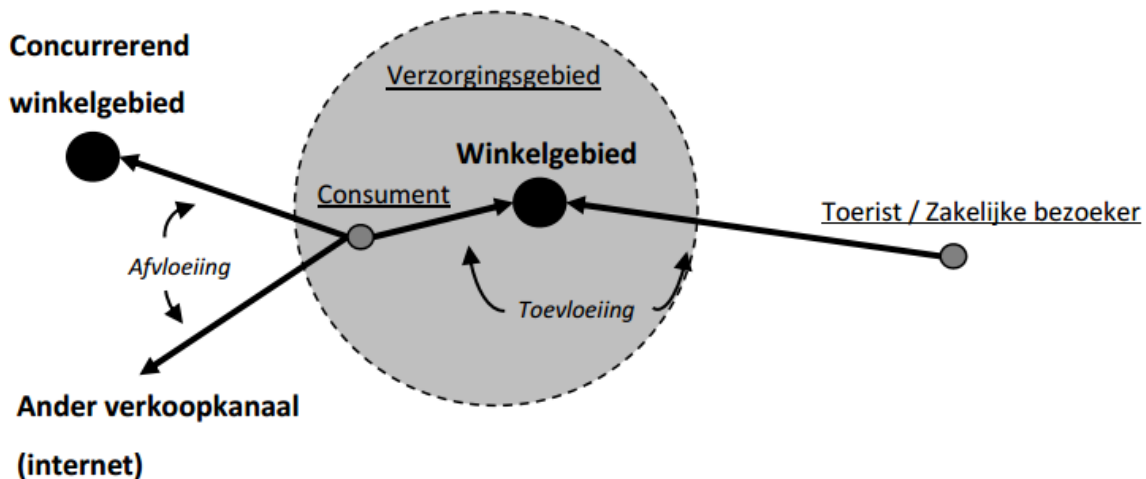


Figure 2.5: Concurrentiewerking tussen winkelgebieden (Evers et al., 2011)

2.1.3 Agglomeratie-voordelen

Agglomeratie-effecten zijn de meest opmerkelijke effecten binnen de winkelsector. Waarom bevinden winkels zich bij elkaar terwijl ze elkaars directe concurrenten zijn? Er zijn veel theorieën geschreven over agglomeratie-voordelen (Brown, 1989; Miller et al., 1999). Het belangrijkste voordeel van winkel-agglomeraties is het voordeel dat het voor de consument brengt. Voor de klant vermindert het de reistijd en reiskosten, omdat er minder uitstapjes gemaakt hoeven te worden (Ghosh, 1986). Verder zijn er minder kosten (moeite) voor het zoeken van de winkel en is er minder onzekerheid in de vindbaarheid van de winkel (Brown, 1989). Daarnaast is het mogelijk voor de consument om meerdere producten in één keer te vinden, bijvoorbeeld een complete outfit, maar ook een meer gedifferentieerd winkelmandje. Ook bieden winkel-agglomeraties de mogelijkheid voor consumenten om prijzen met elkaar te vergelijken. Concluderend kunnen we stellen dat winkelen in een winkel-agglomeratie het grootste nut voor consumenten heeft.

Volgens de 'Nuts-theorie' zal een consument altijd handelen naar het grootste nut. Het doel van de Nuts-theorie is om het gedrag van mensen te voorspellen. Het is de hoeksteen van het beschrijven van het keuzegedrag van consumenten. Eén van de eerste beschrijvingen van nut is al gedaan door de Amerikaanse econoom Adam Smith. Hij was de eerste die nut loskoppelde van waarde. Smith maakt het verschil duidelijk tussen ruilwaarde en waarde in gebruik. Waarde in gebruik kunnen we definiëren als nut. Het is niet zo dat Smith de grondlegger is van de nutstheorie maar hij schied hier wel een manier van denken over waarde voor consumenten die voor de latere nuts-theorie van belang is (Stigler, 1950).

De nuts-theorie wordt als volgt gedefinieerd (Lichtenstein & Bearden 1989; Thaler 1985; Winer 1986);

Totale nut = Nut van het gekochte goed - Transactienut

Uit deze formule wordt duidelijk dat consumenten overgaan tot aankoop wanneer het nut van het gekochte goed groter is dan het transactienut. Wanneer het transactienut groter is zou het totale nut kleiner dan nul zijn, wat betekent dat het geen waarde toevoegt aan het leven van de consument. Een rationele consument zou niet voor deze aankoop gaan.

Toch blijft de vraag, of dit voordeel voor consumenten zo groot is dat het de nadelen (concurrentie) voor winkeliers teniet doet, onbeantwoord. Het voordeel voor de winkelier is uit de bovenstaande formule op te maken. Wanneer de consument het transactienut kan minimaliseren, hoeft het nut van het gekochte goed niet groter te zijn dan het totale (benodigde) nut om tot een aankoop over te gaan. Met andere woorden, een product hoeft minder toegevoegde waarde voor een consument te hebben wanneer de consument er minder moeite voor hoeft te doen. De consument wordt dus eerder 'verleid' tot het kopen van producten waarvoor hij in eerste instantie niet naar de winkel toe zou zijn gekomen of waarvan hij in eerste instantie de prijs te hoog vond.

Veel studies zijn gedaan naar het belang van het gemak voor consumenten. Uit deze studies blijkt dat gemak zeer belangrijk is voor consumenten. Brown (1991) constateerde dat slechts 11% van de consumenten bij een winkelcentrum bezoek een volledige wandeling maakt. Dit betekent dat zelfs binnen een winkelcentrum gemak een belangrijke rol speelt. Binnen winkelcentra is dit te zien in alle roltrappen die in winkels aanwezig zijn. Vaak vertegenwoordigt de bovenverdieping maar 30% procent van de huurwaarde van de benedenverdieping (Cushman & Wakefield, 2017). Hieruit blijkt dat het verminderen van de moeite die een consument in zijn aankoop moet steken essentieel voor een winkelier is en verklaart het succes van winkel-agglomeraties. Wanneer een winkelier zichzelf niet in een agglomeratie lokaliseert komen de consumenten simpelweg niet.

In de binnensteden heeft de crisis en de daaropvolgende leegstand gezorgd voor een meer versplinterd winkelaanbod. Deze versplintering zorgt voor een verslechterde winkelagglomeratie. Dit werkt nadelig voor de overgebleven winkels in het gebied. Om een verdere leegloop van het gebied te voorkomen is het belangrijk om de gaten in het centrum snel weer op te vullen. In paragraaf 3.2.3 is te zien wat gemeentes daaraan proberen te doen.

2.1.4 Het vierkwadrantenmodel en de marktcyclus

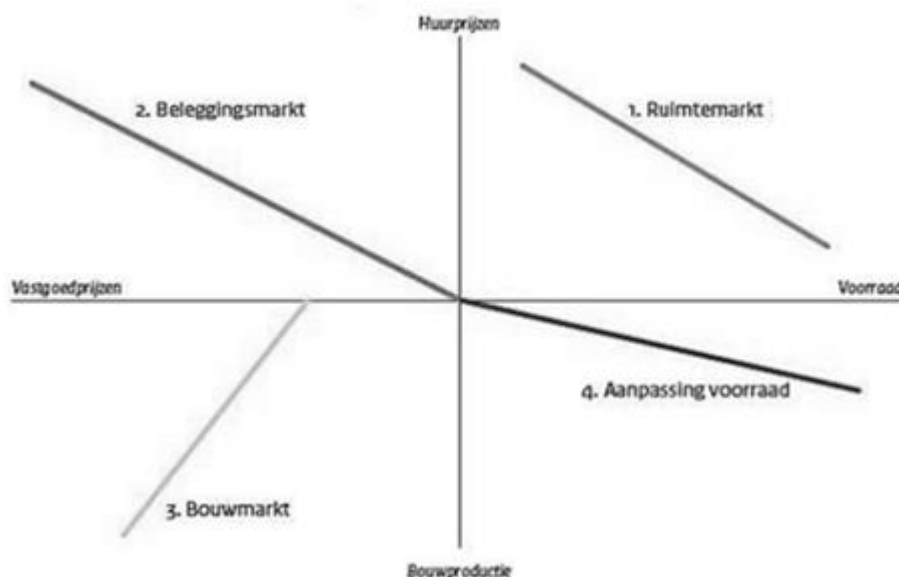
De basis van de marktwerking in de vastgoedmarkt is hetzelfde als in elke andere markt namelijk, de markt wordt gedreven door vraag en aanbod. In DiPasquale & Wheaton (1994) wordt de marktwerking binnen vastgoed als volgt beschreven.

$$(1) D(X_1, P, U, R) = S$$

$$(2) \Delta S = C(X_2, P) - \delta S$$

In deze eerste modellen hangt de vraag (**D**) naar koophuizen af van exogene variabelen zoals (**X₁**) (demografische gegevens, inkomensgegevens), het prijsniveau van de huizen (**P**), de kosten die samenhangen met het kopen van een huis (**U**) en de alternatieve kosten van het huren van een huis (**R**). Deze vraag (**D**) staat gelijk aan het aanbod (**S**). De verandering in het aanbod (ΔS) in vergelijking (2), wordt beschreven door de constructie (**C**) van nieuwe voorraad min de langzame veroudering en vermindering van de huizenvoorraad (δS). De constructie hangt samen met de prijs van het te bouwen huis (**P**) en exogene factoren zoals rentekosten (**X₂**). Dit is de basis van het vraag en aanbod evenwicht in vastgoed. DiPasquale & Wheaton (1994) hebben dit model vervolgens aangevuld tot een meer compleet model.

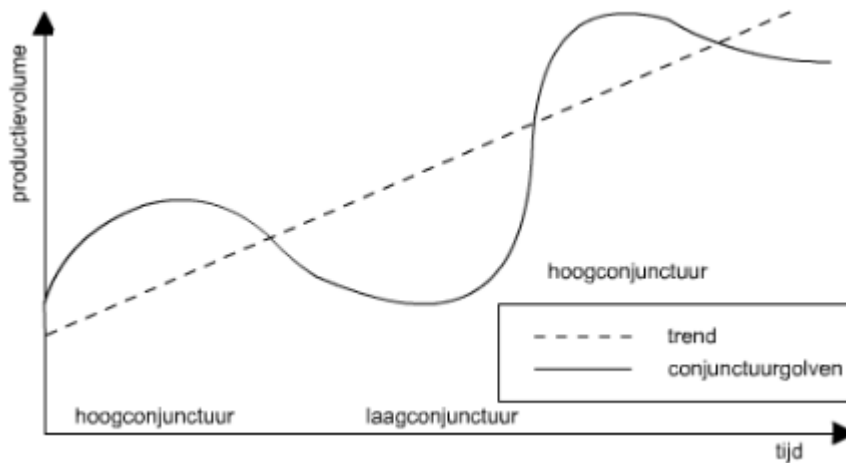
Het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (1994) heeft de vraagzijde (**D**) gedefinieerd als de ruimtemarkt. De onafhankelijke variabele aanbod is hierin gedefinieerd als de voorraad (**S**). Binnen een ruimtemarkt leidt de hoogte van de voorraad tot een bepaalde prijs. In de beleggingsmarkt leidt dit vervolgens bij een bepaalde rendementseis tot de aankoopprijs voor vastgoed. Binnen de ontwikkelingsmarkt leidt dit tot een toename van de bouwproductie. Wanneer de opbrengsten hoger zijn dan de bouwkosten zal er gebouwd worden. Uiteindelijk leidt dit tot een aanpassing van de voorraad en begint de cyclus weer opnieuw. In theorie zou er uiteindelijk een evenwicht moeten ontstaan. In de praktijk gebeurt dit echter zelden; dit wordt veroorzaakt doordat de feitelijke constructie van nieuwe voorraad vertraagd tot stand komt en de vraag inmiddels veranderd is. Hierdoor wordt er vaak teveel gebouwd en treedt vaak een cyclus rond het evenwicht op. Dit is te vergelijken met de varkenscyclus, waarbij de markt schommelt tussen aanbodoverschot en aanbodtekort.



Figuur 2.6: Het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (Buitelaar e.a. 2013)

Leegstand is aan de hand van het vierkwadrantenmodel goed te verklaren. Wanneer er genoeg financiële prikkels (constructiekosten < verkoopprijs) zijn om nieuwe winkelmeters toe

te voegen gaat de markt reageren door bij te bouwen. Dit gebeurt meestal in een periode van hoogconjunctuur.



Figuur 2.7: Macroeconomische cyclus (Lesire, 2007)

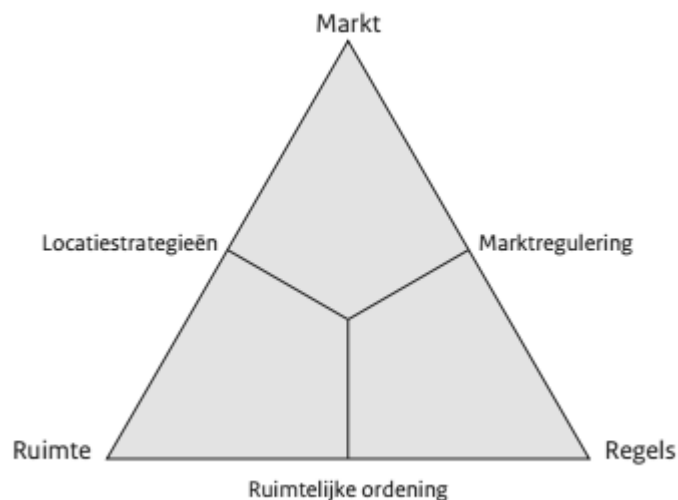
Het moment dat de nieuwe winkelmeters de markt bereiken, is op een veel later moment dan dat de winkelmeters nodig waren. Het kan voorkomen dat de nieuwe winkelmeters de markt bereiken net wanneer de economie in een periode van laagconjunctuur (recessie) zit. Het gevolg is dat de toegevoegde winkelmeters voor een enorm overschot in de markt zorgen. In 2008 was dit het geval. Het oneindige optimisme zorgde toentertijd voor een wildgroei aan winkelvolumen. Na 2008 zorgde dit voor grote leegstand. Nu de economie zich herstelt, neemt de vraag naar winkelvastgoed toe als gevolg van toename in bestedingen van de bevolking. Het is zichtbaar dat 2016 het jaar van de terugkeer naar het evenwicht (trend, fig. 2.6) is. In 2016 is voor het eerst sinds lange tijd de voorraad winkelmeters afgenomen. Dit betekent dat de markt in de herstelperiode zit. Daardoor is ook de leegstand afgenomen.

2.2 Ruimtelijk beleid

De winkelmarkt in Nederland wordt al sinds de jaren '60 sterk gevormd door het ruimtelijke planningsbeleid. In de literatuur wordt het winkellandschap in Nederland vaak als fijnmazig en hiërarchisch beschreven (Evers & PBL, 2011). Dit komt omdat Nederlanders over het algemeen hun boodschappen op de fiets of te voet doen, wat wijst op een fijnmazig netwerk. Dat alles goed bereikbaar moet zijn, is een belangrijk onderdeel van het ruimtelijk beleid (Bolt, 2003; Ruimtelijk Planbureau, 2005). Daarnaast zijn in grote steden vaak de belangrijkste winkelfuncties te vinden, wat wijst op een hiërarchische structuur. Over het algemeen geldt: hoe groter de stad, hoe belangrijker de winkelfunctie. Daarnaast is er een sterk onderscheid tussen centrale en ondersteunende winkelcentra (Evers & PBL, 2011).

De Nota Ruimte (2004) is een sterke impuls geweest voor de ruimtelijke planning van de detailhandel in Nederland. In de Nota Ruimte was het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' van toepassing. Hierin laat het Rijk de planning van winkellocaties over aan meer decentrale overheden. Het gemeentelijk beleid is dus sterk van invloed op het winkellandschap zoals dat er tegenwoordig uitziet. Hoogerwerf & Herweijer (2003) beschrijven beleid als volgt: "Overheidsbeleid kan worden gezien als het proberen op te lossen of verminderen van maatschappelijke problemen"

2.2.1 Actoren



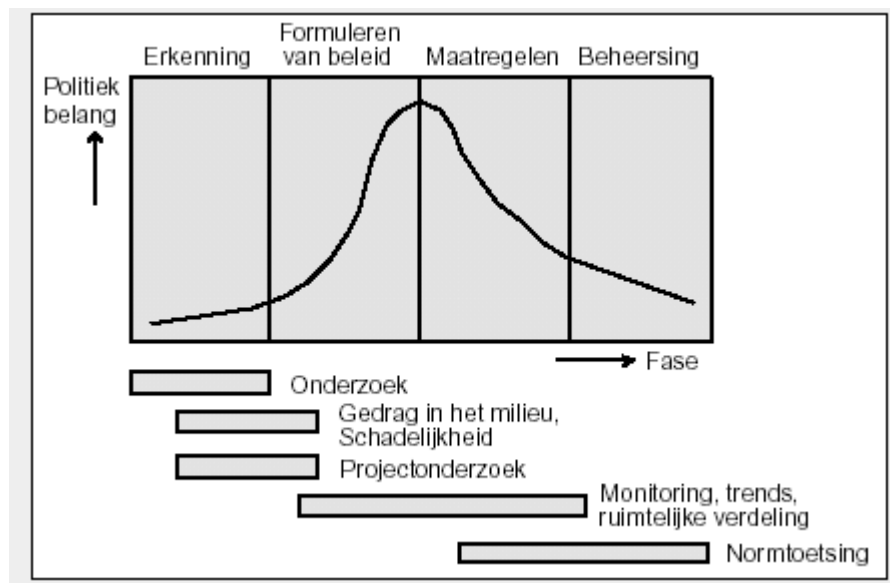
Figuur 2.8: Krachtevelden bij detailhandelsontwikkeling (Evers et al. 2005)

Figuur 2.8 geeft de krachtevelden weer van hoe de verschillende aspecten van ruimtelijk beleid van invloed zijn op de winkelmarkt. Ontwikkelingen in de detailhandel spelen een rol binnen het krachteveld van ruimte, regels en de markt.

2.2.2 Het beleidsproces

Winsemius heeft in de 'beleidslevencycclus' beschreven hoe beleid ontstaat (Winsemius, 1991). Deze cyclus illustreert het proces waardoor beleid over een bepaald thema of probleem gevormd wordt. In figuur 2.9 is te zien hoe een maatschappelijk probleem erkend wordt door de politiek als probleem. Dat zorgt ervoor dat het probleem op de politieke

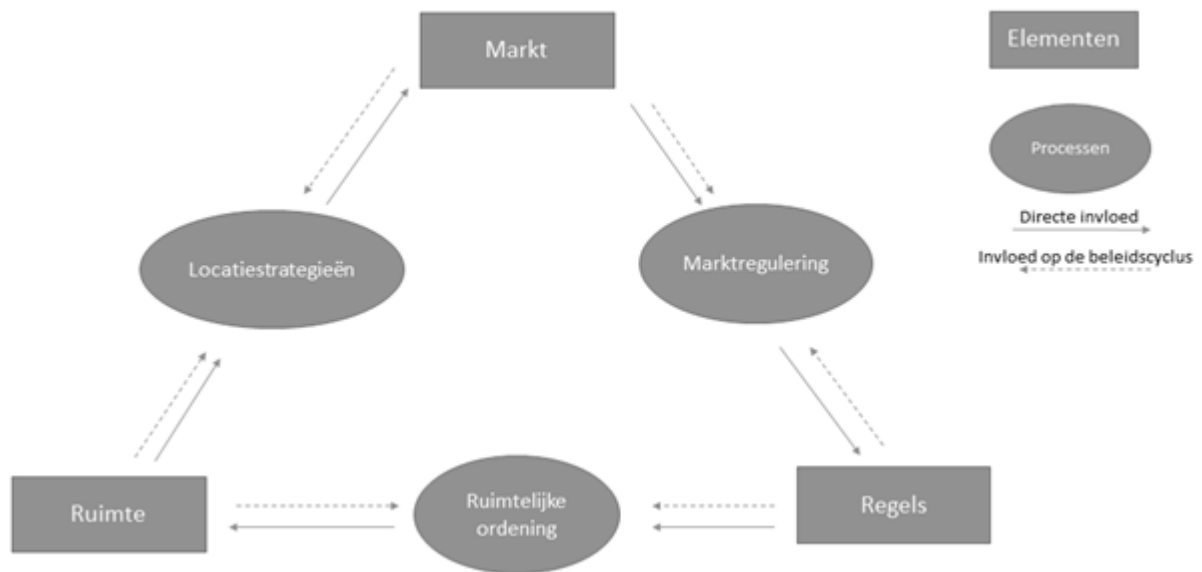
agenda komt. Daarna begint de betreffende overheid met het formuleren van beleid. Daarna gaan de maatregelen van kracht en begint het monitoren van de maatregelen.



Figuur 2.9: De beleidscyclus van Winsemius (Winsemius, 1990)

Uit de beleidscyclus van Winsemius blijkt dat overheidsbeleid ontstaat vanuit de erkenning van een probleem. Deze erkenning van een maatschappelijk probleem ontstaat door onderzoek, schade aan het milieu of schade in de economie. Wanneer het probleem algemeen erkend is, begint het politieke belang hoger te worden. Wanneer maatregelen zijn genomen wordt het politieke belang minder. In de 50 jaar dat ruimtelijk detailhandelsbeleid bestaat kunnen deze beleidscycli vaker herkend worden.

In figuur 2.9 is te zien dat beleid een proces is. Het proces speelt zich af binnen een beleidsveld of ook wel een 'systeem'. Binnen zo'n systeem worden verschillende elementen onderscheiden. Volgens Hoogerwerf (1991) is dit het raamwerk waarbinnen een beleid wordt geanalyseerd en geëvalueerd. Binnen het winkellandschap spelen verschillende elementen een rol. Voorbeelden hiervan zijn de markt, de ruimte en de regels (Evers e.a, 2005). Binnen dit proces kan een overheid bepaalde input geven in het proces door bijvoorbeeld te sturen via locatiestrategieën, marktregulering en ruimtelijke ordening (Evers, 2015). De output is de bezettingsgraad of het leegstandsniveau van winkelstraten. Dit is vervolgens van invloed op één van de elementen binnen het systeem, namelijk de ruimte. Wanneer de kwantiteit of kwaliteit van dit element door de input van de overheid wijzigt begint het proces opnieuw. Dit komt overeen met de beleidscyclus van Winsemius.



Figuur 2.10: Krachtenvelden, beleidsprocessen en hun invloeden. Bewerking auteur van Evers, 2011, Hoogerwerf 1991, Winsemius 1990

In figuur 2.10 is te zien hoe de drie theorieën van Evers, Hoogerwerf en Winsemius convergeren naar een model waarin de beleidsprocessen binnen het winkellandschap worden beschreven. Het is in de figuur duidelijk te zien welke processen op welke elementen van invloed zijn. Het ruimtelijk-ordeningsbeleid van de gemeente heeft bijvoorbeeld sterke invloed op het gebruik van de ruimte. Wanneer een verandering in de ruimtelijke ordening plaatsvindt, heeft dit invloed op het gebruik c.q. de inrichting van de ruimte, wat uiteindelijk doorwerkt op het functioneren van de markt en de regels. Dit zijn de directe gevolgen. De beleidscyclus van Winsemius is weergegeven met de gestippelde pijlen. Hiermee is zichtbaar hoe bepaalde elementen invloed hebben op het beleidsproces (fig. 2.10). Wanneer de markt een bepaalde vorm aanneemt leidt dit na onderzoek tot een bepaalde marktregulering en locatiestrategieën van ondernemers. Wanneer het belang van deze veranderingen hoog is, leidt dit tot het formuleren van beleid. Vervolgens heeft dit invloed op de andere elementen en zorgt ervoor dat de politieke agenda verschuift naar een belangrijker punt. Daarmee begint de beleidscyclus weer opnieuw.

Binnen het modelleren van beleidsprocessen zal altijd enige mate van abstractie aanwezig zijn. Daarom zal er bij het begrijpen van beleidsprocessen altijd een afweging gemaakt moeten worden tussen abstractie en de werkelijkheid. Hoe meer het model de werkelijkheid beschrijft, hoe gedetailleerder een model is (Hoogerwerf, 1991). Voor dit onderzoek voldoet dit model in de beschrijving van het beleidsproces. Het belangrijkste dat dit model moet aantonen, is enerzijds het verband tussen de drie bovengenoemde theorieën en anderzijds de weergave van hoe het beleid zich vormt en hoe dit vervolgens het winkellandschap vormt.

2.2.3 Beleidsevaluatie

In dit verkennend onderzoek is het belangrijk om vast te stellen hoe beleid geëvalueerd wordt. Hiervoor moet vastgesteld worden wat effectief beleid inhoudt. Hoogerwerf (1992) geeft aan dat rationaliteit en legitimiteit de beste manieren zijn om de kwaliteit van beleid te bepalen. Tabel 2.11 geeft de verschillende aspecten van rationaliteit volgens Hoogerwerf (1992) weer. De rationaliteit hangt af van het doel, waarden of empirisch-causaliteit. Dit wordt benoemd als doelrationaliteit, waardenrationaliteit en empirisch-causale rationaliteit.

Tabel 2.11: Rationaliteit en legitimiteit van beleid

| <i>Rationaliteit</i> | <i>Doelrationaliteit</i> | <i>Waardenrationaliteit</i> | <i>Empirisch-causale rationaliteit</i> |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------|--|
| <i>Argumenten</i> | Finale argumenten | Normatieve argumenten | Causale argumenten |
| <i>Legitimiteit</i> | Doeleinden – middelen | Waarden – normen | Oorzaken – gevolgen |
| <i>Oordeel over</i> | Aanvaardbaarheid Inhoud | Proces | Effecten van beleid |

De doelrationaliteit stelt de doelen vast en in hoeverre deze met het beleid zijn behaald. Onder doelrationaliteit valt volgens Hoogerwerf (1992) doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij de normatieve argumenten spelen normen en waarden veel meer een rol. Normen en waarden zijn meer subjectief dan doelen die van tevoren bepaald zijn. Het is lastig om morele argumenten te operationaliseren, oftewel meetbaar te maken. De empirisch-causale relatie betreft onderzoek naar oorzaak en gevolg. Het stelt het oorzakelijk verband tussen zaken vast. Om een empirisch-causale relatie vast te stellen moet er onderzoek gedaan worden over een langere periode. In dit onderzoek wordt aan de hand van een empirisch-causale relatie onderzoek gedaan. In de paragraaf 2.2.4 wordt de empirisch-causale rationaliteit verder beschreven.

Om beleid te kunnen evalueren moet een beleidstheorie ontworpen worden. In de beleidstheorie wordt beschreven hoe het beleid tot stand komt en wat de eventuele gevolgen van het beleid zijn. Hoogerwerf (1992) beschrijft beleidstheorie als: 'het geheel aan veronderstellingen dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt'. Het is belangrijk om goed onderzoek te doen naar de achtergrond van het beleid en de vaststelling van de beleidstheorie. Wanneer de beleidstheorie is ontworpen, volgen de finale, normatieve en causale veronderstellingen over het beleid. In dit onderzoek zou de beleidstheorie kunnen zijn: 'gemeentelijk beleid helpt in de bestrijding van leegstand'. Dit is de centrale veronderstelling dat bepaalde ingrepen van de gemeente een positieve invloed hebben op het winkellandschap.

Wanneer wordt gekeken naar de effecten van het beleid, is het belangrijk om goed onderzoek te doen naar de beleidsstukken, gesprekken en onderzoeken die plaats hebben gevonden (Hoogerwerf, 1983) Per winkelgebied kan deze beleidstheorie verschillen omdat in elk winkelgebied andere problemen spelen. In dit onderzoek worden de verschillende beleidstheorieën getest op hun veronderstelde causale verband.

2.2.4 Empirisch-causale rationaliteit

Er bestaan verschillende beschrijvingen van beleidsevaluatie. Swanborn (1999) noemt evaluatieonderzoek van beleid: 'uiteindelijk gericht op het vaststellen van het slagen of falen van een interventie'. Hoesel (2005) omschrijft evaluatieonderzoek als 'gericht op verwachte of daadwerkelijke effecten van beleid en de uitvoeringskwesaties die het effect in de weg staan'.

Hoogerwerf & Herwijer (2003) beschrijven evaluatieonderzoek als: 'wetenschappelijk onderzoek met oog op (beleids)evaluatie'.

Beleidsevaluatie wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2003) beschreven als "het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid." Swanborn (1999) ziet beleidsevaluatie ruimer dan enkel en alleen evaluatieonderzoek. Niet-wetenschappelijke evaluaties behoren volgens hem ook tot beleidsevaluatie. Swanborn geeft dus aan dat het wetenschappelijke karakter het grote verschil is tussen beleidsevaluatie en evaluatieonderzoek. In tabel 2.12 staat aangegeven waar beleidsevaluatie en evaluatieonderzoek uit bestaat.

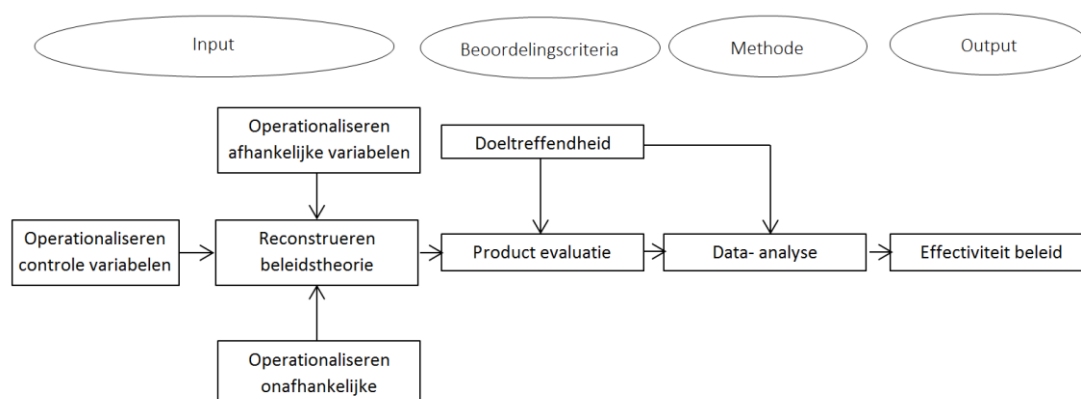
Tabel 2.12: Evaluatieonderzoek en beleidsevaluatie Hoogerwerf & Herweijer (2003) en Swanborn (1999)

| | |
|----------------------------|---|
| Evaluatieonderzoek | |
| Planevaluatie | Ontwerpen van een interventie |
| Procesevaluatie | Begeleiden van het invoeringsproces van de interventie |
| Productevaluatie | Evalueren van de gevolgen |
| Beleidsevaluatie | |
| Procedure-evaluatie | De methodische wijze waarop de evaluatie ontworpen wordt. |
| Procesevaluatie | Betrekking op het geheel van elkaar in de tijd opvolgende handelingen die tot het uiteindelijk resultaat van evaluatie leidt. |
| Productevaluatie | Te zien als het resultaat van een evaluatie: de feitelijke beoordeling van het beleid en de bijbehorende toelichting en argumentatie. |

In dit onderzoek staat de productevaluatie centraal. In deze exploratieve studie is dit de beste manier om een eerste indruk te krijgen van de effectiviteit van het beleid. Kwantitatieve data die zijn ontleend aan verschillende casussen sluiten daar namelijk precies op aan.

2.2.5 Evaluatie model

In paragraaf 2.2 is uiteengezet wat belangrijk is wanneer beleidsmaatregelen geëvalueerd worden. Figuur 2.13 geeft weer welk conceptueel model hieruit volgt en wordt gebruikt voor dit onderzoek.



Figuur 2.13: Conceptueel evaluatiemodel

Dit model beschrijft dat allereerst de inputvariabelen geleverd moeten worden. Het betekent dat de on- en afhankelijke variabelen geoperationaliseerd moeten worden. Hiervoor moeten de verschillende beleidsvisies duidelijk geformuleerd worden. Daarna wordt overgegaan op

productevaluatie. Hierbij wordt geëvalueerd of er een causaal verband is tussen de beleidsmaatregel en het leegstandsniveau. Dit gebeurt aan de hand van een data analyse. Hier volgt de effectiviteit van de beleidsmaatregel uit.

3. Contextueel kader

3.1 Winkelleegstand

Van der Voort e.a. (2007) definieert leegstand als “het niet verhuurd zijn van een voor de verhuur aangeboden ruimte”. Leegstand ontstaat wanneer het aanbod van winkelpanden groter dan de vraag naar winkelpanden is. Het aanbod past zich vaak niet snel genoeg aan op de vraag. Deze trage reactietijd is een gevolg van de langjarige contracten of lange constructieperiodes van vastgoed. Daardoor is het niet mogelijk snel winkelmeters te onttrekken dan wel toe te voegen aan de markt. Hierdoor wordt de winkelmarkt gekenmerkt door ofwel een overschot dan wel een tekort aan winkelpanden. De crisis heeft hierin bijvoorbeeld een grote rol gespeeld. De leegstand is in de jaren na de crisis toegenomen door de plotselinge vermindering in vraag naar winkelvastgoed maar een aanbod wat zich niet snel genoeg aan kon passen. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de verschillende factoren die van invloed zijn op vraag en aanbod.

Leegstand wordt vaak geclassificeerd aan de hand van de duur van de leegstand (Van der Voort e.a., 2007)(Evers, 2014). Wanneer een winkel niet langer dan een jaar leegstaat wordt het geclassificeerd als ‘frictieleegstand’. Dit is leegstand die geen grote problematiek veroorzaakt en is het gevolg van de tijd die het kost om nieuwe huurders te vinden. Frictieleegstand is tot op zeker niveau nodig om de economie goed te laten functioneren. Het zorgt ervoor dat nieuwe partijen moeiteloos en snel een locatie kunnen vinden (Evers e.a., 2014). Leegstand die tussen één en drie jaar duurt wordt ‘langdurig’ genoemd en vanaf drie jaar ‘structureel’ (Van Gool e.a., 2007). Langdurige leegstand in combinatie met structurele leegstand zorgt voor een arm straatbeeld en minder grote aantrekkelijkheid van de winkelstraat waardoor het in aanmerking komt voor gemeentelijke interventies (Buitelaar e.a., 2013).

Een andere factor die bij leegstand een rol speelt is gevoelsleegstand. Leegstand is niet alleen in cijfers uit te drukken. Net als bij gevoelstemperatuur kunnen ook bij leegstand dezelfde percentages leegstand heel anders overkomen. Ten eerste heeft de mate van gevoelsleegstand te maken met de duur van de leegstand. Ten tweede heeft de mate van gevoelsleegstand te maken met de spreiding van de desbetreffende leegstand. Nicasie (2016) bepleit dat we om die reden heel anders tegen leegstand aan moeten kijken. Enkel de leegstaande vierkante meters beschrijft niet hoe groot het leegstandsprobleem is.



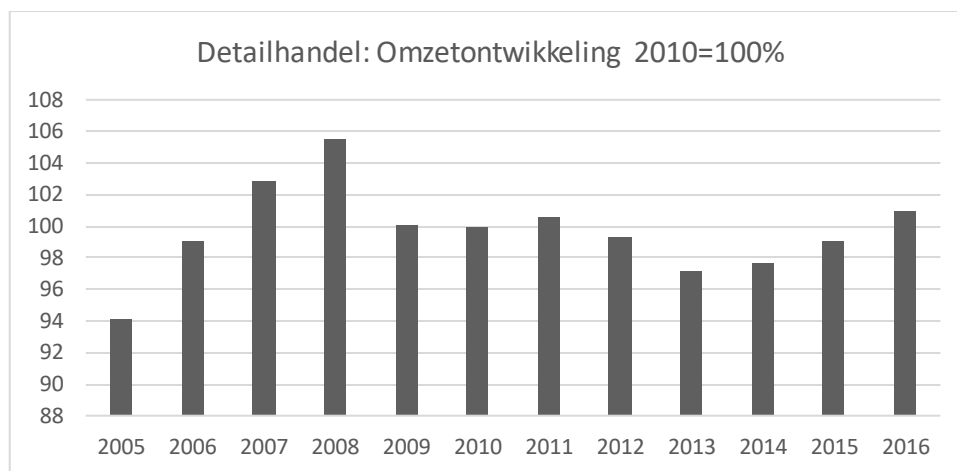
Figuur 3.1: Links een straat met drie leegstaande panden, rechts één leegstaand pand. Rechts is de impact van de leegstand op de beleving kleiner dan links, terwijl het aantal leegstaande vierkante meters hetzelfde is. (Nicasie, 2016)

Bij onderzoek naar leegstand, moet er volgens Nicasie meer gekeken worden naar het aantal strekkende meters winkelpui dat leegstaat. Omdat de data van Locatus hiervoor niet toereikend zijn is dat voor dit onderzoek niet mogelijk. Echter, zoals in Figuur 3.1 is te zien kan ook een verschillend aantal leegstaande winkels met hetzelfde aantal leegstaande

vierkante meters tot een ander straatbeeld leiden. Om hiervoor te controleren wordt het aantal leegstaande verkooppunten in dit onderzoek meegenomen.

3.1.1 Vraag

De vraag naar winkelpanden wordt voornamelijk bepaald door de (mogelijke) haalbare omzetten (Benjamin ea, 1998). De hoogte van de omzetcijfers is van veel factoren afhankelijk. Vooral economische en demografische factoren zijn van invloed op de omzetcijfers. Zo zijn gemiddeld inkomen (Benjamin ea, 2000) en bevolkingsgroei (Evers, 2014) belangrijke invloeden op de hoogte van de omzetten in de detailhandel. Deze factoren zijn per regio beschikbaar en daardoor toepasbaar op dit onderzoek. In dit onderzoek dienen de regionaal verschillende cijfers als controlevariabelen, omdat het onderzoek per regio onderzoekt wat de verschillende beleidsmaatregelen voor invloed hebben gehad op de leegstand.



Figuur 3.2: Omzetontwikkeling Nederlandse winkelmarkt, incl online aankopen (CBS, 2017)

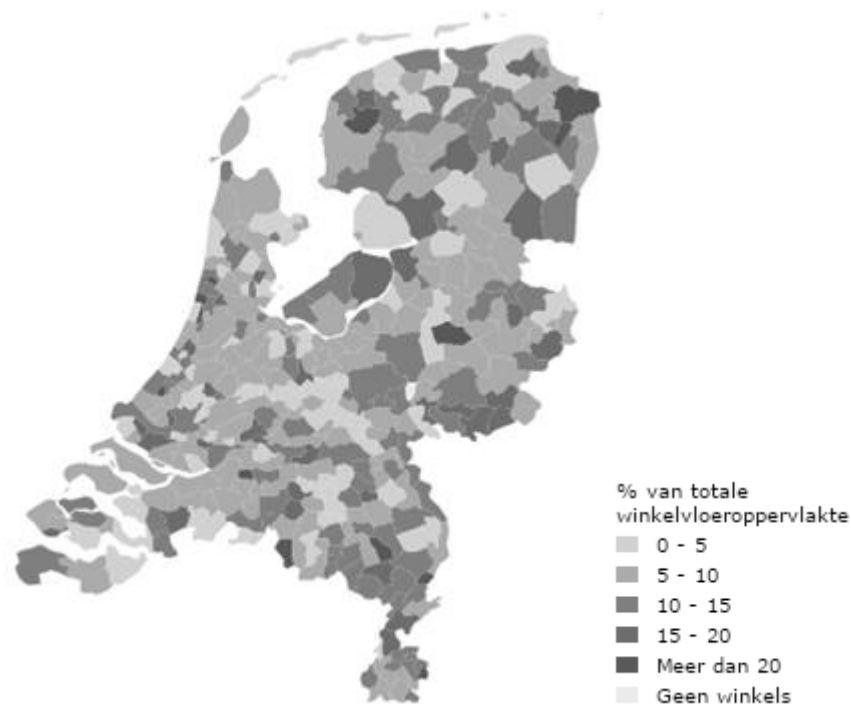
Vaak wordt E-commerce als veroorzaker van winkelleegstand genoemd. De Nederlandse literatuur is hier niet eenduidig over. Van Tellingen (2016) geeft aan dat de behoefte aan fysieke winkels altijd zal blijven. Van Tellingen stelt dat er wel degelijk verliezers door E-commerce zijn, maar dat verlies treedt volgens hem alleen in bepaalde sectoren op. Deze winkels worden vervangen door winnaars binnen de E-commerce. Bijvoorbeeld online ketens die fysieke winkels openen, of de groeiende food-sector (Rabobank, 2017). De invloed van internetaankopen is vooral terug te zien in het rendement van de vastgoedeigenaren (Evers, 2014). De leegstand die daarmee ontstaat wordt veroorzaakt door vastgoedeigenaren die het rendementsverlies niet willen accepteren en hun pand daarom leeg laten staan in afwachting van een huurder die hun vraagprijs wel betaalt (Onafhankelijke Planologische Adviesgroep, 2014). Deze vorm van leegstand is over het algemeen niet problematisch.

De cijfers van de totale omzet in online aankopen variëren per bron en per definitie van 'online aankopen'. Thuiswinkel.org geeft aan dat ongeveer 11,3% van de totale detailhandelsomzet in 2016 kwam van online aankopen. In dit onderzoek zal de invloed van e-commerce niet meegenomen worden omdat betrouwbare regionale cijfers van online winkelen niet beschikbaar zijn.

Een andere trend die van invloed lijkt te zijn op de winkelleegstand is de toename van het gemiddelde aantal winkelmeters per winkel. Er is steeds meer behoefte aan grotere winkels (Evers e.a., 2011). Dit zorgt ervoor dat het totaal leegstaande winkelmeters snel omhoog schiet wanneer er maar een paar winkels leeg komen te staan. Toch verklaart dit niet volledig

de groeiende leegstand in de binnensteden waar de winkels voornamelijk kleiner zijn (Evers e.a., 2014). De winkels die leegstaan in binnensteden zijn vaak even groot als de niet leegstaande winkels in binnensteden. Evers e.a. (2014) concludeert daaruit dat de leegstand dan minder aan de grootte van de winkel ligt. Toch zou ook geconcludeerd kunnen worden dat de behoefte aan winkels in binnensteden minder wordt onder andere door de toename van de vraag naar grote winkels. In Nederland zijn talloze voorbeelden bekend van het ontstaan van grote winkels en winkelketens buiten het centrum, waardoor binnen enkele jaren veel leegstand ontstond in de binnenstad.

De vraag hangt ook sterk af van de locatie van het winkelcentrum. Sociale en demografische factoren zorgen voor een wisselende vraag per gebied. Buiten de Randstad is de winkelleegstand over het algemeen het grootst (Evers, 2014). Deze verschillen in leegstand per locatie worden veroorzaakt door de demografische kenmerken van die regio. Oost-Groningen heeft te lijden onder een zeer hoge leegstand. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan het krimpen van de bevolking in die regio. Ook de hoogte van het gemiddelde inkomen van regio's speelt een grote rol.



Figuur 3.3: Winkelleegstand per gemeente (Locatus, bewerking PBL 2016)

Ook binnen gemeentes en steden zijn grote verschillen in leegstand te vinden. Het is interessant om deze verschillen in leegstand te vergelijken tussen de steden onderling. In Heerlen, Dordrecht en steden in Gelderland, heeft de binnenstad een hogere leegstand dan de rest van de stad. In Rotterdam, Groningen en Almere is de leegstand in de binnenstad even groot als het gemiddelde van Nederland (Evers e.a., 2014). Buitelaar e.a. (2013) en Evers e.a. (2014) concluderen beide dat de leegstand vooral problematisch is in de binnensteden en in de perifere gebieden.

| Verkooppunten | Totaal | Leegstand | % | WVO m ² | Totaal | Leegstand | % |
|-------------------|--------|-----------|-----|--------------------------------|---------|-----------|-----|
| 1 Vaals | 214 | 37 | 17% | 1 Littenseradiel | 19.556 | 12.869 | 66% |
| 2 Schiedam | 1091 | 176 | 16% | 2 Beesel | 25.917 | 9.049 | 35% |
| 3 Appingedam | 201 | 32 | 16% | 3 Bloemendaal | 16.770 | 5.785 | 34% |
| 4 Heerlen | 1656 | 255 | 15% | 4 Kerkrade | 115.764 | 31.713 | 27% |
| 5 Kerkrade | 838 | 123 | 15% | 5 Vaals | 21.687 | 5.750 | 27% |
| 6 Geertruidenberg | 263 | 36 | 14% | 6 Reusel-De Mierden | 25.921 | 6.780 | 26% |
| 7 Almelo | 1104 | 141 | 13% | 7 Simpelveld | 14.053 | 3.614 | 26% |
| 8 Sittard-Geleen | 1664 | 211 | 13% | 8 Mook En Middelhuis | 3.896 | 938 | 24% |
| 9 Assen | 1002 | 127 | 13% | 9 Beverwijk | 137.164 | 32.919 | 24% |
| 10 Waddinxveen | 310 | 39 | 13% | 10 Valkenburg aan de Groenekan | 29.841 | 7.057 | 24% |
| 11 Simpelveld | 153 | 19 | 12% | 11 Menameradiel | 11.083 | 2.604 | 23% |
| 12 Rijswijk | 630 | 78 | 12% | 12 De Fryske Marren | 115.020 | 26.991 | 23% |
| 13 Vlissingen | 673 | 83 | 12% | 13 Schiedam | 97.382 | 22.848 | 23% |
| 14 Weert | 830 | 99 | 12% | 14 Asten | 37.643 | 8.562 | 23% |
| 15 Oud-Beijerland | 431 | 51 | 12% | 15 Geertruidenberg | 31.294 | 7.066 | 23% |

Tabel 3.4: Links: Top 15 Gemeentes met meeste leegstand in aantal verkooppunten (bron: Locatus online 2016, eigen bewerking) Rechts: Top 15 Gemeentes met meeste leegstand in WinkelvloerOppervlakte (bron: Locatus online 2016, eigen bewerking)

In tabel 3.4 is te zien welke gemeentes de meeste leegstand hebben. Het is te zien dat de top 15 afhangt van de manier waarop deze is vastgesteld. Wanneer we naar het aantal verkooppunten dat leegstaat kijken is de top 15 anders samengesteld dan wanneer we naar het totaal winkeloppervlak kijken. Wanneer er relatief veel vierkante meters WVO (winkelvloeroppervlak) leegstaan binnen een gemeente in combinatie met relatief weinig leegstaande verkooppunten, betekent dit dat de leegstaande winkels relatief veel WVO per winkel hebben. De zichtbaarheid hoeft niet altijd problematisch te zijn en hangt sterk af van de locatie van deze winkels. Wanneer een gemeente veel verkooppunten heeft die leegstaan maar weinig vierkante meters WVO, betekent dit dat de leegstaande winkels relatief weinig winkeloppervlak per winkel hebben. Kleine winkels bevinden zich in de grote steden vaak in de binnenstad en dit kan daardoor gevolgen hebben voor de leefbaarheid van dat gebied. Wanneer in een gemeente zowel hoge leegstand in het aantal meters winkeloppervlak heeft met daarnaast een hoge leegstand in verkooppunten betekent dit dat de leegstand als problematisch wordt ervaren. Uit tabel 3.4 blijkt dat Vaals, Kerkrade, Simpelveld en Geertruidenberg hoogstwaarschijnlijk te maken hebben met problematische leegstand.

3.1.2 Aanbod

De vermogenskosten van investeerders, die mede bepaald worden door de rentevoet, zijn een belangrijke factor in de behoefte aan commercieel vastgoed (Geltner, 2014). Wanneer de vermogenskosten laag zijn, is dat een aanjager van vastgoedtransacties en productie (Geltner, 2014). Veel bedrijven financieren namelijk een groot deel van het vastgoed met vreemd vermogen om daarmee het rendement op hun eigen vermogen te vergroten. Wanneer de kosten om geld te lenen relatief laag zijn, is het rendement op eigen vermogen groter en zullen investeerders eerder investeren in vastgoed. Daarnaast is het zo dat wanneer de rendementen op obligaties laag zijn investeerders eerder kiezen voor vastgoed en daarvoor een lagere rendementseis hanteren. Dit verhoogt de prijs die investeerders bereid zijn te betalen (Geltner, 2014) en heeft daardoor een invloed op het aanbod van vastgoed.

Een tweede factor die waarschijnlijk van invloed is op de vraag naar vastgoed is de ruimtelijke planning en de bestemming die er gegeven is aan het gebied. In dit onderzoek wordt de rol van ruimtelijke planning op leegstand toegelicht. Vanaf paragraaf 3.2 wordt hier verder op ingegaan.

3.1.3 Controlevariabelen

Het verband tussen de verandering in winkelleegstand en de beleidsinstrumenten moet gecorrigeerd worden voor de overige factoren die van invloed zijn op de winkelleegstand. Uit paragraaf 3.1 blijkt dat leegstand een gevolg is van een onbalans tussen vraag en aanbod. De factoren in die daarop van invloed zijn volgen ook uit paragraaf 3.1. In dit onderzoek worden alleen de invloeden die regionaal verschillen als controlevariabelen gebruikt. Bijvoorbeeld de rentevoet is in heel Nederland vrijwel gelijk en zal bij onderzoek naar regionale verschillen geen belangrijke onderscheidende factor zijn. Daarnaast is het belangrijk van welke factoren data beschikbaar zijn. Omzet(potentie) is van sterke invloed op de winkelmarkt maar gegevens daarover zijn in de meeste gevallen niet beschikbaar. De controlevariabelen gebruikt voor dit onderzoek zijn daarmee als volgt:

- **Lokale inkomensverdeling**

Per regio bestaan er sterke verschillen in de economische omstandigheden. Een belangrijke graadmeter daarin is de inkomensverdeling per regio. Het blijkt dat er een sterke ruimtelijke relatie is tussen de economische condities in een gebied en de leegstandscijfers (Benjamin, 2000).

- **Regionaal consumentenvertrouwen**

Het consumentenvertrouwen is een indicatie voor de ontwikkeling van de consumptie in de jaren daarop (CBS, 2017). Omdat vastgoed altijd met vertraging tot stand komt is het consumentenvertrouwen een relevante voorspeller en daarom goed bruikbaar als controlevariabele om het beleidseffect te isoleren.

- **Lokale bevolkingsontwikkeling**

Voor veel gebieden is de regionale bevolkingskrimp een belangrijke veroorzaker van winkelleegstand (Evers, 2014). Wanneer er regionale bevolkingsgroei is heeft dit ook zijn invloed op de vermindering van winkelleegstand. Het is daarom een belangrijke factor voor winkelleegstand.

3.2 Detailhandelsbeleid in de Nederlandse context

In paragraaf 2.2 is beschreven hoe het ruimtelijk beleid van sterke invloed geweest op het winkellandschap zoals we dat nu kennen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het ruimtelijk beleid op basis van Christaller's theorie gevormd. Er werd ingedeeld volgens de hiërarchie van kernen. Toen werd rekening gehouden met een capaciteit van ongeveer 0.8 m² winkelvloeroppervlak per inwoner (Evers & PBL, 2011). Inmiddels is dat ongeveer verdubbeld. Al vrij snel na de invulling aan de hand van deze structuur bleek dat het model van Christaller niet meer goed aansloot bij de moderne tijd vanwege de groeiende autobereikbaarheid.

In het buitenland ontstonden de zogenaamde 'hypermarkets.' Enorme winkels buiten het stedelijk gebied en bestaande winkelcentra. Het werd duidelijk dat de bestaande hiërarchie en fijnmazigheid in het winkellandschap in gevaar was. De locaties die bestemd waren voor industrie of groothandel werden nu winkellocaties. "Dit kan leiden tot onder meer een aantasting van de hechtheid en aantrekkelijkheid van winkelcentra van hogere orde en daarmee van een van de basisfuncties van de stedelijke structuur" (Tweede Kamer 1973, p24-25). De fijnmazige structuur die men zo belangrijk vond vanwege de goede bereikbaarheid per fiets en te voet kwam hiermee in het gedrang. Om deze groei van nieuwe grootschalige winkelcentra te beperken kwam het rijk met het perifere detailhandelsbeleid (PDV-beleid). Hierbij werden bestemmingen als handel en industrie her bestemd naar alleen industrie. De provincies gingen een stapje verder met dit beleid. Ze verboden alle perifere detailhandelsvestigingen. Dit werd vervolgens stilzwijgend rijksbeleid.

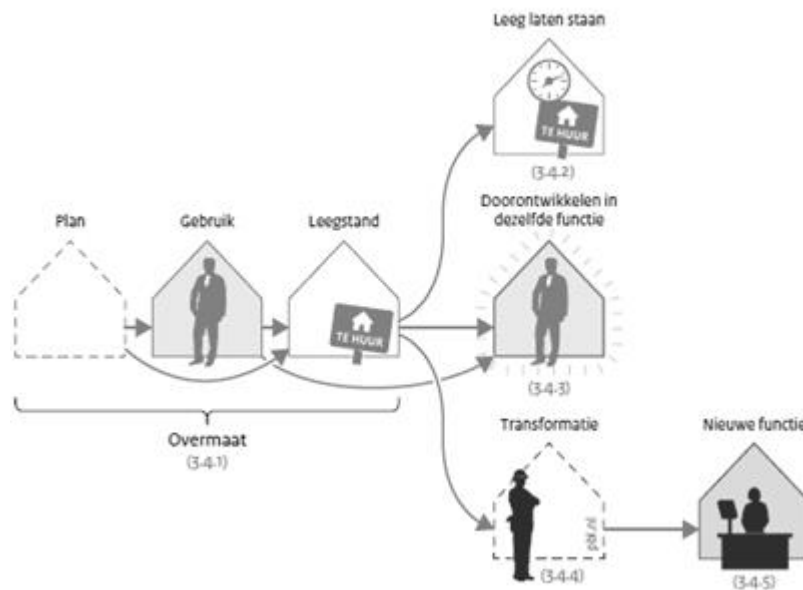
In 1985 werd het beleid verruimd met plekken waarbinnen winkels met volumineuze goederen zoals bouwmarkten en tuincentra zich konden vestigen. Dit werd veroorzaakt door een groeiende autobereikbaarheid. De fijnmazige structuur werd daardoor minder van belang en juist eerder een beperking (Ruimtelijk Planbureau, 2005).

Het GDV (Grootschalige Detailhandelsvestigingen) beleid was een verdere verruiming van het PDV (Perifere Detailhandelsvestigingen) beleid. Hierbij werd de branchebeperking losgelaten. Het betrof deregulering maar toch aan sterke regels gebonden. Regionaal moest aangetoond kunnen worden dat er onvoldoende ruimte beschikbaar was binnen de huidige bestemmingen. Verder moesten de winkels minimaal 1.500 m² bruto vloeroppervlak omvatten (Evers et al. 2011). De ArenA Boulevard in Amsterdam, Alexandrium in Rotterdam en de MegaStores in Den Haag zijn voorbeelden van GDV locaties.

De verdere verruiming van het GDV/PDV beleid betekende ook een gevaar voor de binnensteden. Door de goeie bereikbaarheid en vaak ruimere keuze zijn de GDV/PDV locaties populaire winkelbestemmingen.

3.2.1 Leegstandsbeleid

Leegstand is niet altijd een probleem voor de overheid. Het zorgt allereerst voor een verlies in huurinkomsten voor de vastgoedeigenaar. De leegstand wordt echter problematisch wanneer het omringende gebied meer negatieve gevolgen ondervindt ten gevolge van de leegstand. Als gevolg van de leegstand kunnen de passantenstromen teruglopen of hebben de leegstaande panden een negatieve uitstraling op de rest van de straat.



Figuur 3.5: Beslissingen bij leegstaand vastgoed (Evers e.a. 2015)

Daardoor kan het gebied in een neerwaartse spiraal terecht komen. Door de verminderde aantrekkelijkheid willen ondernemers zich daar niet meer vestigen of gaan bestaande ondernemers weg. Daardoor wordt de leefbaarheid van het gebied verkleind (Huizinga & Ossokina, 2014) en vermindert de vraag naar winkelpanden nog meer. In dat geval is overheidsingrijpen gewenst (Evers e.a., 2015).

Gemeentes reageren pas wanneer er een probleem ontstaat. Uit Winsemius (1990) blijkt ook dat er eerst een maatschappelijk probleem moet ontstaan, gevolgd door politieke erkenning van de ernst en het belang er wat aan te doen waarna beleid wordt gevormd. Uit het onderzoek van de onafhankelijke planologische adviesgroep (2014) blijkt ook dat gemeentes pas reageren wanneer de leegstand een bepaalde hoogte heeft bereikt. Het kan zijn dat het dan al te laat is om in te grijpen. Zo heeft in de Oosterstraat in Groningen het gebrek aan stimulering van ondernemers geleid tot het vertrek van bestaande winkeliers. Uiteindelijk zijn er wel winkels voor teruggekomen, maar wel een ander soort waardoor de winkelstraat definitief veranderd is. Of de gemeente er bij tijdig ingrijpen wel wat aan had kunnen doen blijft de vraag. De Zwanestraat in Groningen is een voorbeeld dat illustreert dat het wel mogelijk is om een straat na forse leegstand weer in de lift te krijgen. Deze straat had te maken met fikse leegstand. De overgebleven ondernemers zijn in samenwerking met de gemeente alles eraan gaan doen om hun straat weer aantrekkelijk te maken. De gemeente heeft hierin haar beleid versoepeld voor gevelversiering en voorwerpen op straat te plaatsen. Ook heeft de gemeente bankjes geplaatst en versieringen aangebracht. Uiteindelijk is de Zwanestraat weer een leuk en bruisend winkelstraatje geworden. Institutionele veroorzakers van leegstand

Alkmaar had in 2011 te maken met een leegstandsniveau van gemiddeld genomen over de hele gemeente, 10% en stijgend (Locatus online). Alkmaar heeft samen met DTNP een regionale detailhandelsvisie geformuleerd. Het bleek dat er zelfs in de originele uitbreidingsplannen van de gemeente Alkmaar nog 20% extra winkelmeters bij stonden gepland. DTNP heeft samen met Alkmaar gekeken waar de beste winkelgebieden zaten en aanbevolen welke winkelvoorraad behouden moest worden en welke weg kon. Dit moest uiteindelijk leiden tot minder leegstand (DTNP, 2011). Toch is de winkelleegstand tot 2015 onophoudelijk gestegen naar 21%. In 2016 is de leegstand weer gedaald naar 14%. Het is de

vraag in hoeverre deze daling toe te schrijven is aan het beleid van de gemeente of aan de aantrekkende markt.

3.2.2 Institutionele veroorzakers van leegstand

Zoals in paragraaf 2.2 al genoemd zijn de institutionele partijen zoals gemeentes niet altijd even onpartijdig. In de afgelopen decennia is bij de gebiedsontwikkeling vooral het financiële aspect het meest belangrijk gebleken (Groetelaers 2004, Buitelaar 2010). Gemeentes moesten de ontwikkeling vooral zoveel mogelijk zelf bekostigen (Janssen-Jansen 2006, Van der Krabben 2011). Dit veroorzaakte een wildgroei van commercieel vastgoed. Gemeentes moesten hun best doen om de projecten financieel haalbaar te krijgen waardoor commerciële meters toegevoegd werden (Buitelaar e.a. 2013). Op projectschaal was dit vaak geen probleem. Aantrekkelijke locaties werden gevuld met enkele grote winkels. Dit was vaak gunstig voor de uitstraling van het project. Op gemeentelijke en regionale schaal zorgde dit echter wel voor een probleem. Zelfs voor de economische crisis ontstond hierdoor een overmaat aan winkels (Jansen-Janssen, 2006).

Daarnaast zijn institutionele partijen ook vaak een belemmering bij de herontwikkeling van leegstaand winkelvastgoed. Juist in de binnenstad, die veel leegstand kent, zijn er veel bouwbelemmeringen en monumentale panden waardoor herontwikkelen naar een andere functie vaak lastig wordt. Belasting-technisch is deze herontwikkeling ook vaak lastig (Buitelaar e.a., 2013). Daarnaast is er vaak geen sprake van waardevermeerdering van het betreffende vastgoed. Commerciële partijen willen vaak geen afstand doen van de waarde die het pand vertegenwoordigt. Winkelvastgoed levert over het algemeen de hoogste huurinkomsten en vertegenwoordigt daardoor de meeste waarde voor een vastgoedeigenaar. Daarnaast zorgen de belemmeringen in bestemmingsplannen vaak voor een groter risico voor de belegger. Het is vaak onzeker of een bepaalde bestemmingswijziging doorgang vindt en wanneer het langer duurt is er ook nog een politiek risico. Dit is voor de belegger een groot risico omdat die er weinig overzicht of invloed heeft (Evers e.a., 2014). Een van de mogelijkheden die een gemeente heeft is een bestemmingsverruiming, waarbij zowel de nieuwe als de oude bestemming onder het bestemmingsplan valt (Gelinck & Benraad, 2011). Toch is ook dit vaak lastig omdat gemeentes draagvlak bij omwonenden en andere partijen moeten hebben.

3.2.3 Beleidsinterventies

Hieronder volgt een opsomming van instrumenten die gemeentes over het algemeen tot hun beschikking hebben (Gesprekken met gemeentes, 2017) (Onafhankelijke Planologische Adviesgroep, 2014) (Beleidsnota's van gemeentes). Deze zijn onderverdeeld in vier categorieën. De onderverdeling wordt voor dit onderzoek gebruikt om de beleidsinstrumenten overzichtelijk te houden. Dit zijn tevens de verschillende X-variabelen die bij de data analyse gebruikt worden.

| A | | B | | C | | D | |
|------------------------|---|------------------------------------|---|----------------------|--------------------------|------------------|-----------------------------------|
| Focus op de winkelkern | | Ondernemers activeren/ondersteunen | | Bezoekers aantrekken | | Visuele ingrepen | |
| A | Bestemmingsverruiming aanloopstraten | B | Ondernemers organisatie opzetten | C | Evenementen organiseren | D | Leegstandsverordening |
| A | Beperking uitgifte nieuwe vergunningen | A | BIZ (Bedrijfsinvesteringszone) | A | Routing/waayfinding | A | Bijdragen in renovatie van panden |
| A | Verhuisbijdrage naar het centrum | B | Centrum Manager | C | Bereikbaarheid/ Parkeren | D | Openbare ruimte renoveren |
| A | Overheidsfuncties in leegstaande panden | B | Acquisitie /Bemiddeling tussen partijen | C | Marketing Campagnes | D | Financiële bijdrage aan winkelpui |
| D | | B | Versoepeling gebruik openbare ruimte | C | Online activiteit/WIFI | | |

Figuur 3.6: De verschillende instrumenten die gemeentes ter beschikking hebben (Bron: auteur)

A Focus op de winkelkern

Deze vorm van beleid wordt veelal in krimpgebieden toegepast of in gebieden waarin de verwachting is dat de koopkracht structureel lager dan voor de crisis blijft. Bij deze vorm van beleid zorgt een gemeente ervoor dat de kern van het winkelgebied sterk en aantrekkelijk blijft voor de bezoeker. Na het verdwijnen van winkelketens in het centrum is vaak zichtbaar dat het centrum versplinterd op de bezoeker overkomt. Dit gaat ten koste van het gebruiksgemak van het centrum en daardoor ook van de aantrekkelijkheid van het winkelcentrum. De winkels hebben dan geen agglomeratievoordelen meer zoals beschreven in paragraaf 2.1.3. Door de winkelkern weer compact en geconcentreerd te maken blijft het aantrekkelijk voor de bezoeker om er te komen. Een gemeente heeft hiervoor verschillende instrumenten tot haar beschikking (Gesprekken met gemeentes, 2017) (Onafhankelijke Planologische Adviesgroep,2014) (Beleidsnota's van gemeentes).

- AA) Bestemmingsverruiming aanloopstraten

Vaak voeren gemeentes een strikt beleid over de bestemming van winkellocaties. Soms is dit gespecificeerd naar het soort detailhandel dat er moet plaatsvinden. Wanneer deze bestemming verruimd wordt, is het voor vastgoedeigenaren aantrekkelijk om een leegstaand pand of een slecht draaiende retailer te vervangen door bijvoorbeeld een kantoorfunctie. Dit zorgt ervoor dat de straat zijn aantrekkelijkheid voor retailers verliest waardoor de retailers graag richting het centrum verhuizen.

- AB) Beperking uitgifte nieuwe vergunningen

Ondanks de terugvallende koopkracht in een bepaalde regio zien ontwikkelaars of andere partijen vaak nog kansen om nieuwe winkelmeters te ontwikkelen en succesvol te verkopen. De gemeente kan dit tegengaan door geen medewerking te verlenen aan plannen die nieuwe meters mogelijk maken.

- AC) Verhuisbijdrage naar het centrum

Deze beleidsmaatregel gaat soms gepaard met beleidsmaatregel AA. Wanneer de bestemming in de aanloopstraten wordt verruimd, is het voor een gemeente mogelijk om het proces van verhuizing naar het centrum te versnellen door daarvoor een bijdrage te geven.

- AD) Overheidsfuncties in leegstaande panden

Wanneer er toch teveel leegstand is om door de markt te laten opvullen worden, kan een gemeente ervoor kiezen om een overheidsorgaan in een leegstaand pand te plaatsen. Dit zorgt voor opvulling van het leegstaande pand, maar het zorgt er vaak ook voor dat de afstand tussen burger en overheid kleiner wordt. In veel gemeentes leidt dit tot positieve spin-off effecten ook met betrekking tot de leegstand.

B Ondernemers activeren/ondersteunen

Hierbij gaat het de gemeente om de oplossing van de leegstand zoveel mogelijk aan de markt over te laten. De gemeente laat de ondernemers vrijer in het aandragen en uitvoeren van oplossingen voor de leegstand. Een motivering hiervoor is vaak dat gemeentes vinden dat ondernemers de meeste kennis van de markt hebben en daardoor ook beter in staat zijn de leegstand op te lossen.

- BA) Ondernemersorganisatie opzetten

Deze vorm van beleid is per gemeente verschillend. Uiteindelijk komt het er vaak op neer dat op initiatief van de gemeente de ondernemers zich verenigen om wat aan de leegstand te doen. Dit kan een gemeente doen door geld beschikbaar te stellen, maar ook door ondernemersavonden te organiseren.

- BB) Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)

Bij deze vorm van beleid ondersteunt de gemeente het opzetten van een BIZ. Een BIZ is een zone waarin met gemeenschappelijk geld projecten worden ondernomen om de zone aantrekkelijker te maken. Het verschilt per case of de gemeente hierin bijdraagt of niet.

- BC) Centrummanager

Het aanstellen van een centrummanager heeft als primair doel om de verbinding tussen de gemeente en de ondernemers, de vastgoedeigenaar(s) en de bezoeker(s) te vergroten. Een centrummanager is aanspreekpunt voor alle actoren in het winkelgebied en heeft daardoor zicht op de problemen die er binnen de stad spelen. Hierdoor is hij/zij beter dan een gemeente in staat om de problemen op te lossen.

- BD) Acquisitie/bemiddeling tussen partijen

Bij deze vorm van beleid gaat een gemeente of de centrummanager zich actief mengen als bemiddelaar tussen vastgoedeigenaren en retailers. De gemeente kan hierbij zich neutraal opstellen en is daardoor vertrouwenspersoon voor beide partijen. Dit versoepelt het vestigingsproces van een retailer waardoor de leegstand sneller verholpen wordt.

- BE) Versoepeling gebruik openbare ruimte

Hierbij wordt het gebruik van de openbare ruimte versoepeld. Dit stelt retailers in staat om meer gebruik van die ruimte te maken door er bijvoorbeeld een bankje of een bloembak neer

te zetten. Dit vergroot de levendigheid van het gebied waardoor het aantrekkelijker voor de bezoeker wordt.

C Bezoekers aantrekken

Door de teruglopende koopkracht is de passantenstroom in een gemeente vaak sterk verminderd. Het is soms moeilijk, ook bij een aantrekkende koopkracht, om die passantenstroom weer op het oude niveau te krijgen. Een gemeente kan verschillende ingrepen doen om het aantrekkelijker te maken voor de bezoekers.

- CA Evenementen organiseren

Door het organiseren van evenementen wordt het winkelcentrum even in het zonnetje gezet. Bovendien komen er meer mensen op de dag van het evenement. De bezoeker kan hierdoor een winkelcentrum (her)ontdekken.

- CB Routing/Wayfinding

Het winkelcentrum kan soms verwarrend zijn voor een bezoeker. Een gemeente kan de looproutes en de bewegwijzering binnen het centrum verbeteren. Hierdoor vinden bezoekers makkelijker hun weg binnen het winkelcentrum en kunnen daardoor meer winkels bezocht worden.

- Bereikbaarheid/Parkeren

Wanneer de bereikbaarheid van een winkelcentrum beter wordt is de drempel om er naartoe te komen kleiner. Hierbij kan gedacht worden aan beter openbaar vervoer of goedkopere parkeerplekken. Ook de bewegwijzering naar het winkelcentrum toe valt hieronder. Goede bereikbaarheid wordt als kernelement van een winkelcentrum gezien.

- Marketingcampagnes

Bij Citymarketing doet de gemeente zijn best om de stad bekend te maken voor bezoekers en toeristen. Denk aan een slogan: 'Er gaat niets boven Groningen'.

- Online activiteit/WIFI

Ook in een fysiek winkelcentrum wordt online activiteit steeds belangrijker. Het aanbieden van gratis WIFI of een binnenstad-app stelt gemeentes in staat directer contact met de bezoekers te hebben. Daarnaast stelt het ze in staat meer te weten te komen over de bezoekers aan de hand van bijvoorbeeld WIFI tracking.

D Visuele ingrepen

- DA Leegstandsverordening

Wanneer het straatbeeld sterk wordt aangetast door leegstaande panden kan een gemeente een boete opleggen. Vaak moet de vastgoedeigenaar dan een boete betalen als het pand langer dan een aantal jaren leegstaat.

- DB Panden renoveren

Wanneer prominente (monumentale) panden leegstaan en er verouderd uitzien kan een gemeente overgaan tot het subsidiëren van een renovatie, of zelfs het opkopen en opknappen van een pand.

- DC Renovatie openbare ruimte

Om het centrum aantrekkelijker te maken heeft een gemeente de mogelijkheid om de openbare ruimte te renoveren of te moderniseren.

- DD Financiële bijdrage aan winkelpui

Een gemeente kan het opknappen van de pui subsidiëren waardoor een bezoeker beter verleid wordt naar binnen te gaan en het algehele straatbeeld ook aantrekkelijker wordt.

3.3 Koppeling theoretisch en contextueel kader

Wanneer het theoretisch kader en het contextueel kader aan elkaar gekoppeld wordt is het mogelijk om de eerste twee deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden.

1. *Wat zijn de oorzaken van winkelleegstand, zijn er verschillen in oorzaken per gemeente van winkelleegstand? (bv regionaal binnenlands product, inkomen per capita)*

Leegstand ontstaat wanneer het aanbod aan winkels groter is dan de vraag naar winkels. Er zijn verschillende factoren van invloed op vraag en aanbod van winkels, zowel landelijk als regionaal. De factoren die regionaal van invloed zijn zorgen voor de verschillen in oorzaken per gemeente.

Landelijk:

De oorzaken van leegstand zijn zeer divers. Allereerst is de crisis in 2008 de grootste veroorzaker van de leegstand. In bijna alle steden is zichtbaar dat de passantenstromen teruglopen en de koopkracht afneemt. Door de krimp van de koopkracht van de bevolking zijn winkels failliet gegaan of hebben een aantal panden moeten sluiten. Een belangrijke veroorzaker van leegstand hierin is het faillissement van de V&D (Vroom & Dreesmann). In veel stadscentra zat deze grootgrutter op prominente plekken in de het centrum. Toen dit leeg kwam te staan zorgde dit voor een gapend gat in het centrum. Ook op het leegstandspercentage was in veel middelgrote steden het faillissement van V&D van grote impact.

Daarnaast zijn de online aankopen in Nederland toegenomen. De Nederlandse literatuur is niet eenduidig over de grootte van de impact van online aankopen maar er kan wel aangenomen worden dat online aankopen zeker van invloed zijn op de fysieke Nederlandse winkelmarkt.

Een andere belangrijke veroorzaker van leegstand is de vastgoedcyclus uitgelegd in paragraaf 2.1.4. Deze cyclus zorgt ervoor dat net op het moment dat de marktvraag kleiner wordt het aanbod van vastgoed desondanks toeneemt. Zowel in de kantorenmarkt als de winkelmarkt is dit een belangrijke veroorzaker van leegstand. In samenhang met de beleidscyclus zoals behandeld in hoofdstuk 2.2, is het vastgoed wat op de markt komt ten tijde van laagconjunctuur ontzettend groot. Er zijn veel voorbeelden waar gemeentes vergunningen hebben afgegeven voorafgaand aan de crisis voor het toevoegen van winkelmeters. Uiteindelijk zijn daardoor de ontwikkelingen voor de gemeentes moeilijk terug te draaien wanneer er minder vraag is. De investeringskosten behandeld in paragraaf 3.1.2 zijn ook van invloed op deze cyclus.

Regionaal:

De vraag naar winkelpanden wordt voornamelijk bepaald door de (mogelijke) haalbare omzetten (Benjamin ea, 1998). De hoogte van de omzetcijfers is van veel factoren afhankelijk. Vooral economische en demografische factoren zijn van invloed op de omzetcijfers. Zo zijn gemiddeld inkomen (Benjamin ea, 2000) en bevolkingsgroei (Evers, 2014) belangrijke invloeden op de hoogte van de omzetten in de detailhandel. Deze factoren zijn per regio beschikbaar en daardoor toepasbaar op dit onderzoek. In dit onderzoek dienen de regionaal verschillende cijfers als controlevariabelen, omdat het onderzoek per regio onderzoekt wat de verschillende beleidsmaatregelen van invloed hebben gehad op de leegstand.

Naast de crisis spelen andere factoren een rol die het effect van de crisis op de leegstand in sommige stadscentra hebben vergroot. Hierin speelt de vastgoedeigenaar een belangrijke rol. In veel steden is het zichtbaar dat wanneer er leegstand ontstaat vastgoedeigenaren vaak vasthouden aan de oude huurwaarde. Dit zorgt ervoor dat vervangende huurders de huisvesting onder de nieuwe marktomstandigheden niet meer kunnen betalen. Dit effect is zichtbaar in heel Nederland en is één van de oorzaken van de leegstand.

2. Wat wordt verstaan onder overheidsbeleid, wanneer is er sprake van effectief overheidsbeleid en hoe wordt dat gemeten?

Overheidsbeleid om leegstand tegen te gaan is een gevolg van problematische leegstand. De leegstand is problematisch wanneer de leegstaande panden een negatief effect hebben op de omliggende panden en op de lokale leefbaarheid. Een gemeente heeft maar beperkte beleidsinstrumenten tot zijn beschikking. Al zou een gemeente het willen, soms is het niet mogelijk om invloed uit te oefenen op de winkelleegstand.

De mate waarin beleid doeltreffend is kan alleen gemeten worden als de doelstellingen van het beleid geoperationaliseerd worden. Om de doelstellingen te operationaliseren moeten ze gekwantificeerd worden. Hierdoor kan uiteindelijk beleid gemeten worden. In dit geval betekent het dat de doelstelling van het beleid een zo laag mogelijke leegstand is. De doeltreffendheid wordt bepaald door de verschillende soorten beleid met elkaar te vergelijken en vervolgens te bepalen welke voor de meeste leegstandsvermindering zorgt.

3.4 Hypothesen

De volgende verwachtingen zijn aan de hand het theoretisch en contextueel kader het meest aannemelijk.

H0 Er is geen verband tussen de leegstand en het aantal beleidsmaatregelen dat een gemeente treft.

H1 Gemeentes met bovengemiddelde leegstand in de periode 2008-2015 beschikken alle over detailhandelsvisies met concreet leegstandsbestrijdingsbeleid; gemeentes met gemiddelde of beneden gemiddelde leegstand beschikken eveneens over detailhandelsvisies maar missen concreet leegstandsbestrijdingsbeleid.

H0 Er is geen verschil tussen krimp- en niet-krimpgemeentes in het gebruik van beleidsmaatregelen.

H2 Het leegstandsbestrijdingsbeleid van krimpgemeentes richt zich vooral op het versterken van de winkelkern (pakket A) terwijl niet-krimpgemeentes zich juist richten op het activeren van ondernemers (pakket B).

H0 De beleidsmaatregelen hebben geen effect op de leegstand.

H3 Eén of meerdere beleidsmaatregelen hebben een leegstand verlagende werking.

H0 Er is geen verschil in effectiviteit van beleidsmaatregelen

H4 Leegstandsbestrijdingsbeleid gericht op bezoekers aantrekken (pakket C) en op visuele ingrepen (pakket D) is minder effectief dan beleid gericht op versterking winkelkern (pakket A) en op activeren ondernemers (pakket B).

4. Data & methodologie

Dit hoofdstuk verklaart de gemaakte keuzes in de methodes die worden gebruikt in dit onderzoek.

4.1 Operationalisatie

In de data-analyse worden twee afhankelijke variabelen gebruikt: Het aantal vierkante meters leegstand per gemeente en het aantal leegstaande verkooppunten per gemeente.

De onafhankelijke variabele is het gemeentelijk beleid. De gemeentes worden over een periode van zeven jaar met elkaar vergeleken (2010-2016). Dit is de periode waarin het aantal vastgestelde/gepubliceerde beleidsvisies door gemeenteraden de grootste groei heeft doorgemaakt. Het uiteindelijke moment van invoer van een beleidsvisie verschilt per gemeente en per beleidsmaatregel.

Naast de afhankelijke- (leegstand) en de onafhankelijke variabele(n) (gemeentelijk beleid), worden controlevariabelen toegevoegd in het model. De controlevariabelen zijn: lokaal gemiddeld inkomen; lokale demografie en provinciaal consumentenvertrouwen. Het gebruik van deze controlevariabelen in de data-analyse maakt de relatie tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabelen inzichtelijk. Tabel 4.1 bevat het overzicht van de onafhankelijke-, afhankelijke- en controlevariabelen.

Onafhankelijke variabelen

| | |
|---|--|
| Cases | 27 verschillende gemeentes |
| A) Bestemmingswijziging | Het jaar dat één of meerdere bestemmingswijzigingen zijn doorgevoerd |
| B) Ondernemers ondersteunen | Het jaar dat er beleid is ingevoerd om ondernemers te activeren |
| C) Bezoekers aantrekken | Het jaar dat er beleid is ingevoerd om de bezoekers aan te trekken. |
| D) Visuele ingrepen | Het jaar dat er visuele ingrepen binnen het winkelcentrum zijn aangebracht |
| Afhankelijke variabelen | |
| Leegstand WVO | Leegstand in m ² winkelvloeroppervlakte in het winkelcentrum per jaar |
| Leegstand VKP | Leegstand van het aantal verkooppunten in het hoofdwinkelcentrum per jaar |
| Controle variabelen | |
| Lokale inkomensverdeling en -groei | Gemiddeld inkomen per huishouden per gemeente per jaar |
| Consumentenvertrouwen | Ontwikkeling consumentenvertrouwen per provincie per jaar |
| Lokale Bevolkingsontwikkeling en -groei | Bevolkingsgroei/afname per gemeente per jaar |

Tabel 4.1: Variabelen en hun eenheid in dit onderzoek

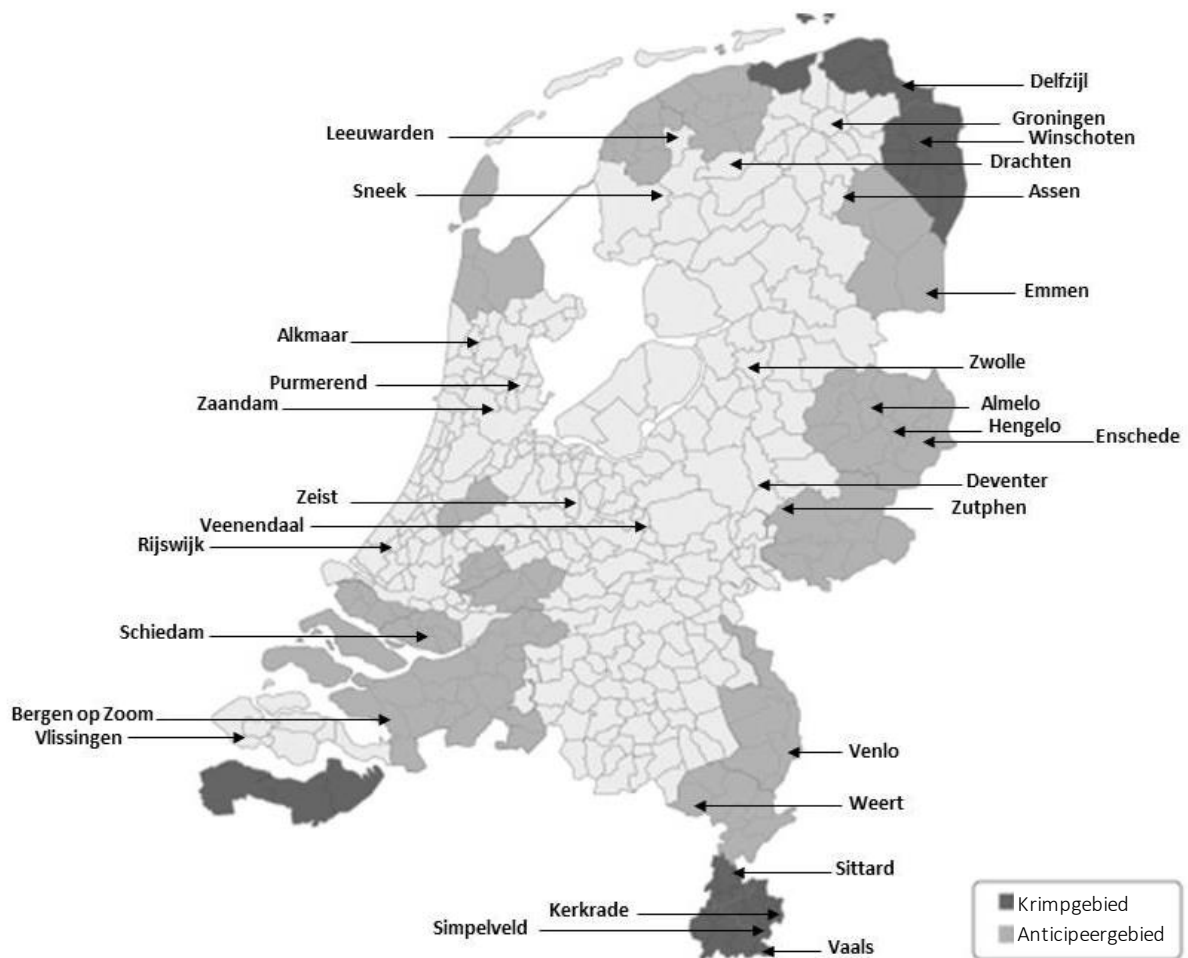
4.2 Dataverantwoording

De data voor de afhankelijke variabelen zijn afkomstig van het onderzoeksbureau Locatus. Dit bedrijf verzamelt informatie over alle winkels en dienstverlenende bedrijven in winkelgebieden in de Benelux. In haar database staat van een groot aantal Nederlandse winkelgebieden informatie aangaande winkelvloeroppervlak, branchering en passantenaantallen. Het CBS heeft data beschikbaar voor de controlevariabelen zoals lokale inkomensverdeling. Dit is informatie die vrij toegankelijk is voor ieder persoon. De beleidsvisies komen van de gemeentelijke websites en van interviews met de beleidsmakers van de geselecteerde gemeentes. De steden die in dit onderzoek worden gebruikt zijn weergegeven in tabel 4.2. De steden zijn op basis van eerder onderzoek van het PBL (Evers, 2015) gekozen. Daaraan zijn steden toegevoegd die een bovengemiddelde leegstand hebben zoals Schiedam, Delfzijl en Winschoten. Niet alle steden die benaderd zijn hebben gereageerd op het verzoek. Hierdoor is een uiteindelijke selectie ontstaan doordat een aantal steden niet mee wilde werken aan dit onderzoek. Niet iedere gemeente heeft een uitgebreide detailhandelsvisie vastgesteld of geschreven. Wel zijn in bijna alle steden die hoge leegstand ondervonden beleidsinterventies uitgevoerd om winkelleegstand tegen te gaan.. Tabel 4.2 geeft de 27 binnensteden weer die

de cases vormen van dit onderzoek. Figuur 4.3 geeft de geografische spreiding van de desbetreffende steden in Nederland weer.

| | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Alkmaar</i> | <i>Almelo</i> | <i>Assen</i> |
| <i>Bergen op Zoom</i> | <i>Delfzijl</i> | <i>Deventer</i> |
| <i>Drachten</i> | <i>Emmen</i> | <i>Enschede</i> |
| <i>Groningen</i> | <i>Hengelo</i> | <i>Kerkrade</i> |
| <i>Leeuwarden</i> | <i>Purmerend</i> | <i>Rijswijk</i> |
| <i>Schiedam</i> | <i>Sittard</i> | <i>Sneek</i> |
| <i>Veenendaal</i> | <i>Venlo</i> | <i>Vlissingen</i> |
| <i>Weert</i> | <i>Winschoten</i> | <i>Zaanstad</i> |
| <i>Zeist</i> | <i>Zutphen</i> | <i>Zwolle</i> |

Tabel 4.2: Binnensteden in dit onderzoek



Figuur 4.3: Locatie van binnensteden uit het onderzoek met krimp- en anticipatiegebieden uit DTNP (2013)

4.3 Beschrijving van de dataset

Tabel 4.4: Samenvatting van de dataset

| | Observaties | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|--------------------------|-------------|-------|-----------|------|-------|
| Leegstand m ² | 189 | 9593 | 4489 | 2244 | 22442 |
| Leegstand VKP | 189 | 56 | 24 | 11 | 121 |
| A | 189 | 0.24 | 0.43 | 0 | 1 |
| B | 189 | 0.28 | 0.45 | 0 | 1 |
| C | 189 | 0.14 | 0.35 | 0 | 1 |
| D | 189 | 0.19 | 0.39 | 0 | 1 |
| Consumentenvertrouwen | 189 | -14.5 | 14.9 | -38 | 10 |
| Bevolkingsgroei | 189 | 235 | 568 | -511 | 3136 |
| Inkomen | 189 | 23 | 1.6 | 20.5 | 30.2 |

De kwantitatieve analyse bestaat uit een analyse van het detailhandelsbeleid van 27 binnensteden verspreid over Nederland.

In tabel 4.5 nogmaals de verschillende instrumenten die een gemeente kan inzetten, met eraan toegevoegd het aantal keer dat ze binnen de dataset voorkomen.

| A | | B | | C | | D | |
|------------------------|---|------------------------------------|--|----------------------|--------------------------|------------------|-----------------------------------|
| Focus op de winkelkern | | Ondernemers activeren/ondersteunen | | Bezoekers aantrekken | | Visuele ingrepen | |
| A A 24 | Bestemmingsverruiming aanloopstraten | B A 21 | Ondernemers organisatie opzetten | C A 5 | Evenementen organiseren | D A 1 | Leegstandsverordening |
| A B 12 | Beperking uitgifte nieuwe vergunningen | B B 5 | BIZ (Bedrijfsinvesteringszone) | C B 3 | Routing/wayfinding | D B 2 | Bijdragen in renovatie van panden |
| A C 4 | Verhuisbijdrage naar het centrum | B C 11 | Centrum Manager | C C 4 | Bereikbaarheid/ Parkeren | D C 4 | Openbare ruimte renoveren |
| A D 1 | Overheidsfuncties in leegstaande panden | B D 15 | Acquisitie/Bemiddeling tussen partijen | C D 7 | Marketing Campagnes | D D 7 | Financiële bijdrage aan winkelpui |
| | | B E 3 | Versoepeling gebruik openbare ruimte | C E 5 | Online activiteit/WIFI | | |

Tabel 4.5 Verschillende vormen van beleid en aantal keren dat ze ingezet worden binnen de dataset (bron: auteur)

Wanneer een beleidsinstrument, bijvoorbeeld beleidsinstrument BB vijf keer is ingezet, betekent dit dat binnen de dataset er vijf gemeentes zijn die dit instrument hebben ingezet om de leegstand tegen te gaan.

| | AA | AB | AC | AD | BA | BB | BC | BD | BE | CA | CB | CC | CD | CH | DA | DB | DC | DD |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alkmaar | 2014 | | | | | 2014 | 2010 | 2010 | | | | 2010 | | | | | | |
| Almelo | 2012 | 2012 | | | 2012 | | | | | | | | | | | | | |
| Assen | 2010 | | | | 2010 | | | 2010 | | | | | | | | | | |
| Bergen op Zoom | 2015 | | | | 2010 | | 2014 | 2015 | | 2015 | 2015 | 2015 | 2015 | | | | 2012 | |
| Delfzijl | 2014 | 2014 | 2014 | | | | | 2014 | | | | | | | | 2015 | | 2014 |
| Deventer | 2013 | | | | | | | 2017 | | | | 2014 | | | | | | |
| Drachten | 2010 | | | | 2013 | | 2014 | 2014 | 2010 | 2014 | | 2014 | | 2017 | | | | 2014 |
| Emmen | 2011 | 2012 | 2014 | | 2011 | | | 2014 | | | | | 2011 | | | | | |
| Enschede | 2014 | | | | 2014 | | 2014 | 2014 | | 2014 | | | 2010 | | | | 2014 | 2014 |
| Groningen | 2013 | | | | 2012 | | | | 2012 | | 2015 | | | | | | | |
| Hengelo | 2011 | | | | | 2011 | | | | | | | | | | | | |
| Kerkrade | 2015 | 2015 | 2015 | | | | | 2015 | | | | | | | | | | |
| Leeuwarden | 2012 | 2010 | | | 2010 | | | | | | | | | | | | | 2013 |
| Purmerend | | | | | 2014 | | | | | 2014 | | | | | | | | |
| Rijswijk | 2013 | | | | 2013 | | 2010 | | | | | | | | | | | |
| Schiedam | 2013 | 2013 | | | 2013 | | | | | | | | | | | | | |
| Sittard | 2015 | 2015 | 2015 | 2014 | 2010 | | 2010 | | 2015 | | | | 2014 | 2010 | | | | |
| Sneek | 2014 | 2014 | | | 2014 | | 2014 | 2014 | | | | | | | | | | 2014 |
| Veenendaal | 2013 | 2013 | | | 2013 | | | 2016 | | | | | | | | | 2012 | |
| Venlo | | | | | 2015 | | | 2015 | | | | | 2015 | | | | | |
| Vlissingen | 2014 | | | | 2012 | 2012 | | 2012 | | | | | | | | | | |
| Weert | 2013 | | | | 2016 | 2016 | 2016 | | | | | | | | | | | |
| Winschoten | 2014 | | 2014 | | 2014 | | | | | | | | | | 2014 | 2014 | 2014 | 2014 |
| Zaanstad | 2012 | 2012 | | | 2016 | | 2016 | | | | | | | | | | 2011 | |
| Zeist | 2016 | 2016 | 2016 | | | | 2010 | 2016 | | 2016 | | | 2016 | 2010 | | | | 2016 |
| Zutphen | 2016 | 2013 | | | 2010 | 2010 | 2013 | 2015 | | | 2015 | | 2015 | 2015 | | | | |
| Zwolle | | | | | 2014 | | | | | | | | | 2015 | | | | |

Tabel 4.6: Het moment van invoering beleidsinstrument per binnenstad (bron: auteur)

Tabel 4.6 geeft de verschillende momenten dat het beleid is ingevoerd weer. Er zijn grote verschillen in het moment dat de beleidsinterventie is ingevoerd.

Datacomplexiteit

De grote diversiteit van beleidsmaatregelen en met name de, al dan niet parallelle, inzet daarvan, maakt een analyse van deze data bijzonder complex. In geval van parallelle inzet van beleidsinstrumenten, waarbij mogelijk het aanvangsmoment van implementatie niet

synchron loopt, is het vaststellen van de effecten van de individuele maatregelen nagenoeg onmogelijk met de ter beschikking staande middelen.

Ter vereenvoudiging van de analyse van de dataset zijn daarom de (gelijksoortige) beleidsinstrumenten geclusterd naar de vier hoofdcategorieën A t/m D zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 welke zijn terug te vinden in tabel 4.5. Bij het clusteren is een vereenvoudiging toegepast, waarbij ten aanzien van het implementatiemoment van parallelle-, maar niet-gelijktijdig ingevoerde, beleidsmaatregelen is gekozen om één implementatiemoment als uitgangspunt te nemen voor het cluster in de verdere analyse.

De beleidsmaatregelen zijn als volgt geclusterd:

Bij het ontbreken van een beleidsvorm zal de hoofdcategorie als niet ingevoerd beschouwd worden binnen die gemeente.

Wanneer binnen één gemeente twee of minder sub beleidsmaatregelen per hoofdcategorie zijn ingevoerd, wordt de hoofdcategorie als niet ingevoerd beschouwd tenzij de sub beleidsmaatregelen vóór 2015 zijn ingevoerd en minder dan 8 keer voorkomen in de gehele dataset. Wanneer een beleidsmaatregel in 2015 of later is ingevoerd is de invloed daarvan nog niet goed zichtbaar in de dataset vanwege de lange reactietijd van vastgoed. Wanneer er meer dan 8 keer beleid is toegepast is het verschil in de dataset tussen de verschillende gemeentes te klein.

Wanneer alleen AA- of BA- beleid wordt toegepast, wordt dit gezien als geen (onderscheidend) beleid. Binnen deze dataset voeren veel steden dit beleid en daardoor zal de data-analyse geen resultaten opleveren.

In tabel 4.7 is te zien hoe dataset gehergroepeerd is naar gebruik van bovenstaande aannames.

Tabel 4.7: Resultaat van hergroepering beleidsmaatregelen

| | A | B | C | D |
|----------------|------|------|------|------|
| Alkmaar | | 2011 | | |
| Almelo | 2012 | | | |
| Assen | | | | |
| Bergen op Zoom | | 2013 | 2015 | 2012 |
| Delfzijl | 2014 | | | 2014 |
| Deventer | | | 2014 | |
| Drachten | | 2013 | 2014 | 2014 |
| Emmen | 2012 | 2012 | | |
| Enschede | | 2014 | 2012 | 2014 |
| Groningen | | 2012 | 2014 | |
| Hengelo | | | | |
| Kerkrade | 2015 | | | |
| Leeuwarden | 2012 | | | 2013 |
| Purmerend | | | | |
| Rijswijk | | 2012 | | |
| Schiedam | 2013 | | | |
| Sittard | 2014 | 2012 | 2012 | |
| Sneek | | 2014 | 2014 | 2014 |
| Veenendaal | 2013 | | | 2012 |
| Venlo | | | | |
| Vlissingen | | 2012 | | |
| Weert | | | | |
| Winschoten | 2014 | 2014 | 2014 | 2014 |
| Zaanstad | 2012 | | | 2011 |
| Zeist | | | | |
| Zutphen | 2014 | 2012 | 2015 | |
| Zwolle | | | | |

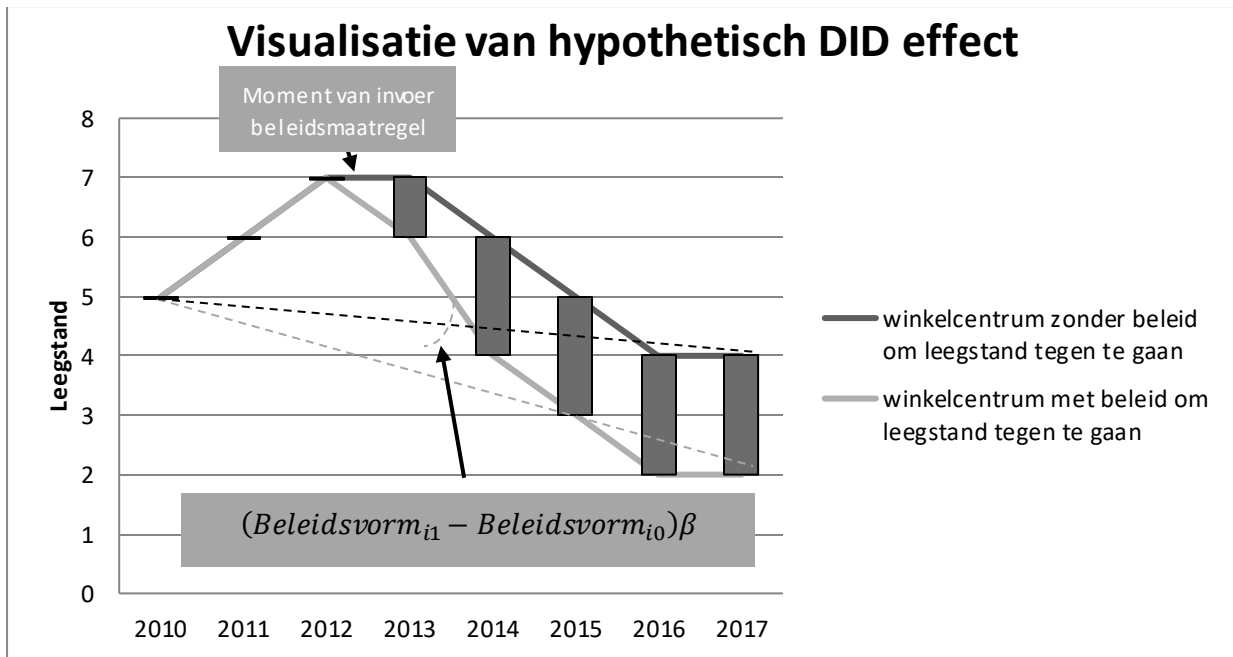
4.4 Data analyse

Deze studie onderzoekt in hoeverre gemeentelijk beleid van invloed is op winkelleegstand. In het contextueel kader (Hoofdstuk 3) worden de bekende factoren die leegstand veroorzaken beschreven. In het theoretisch kader is tevens de hypothese beschreven dat verschillende beleidsmaatregelen effect zouden kunnen hebben op de winkelleegstand en welke wijze. Zo zou een leegstandverordening tot gevolg kunnen hebben dat vastgoedeigenaren eerder hun panden verhuren voor een lagere prijs of een marketingcampagne zou kunnen zorgen voor meer bezoekers waardoor de vraag naar winkelmeters groter wordt. Door middel van een lineaire regressie wordt gekeken of dit effect daadwerkelijk merkbaar is.

In vastgoed-analyses wordt een lineaire regressie vaak gebruikt om de positieve externe effecten vast te stellen van gemeenschappelijk (vaak publiek) onroerend goed. Bijvoorbeeld: Verondersteld wordt dat een nieuwe speeltuin in de nabijheid van een woning voor een toegevoegde woningwaarde zorgt. Uit de lineaire regressie analyse blijkt of de speeltuin de hogere woningwaarde (mede) verklaart. Deze uitkomsten kunnen vervolgens gebruikt worden in besluitvorming over andere gebieden. (Van Duijn, 2016). Een ander voorbeeld waarin lineaire regressie analyse succesvol wordt toegepast is in het bepalen van de negatieve externe effecten van luchtvervuiling op het omringende gebied. Op basis daarvan kan vervolgens beleid worden bepaald.

Een lineaire regressie schiet echter tekort wanneer de controlevariabelen niet allemaal kwantitatief in het model zijn in te voeren (Angrist and Pischke, 2009). Oorzaken hiervan zijn onder meer: Factoren die onvoldoende meetbaar zijn en/of onvoldoende beschikbaarheid van data. Om een lineair model te maken dat de werkelijkheid goed beschrijft moeten al deze factoren in het model meegenomen worden.

Dit is ook het geval in het onderzoek naar het effect van beleidsmaatregelen op het leegstandspercentage. Daarom wordt gecorrigeerd voor de factoren die niet kwantitatief in het model zijn in te voeren, maar wel een invloed hebben op het leegstandspercentage. De correctie wordt toegepast met behulp van *difference in difference*. Deze methode controleert voor externe factoren door de vergelijking te maken tussen twee groepen, de interventiegroep en de controle- groep (Neumark & Wascher, 1992). In dit onderzoek zijn dat respectievelijk de gemeentes met beleidsinterventie en de gemeentes zonder beleidsinterventie. Het model kijkt vervolgens naar de verschillen tussen deze twee groepen. In figuur 4.8 is een visuele representatie van de *difference in difference* te zien.



Figuur 4.8: visualisatie van hypothetisch DID (eigen interpretatie van Schwartz et al., 2006)

Het model:

Het startpunt van het model is de lineaire regressie. Het empirisch deel volgt het paper van Gibbons & Machin (2005), hoewel het onderwerp van de studie van Gibbons & Machin (G&M) verschilt van deze studie. De methodologie van G&M wijkt op een aantal punten af. Ten eerste wordt in onze studie leegstand als afhankelijke variabele gebruikt en niet woningprijzen, zoals in de studie van G&M. Ten tweede, de interventie in onze studie is de invoering van de beleidsmaatregelen tegen leegstand. G&M onderzoekt daarentegen de effecten van de verandering van afstand tussen een woning en het dichtstbijzijnde station. Ondanks de verschillen is het wel mogelijk om een groot deel van de methodologie van G&M toe te passen, doordat de onderwerpen en inhoud van de studies dermate overeenkomen dat het model – met onderstaande aanpassingen – voldoende houvast biedt.

$$L_{it} = \alpha + Beleidsvorm_{it}\beta + x'_{it}\gamma + g_t + f_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Als onafhankelijke variabele wordt een dummy variabele voor (het moment van invoer van) de beleidsmaatregelen genomen. De $Beleidsvorm_{it}$ dummy is gelijk aan 1 wanneer beleid is ingevoerd in gemeente i in jaar t en nul wanneer het beleid (nog) niet ingevoerd is. De beta (β) hiervan maakt de invloed van de invoering van de beleidsmaatregel op de leegstand zichtbaar.

Het risico bestaat dat macro-economische effecten die optreden bij het verstrijken van de tijd worden toegeschreven aan de beleidsmaatregel. Om de effecten van de maatregel zichtbaar te maken moet hiervoor in het model gecorrigeerd worden. In G&M wordt dit probleem opgelost door middel van een tijdsdummy, die mee loopt in de regressie (g_t). Deze dummy neutraliseert de trend van de leegstand uitgezet in de tijd. Ook voor de meso-economische effecten moet gecorrigeerd worden zodat deze effecten niet worden toegeschreven aan de beleidsmaatregel. Net als in G&M worden daarom controlevariabelen toegevoegd die locatie- en tijd specifiek zijn ($x'_{it}\gamma$). f_i is een unieke dummyvariabele voor elke stad. Deze

dummyvariabele corrigeert voor de effecten die per gemeente uniek zijn maar vaststaan in de tijd.

Zoals al genoemd schiet model (1) echter tekort omdat de controlevariabelen niet allemaal kwantitatief in het model zijn in te voeren. Dit zorgt voor een incompleet model of voor een versterkt effect van de meegenomen factoren (Angrist and Pischke, 2009). Om dit probleem te verhelpen wordt gebruik gemaakt van een *difference in difference* methode.

Het model volgt wederom uit G&M. De gebruikte factoren zijn gelijk aan model (1). Echter worden nu de verschillen van alle factoren tussen 2010 en 2016 genomen. Hierdoor ontstaat een model zoals in figuur 4.8. Hiervoor moeten nieuwe variabelen gegenereerd worden, namelijk de verschillen in leegstand ($L_{i2016} - L_{i2010}$), de verschillen in beleidsvorm ($Beleidsvorm_{i2016} - Beleidsvorm_{i2010}$) en de verschillen in locatie gebonden karakteristieken $(x_{i2016} - x_{i2010})'\gamma$. De dummyvariabele die corrigeert voor de effecten per unieke gemeente valt weg omdat de locatie van de gemeente niet door de tijd verandert en er daardoor ook geen verschil van te nemen is.

$$(L_{i2016} - L_{i2010}) = (Beleidsvorm_{i2016} - Beleidsvorm_{i2010})\beta + (x_{i2016} - x_{i2010})'\gamma + (\varepsilon_{i2016} - \varepsilon_{i2010}) \quad (2)$$

De β hiervan maakt de invloed van de invoering van de beleidsmaatregel op de leegstand zichtbaar.

In Haninger e.a. (2012) wordt het effect van de interventie, anders dan in model (1) en (2), bepaald door de interactie tussen twee variabelen; De dummyvariabele die gelijk is aan 1 wanneer een gemeente tot de interventie groep behoort: *TREAT*, en een dummy variabele die gelijk is aan 1 nadat de interventie is ingevoerd: *POST*. Door de interactie tussen de interventiegroep en het moment na interventie wordt het effect van de interventie ten opzichte van de controlegroep duidelijker uit het model gefilterd. In model (2) is deze methode toegepast in onze studie waarbij de overige meegenomen factoren hetzelfde zijn als in model (1).

$$L_{it} = \beta_0 + \beta_1 TREATA_i + \pi TREATA_i \times POSTA_t + x'_{it}\gamma + g_t + f_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Model (2) wordt zowel uitgevoerd voor beleidsmaatregel A als voor beleidsmaatregel B, C en D. Hiermee wordt het effect van de beleidsmaatregelen afzonderlijk getest. Voor elke vorm van beleid bestaat er een interventie groep *TREAT*, en een nadien groep, *POST*. De dummyvariabelen die hiervoor gecreëerd worden zijn; $TREATA_i$, $TREATB_i$, $TREATC_i$ en $TREATD_i$. De dummy variabelen voor de nadien groep zijn: $POSTA_t$, $POSTB_t$, $POSTC_t$ en $POSTD_t$.

Waar dit onderzoek essentieel afwijkt van het onderzoek van Gibbons & Machin (2005) en Hanniger e.a. (2012) is dat in het onderzoek van G&M en Hanniger slechts één onderscheidende interventie per case plaatsvindt. In ons onderzoek worden in sommige gevallen meerdere beleidsmaatregelen per gemeente uitgevoerd, al dan niet parallel. In model (3) wordt voor eventuele effecten op de leegstand die door het invoeren van meerdere beleidsmaatregelen optreden, niet gecorrigeerd. In model (4) wordt voor dit effect wel gecorrigeerd door alle beleidsmaatregelen en interacties daarvan binnen één model uit te voeren.

$$L_{it} = \beta_0 + \beta_A TREATA_i + \beta_B TREATB_i + \beta_C TREATC_i + \beta_D TREATD_i + \pi_A TREATA_i \times POSTA_t + \pi_B TREATB_i \times POSTB_t + \pi_C TREATC_i \times POSTC_t + \pi_D TREATD_i \times POSTD_t + x'_{it}\gamma + g_t + f_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Het effect van de beleidsinterventies is zichtbaar in π . De meest effectieve beleidsmaatregel wordt gevonden door de grootste waarde van π .

4.5 Datatest

Bij de onafhankelijke beleidsvariabelen spelen twee belangrijke factoren een rol. Het jaar van invoering van het beleid en welke vorm van beleid ingevoerd is. De beleidsinterventies worden geoperationaliseerd door van elke soort beleid verschillende binaire variabelen te maken over de tijd verdeeld. Doordat er jaarlijks gekeken wordt of het beleid wel of niet is ingevoerd wordt de uiteindelijke analyse over een totaal van 189 samples (27 gemeentes * 7 jaren) gedaan. Per jaar en per gemeente wordt gekeken of de beleidsinterventie effect heeft op de leegstandsverandering.

De lineaire regressie wordt met het programma STATA uitgevoerd. Voor lineaire regressie gelden een aantal voorwaarden:

- Lineariteit: Het verband tussen de onafhankelijke- en de afhankelijke variabele moet lineair zijn. Omdat de onafhankelijke waardes binair zijn, is aan deze voorwaarde voldaan.
- Normaal verdeelde standaardfouten in de voorspelling (residuen): de standaardfouten in de voorspelling moeten normaal zijn verdeeld. Dit wordt zichtbaar door een plot (een histogram) op te stellen van de residuen. Volstaan kan ook worden met een 'normal probability' plot.
- Homoscedaciteit: gelijke variantie van de standaardfouten.
- Multicollineariteit: Wanneer er een perfecte lineaire relatie is tussen de onafhankelijke variabelen, kunnen de schattingen voor een regressiemodel niet uniek worden berekend. De term collineariteit houdt in dat twee variabelen bijna perfecte lineaire combinaties van elkaar zijn. Wanneer er meer dan twee variabelen bij betrokken zijn, wordt dit vaak multicollineariteit genoemd. Het grootste probleem is dat naarmate de mate van multicollineariteit toeneemt, de schattingen van het regressiemodel van de coëfficiënten onstabiel worden en de standaardfouten voor de coëfficiënten enorm groot kunnen worden.
- Onafhankelijkheid van de errortermen: Dit is te detecteren door het 'autocorrelation plot' te maken in Stata.

Om een meervoudige lineaire regressie uit te voeren moeten de input-data aan deze voorwaarden voldoen. Voorafgaand aan de meervoudige lineaire regressie analyse zijn de data op deze voorwaarden getoetst. Bijlage 1 laat zien in welke mate aan de voorwaarden voldaan wordt.

Het blijkt dat de leegstand in verkooppunten niet helemaal 'homoscedastisch' is. Toch is dit geen groot probleem bij de data analyse. De data worden op stadsniveau geclusterd wat het probleem van heteroscedasticiteit van de standaardfout oplost. Daarnaast blijkt uit een plot dat de errors voldoende zijn verdeeld om goed te testen.

De verdelingen van de standaardfouten zijn in de niet logaritmische regressies meer normaal verdeeld dan de logaritmische regressies. In de resultaten is ook de r-squared groter voor de regressies zonder log-transformatie.

5 Resultaten

Model (1) is een regressie waarin de impact van de verschillende beleidsvariabelen op de leegstand geschat wordt. De uitkomsten van de regressie zijn weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1: Uitkomsten van model (1)

| Leegstand m ² | Beta | Standaard fout |
|--------------------------|--------|----------------|
| A | 809 | 772 |
| B | -1106 | 723 |
| C | 3011** | 962 |
| D | 1035 | 894 |
| Consumentenvertrouwen | 83** | 27 |
| Bevolkingsontwikkeling | -0.45 | 0.74 |
| Inkomen | -695** | 206 |
| Gemeente | 201** | 53 |
| Jaren | -449** | 188 |
| R-squared | 0.350 | |
| F (9, 128) | 7.64 | |

(significantie: **<5% *<10%)

Model (1) is uitgevoerd met als afhankelijke variabele vierkante meters leegstand. Dit is de variant met de hoogste R-squared. De resultaten van model (1) met andere model specificaties komen sterk overeen met de resultaten van model (1) zichtbaar in tabel 5.1.

In tabel 5.1 is zichtbaar dat beleidsmaatregel C (bezoekers aantrekken) een significant verhogende werking heeft op het aantal leegstaande vierkante meters. In tegenstelling tot de verwachting dat deze beleidsmaatregel een verlagende werking op de leegstand heeft blijkt dat bij deze beleidsmaatregel de leegstand hoger wordt.

De controlevariabelen zijn op bevolkingsontwikkeling na allemaal significant verklarend in het model. Dat betekent dat de leegstandsontwikkeling wel te verklaren is maar niet aan de hand van de beleidsmaatregelen. Het blijkt dus dat de controlevariabelen meer significant effect hebben op de leegstand dan de beleidsmaatregelen. Dit is in de lijn met de verwachtingen die in het theoretisch kader zijn geformuleerd. In bijna alle literatuur zijn de belangrijkste factoren die leegstand beïnvloeden economische factoren.

De R-Squared in het model is 0.350 wat betekent dat er ook in dit model nog veel verklarende factoren ontbreken. In vergelijkbare onderzoeken naar de winkelmarkt ligt de R-squared tussen de 0.70 en 0.90. Bij uitzondering ligt de R-squared lager dan 0.50. Het probleem is dat er een meso-analyse gedaan is met variabelen die op microniveau worden bepaald. Het leegkomen van een winkel heeft vaak twee oorzaken: Winkel maakt verlies (winsten < 0) of de winkel verhuist (en leegstand is frictieleegstand). Het model zal daardoor nooit 100% verklarend zijn. Om een preciezer model van de winkelmarkt te maken moeten er micro data van zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabele beschikbaar zijn.

De uitkomsten van model (1) met deze modelspecificatie laten overeenkomstige resultaten zien als model (1) met andere afhankelijke variabelen. Dat betekent dat de resultaten robuust voor veranderingen in het model zijn. Uit de resultaten van dit model kan geconcludeerd worden dat geen van de beleidsmaatregelen een leegstand verlagende werking hebben. Het is de vraag of er zelfs enig effect is, dan wel positief of negatief, van de beleidsmaatregelen.

Vanwege de lage verklarende factor van het model en de weinig significante uitkomsten moet voorzichtig worden omgegaan met conclusies verbinden aan dit model.

Tabel 5.2: Resultaten model (2)

| Leegstaande verkooppunten | Beta | Standaard fout |
|---|----------|----------------|
| $(Beleidsvorm_{A2016} - Beleidsvorm_{A2010})$ | -31.4 ** | 13.8 |
| $(Beleidsvorm_{B2016} - Beleidsvorm_{B2010})$ | 5.8 | 14.9 |
| $(Beleidsvorm_{C2016} - Beleidsvorm_{C2010})$ | -7.0 | 17.4 |
| $(Beleidsvorm_{D2016} - Beleidsvorm_{D2010})$ | 11.6 | 14.3 |
| Δ Inkomen | 11.6 | 19.4 |
| Δ Bevolkingsontwikkeling | -46.7 ** | .01 |
| Δ Consumentenvertrouwen | .02** | 3.1 |
| R-squared | 4.7 | |
| F (9, 128) | 0.42 | |
| | 1.10 | |

(significantie: **<5% *<10%)

Tabel 5.2 laat de resultaten zien van model (2) met als afhankelijke variabele het aantal leegstaande verkooppunten. De verklarende factor van dit model is het hoogst met respectievelijk een R-squared van 0.42. Het model met als afhankelijke variabele leegstaande vierkante meters had een lagere verklarende factor maar overeenkomende resultaten.

Model (2) laat de invloed van de beleidsmaatregelen zien op de verschillen in leegstand tussen 2010 en 2016. De datapunten tussen 2011 en 2015 zijn daardoor weggefallen voor dit model. Er is voor gekozen om voor elke beleidsmaatregel het verschil tussen 2010 en 2016 te nemen. Het moment van vóór en ná de beleidsmaatregel is daarmee gelijkgesteld voor alle beleidsmaatregelen. Hier is voor gekozen om de invloed van de trage reactietijd van vastgoed mee te nemen. Het model komt nu overeen met de hypothetische visualisatie die in hoofdstuk 4 in figuur 4.8 staat.

In tabel 5.2 is te zien dat beleidsmaatregel A (Bestemmingswijziging) zorgt voor een afname in het aantal leegstaande verkooppunten. In de resultaten is dit de enige modelspecificatie die een significante afname in leegstand laat zien dankzij een beleidsmaatregel. Model (2) met als afhankelijke variabele het aantal leegstaande vierkante meters heeft soortgelijke resultaten. Daar is beleidsmaatregel A met 10% significant. Het lijkt dat beleidsmaatregel A dus positief gewerkt heeft op de leegstand. Voorzichtigheid is echter geboden met het interpreteren van deze resultaten. Hoewel het een significante uitkomst is, is de R-squared nog steeds onder de 50%. Er zijn dus nog meer factoren die de leegstand beïnvloeden. Het is daardoor mogelijk dat aan beleidsmaatregel A een overmatig effect wordt toegewezen. Dit geldt ook voor de modelspecificatie met het aantal leegstaande vierkante meters. Daarnaast is het aantal metingen in deze test minder dan in model (1). Omdat de metingen tussen 2011 en 2015 wegvallen is de dataset verkleind met zo'n 70%. Dit kan in tegenstelling tot bij model (1) voor een bias zorgen in het model.

Wanneer toch getracht wordt een verklaring voor de effectiviteit van beleidsmaatregel A te vinden, kan beargumenteerd worden dat de gemeente door middel van bestemmingswijziging een deel van de winkelvoorraad van de markt haalt. Hierdoor komen in de cijfers van Locatus deze panden niet meer als leegstaande winkels voor. Of het pand daadwerkelijk leeg blijft staan is maar de vraag. Want wat de eigenaar van het pand uiteindelijk met het gebouw doet

heeft de gemeente geen invloed op. Het is daarmee wederom een probleem dat het model met mesodata wordt uitgevoerd terwijl de factor op micro niveau hun uitwerking hebben.

De uitkomsten van model (3) en (4) zijn in bijlage 2 te vinden. Geen van de beleidsmaatregelen had een significante werking op de leegstand anders dan in model (1), ongeacht welke modelspecificatie gebruikt werd. De controlevariabelen verklaren, net als in model (1), de leegstand significant.

Uit de resultaten van model (1), (2), (3) en (4) blijkt dat geen van de beleidsmaatregelen overtuigend effect hebben op de leegstand. Hier kunnen drie redenen voor zijn. Ten eerste zou het kunnen zijn omdat de data voor deze studie ontoereikend zijn voor het doel dat het nastreeft. Hierboven is al uitgelegd dat er geen beschikking is over microdata terwijl op dat niveau wel de leegstand ontstaat. Ten tweede zou het zo kunnen zijn dat de versimpeling van de beleidsmaatregelen heeft geleid tot een verstoring van de dataset waardoor de modellen een effect niet laten zien. Ten derde zou het zo kunnen zijn dat de beleidsmaatregelen helemaal geen impact hebben op de leegstand, zowel in het aantal verkooppunten als in het aantal vierkante meters leegstand. Dat in de modellen de controlevariabelen wél significant verklarend zijn maar de beleidsmaatregelen niet altijd valt uit op te maken dat de beleidsmaatregelen geen tot weinig impact hebben op de leegstand. Het is duidelijk dat de controlevariabelen invloed hebben op de leegstandsontwikkeling naast enig effect van (een der) beleidsmaatregelen.

6 Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

Hoofdvraag:

Heeft overheidsbeleid gericht op leegstandsbestrijding in winkelgebieden effect en zo ja welk type beleid is het meest effectief?

Langdurige winkelleegstand is een groot probleem voor veel steden in Nederland. De crisis heeft gezorgd voor een plotselinge val in vraag naar winkels. Het winkelvastgoed heeft zich hier niet snel genoeg op aan kunnen passen wat voor grote gaten in veel winkelcentra heeft gezorgd. Niet alleen de crisis maar ook bevolkingskrimp heeft in sommige gebieden tot een verminderde vraag naar winkels geleid.

De regionale overheden hebben in de jaren na de crisis geprobeerd door middel van specifiek leegstandsbeleid de leegstand tegen te gaan. De mate waarin dat beleid doeltreffend is wordt gemeten aan de hand van de geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. In het geval van beleid tegen leegstand is de doelstelling van het beleid om de leegstand zoveel mogelijk te verminderen.

Vrijwel alle gemeentes die last hebben van winkelleegstand hebben beleidsmaatregelen opgesteld en uitgevoerd om leegstand tegen te gaan. De hypothese die opgesteld was in dit onderzoek is daarmee bevestigd. In de gemeentes waar leegstand minder problematisch is worden minder beleidsmaatregelen voor leegstand uitgevoerd. Echter, in de algemene detailhandelsvisie kan voor de specifieke leegstandsgevallen een speciaal actiepoint worden opgesteld. Als dat het geval was is dit opgenomen in dit onderzoek.

Er zijn veel verschillen in hoe gemeentes de leegstandsbestrijding aanpakken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een 4 deling naar methode:

- Bestemmingsverruiming
- Ondernemers ondersteunen
- Bezoekers aantrekken
- Visuele ingrepen

Het hangt per gemeente af van welke beleidsmaatregelen een gemeentelijke overheid gebruik maakt. Dit kan afhangen van wat de desbetreffende gemeente het meest effectief lijkt, maar het kan ook afhangen van de beschikbare fondsen die de gemeente heeft. Een bestemmingsverruiming is bijvoorbeeld een minder kostbare maatregel dan visuele ingrepen. Deze verschillen komen duidelijk naar voren in de krimpgemeentes, waar vooral bestemmingsverruiming wordt toegepast omdat meer middelen niet beschikbaar zijn. De hypothese dat vooral de krimpgemeentes beleidsmaatregelen treffen die zich richten op het versterken van de winkelkern komt grotendeels overeen met de beleidsmaatregelen gevonden in de krimpgemeentes. Niet-krimpgemeentes hebben echter een sterk variërend beleid waar vanuit deze dataset geen conclusie uit te trekken is. De hypothese dat deze gemeentes vooral aan ondernemers ondersteunen zouden doen valt hiermee af.

De veronderstelde effectiviteit van de verschillende beleidsmaatregelen is in dit onderzoek niet bewezen. Onder de 27 gemeentes die participeerden aan dit onderzoek is geen significant verband gevonden tussen de verschillende beleidsmaatregelen en de leegstandsontwikkeling. De enige beleidsmaatregel die in één model positief naar voren kwam is de

bestemmingsverruiming (pakket A). Deze beleidsmaatregel lijkt een significant leegstand verminderende werking op het winkelvastgoed te hebben. Toch worden deze resultaten niet als voldoende robuust beschouwd om ook daadwerkelijk toepasbaar te zijn op heel Nederland omdat de verschillende modellen verschillende resultaten laten zien. De laatste hypothese die stelt dat leegstandsbestrijding gericht op bezoekers aantrekken (pakket C) en op visuele ingrepen (pakket D) minder effectief is dan beleid gericht op versterking winkelkern (pakket A) en op activeren ondernemers (pakket B) is hiermee niet bewezen. De resultaten zijn niet eenduidig genoeg om hierover conclusies te kunnen trekken. De voorlopige conclusie is dat de beleidsmaatregelen geen of weinig effect hebben op de winkelleegstand. Vervolgonderzoek is nodig om deze voorlopige conclusie te bevestigen dan wel te weerleggen.

6.2 Discussie

Het is duidelijk geworden dat de beleidsmaatregelen vooral worden vastgesteld als de leegstand op een problematisch niveau is. Dit is in overeenstemming met Winsemius (2010) die aangeeft dat politiek beleid alleen wordt gevormd als daar een noodzaak toe is. Ook valt goed te beredeneren dat wanneer de leegstand écht problematisch wordt, er actie wordt ondernomen.

Voor de krimp gemeentes troffen een beleidsmaatregel die zich focuste op het versterken van de winkelkern. Dit is te begrijpen omdat ten eerste deze steden vaak geen middelen hebben om andere meer kostbare beleidsmaatregelen uit te voeren. Ten tweede omdat de leegstand vooral ontstaat door een leegloop en vergrijzing van deze gebieden. Dat betekent dat het vaak ook de meest verstandige beleidsmaatregel is om in te voeren. Het kleiner maken van de kern zorgt ervoor dat alle winkels weer bij elkaar komen te liggen zonder grote gaten tussen de winkels. Hierdoor hebben de winkels weer een agglomeratievoordeel zoals in paragraaf 2.1.3 van het theoretisch kader besproken. Dit zal verdere leegstandsvorming ontmoedigen.

Of de beleidsmaatregelen ook daadwerkelijk effect hebben op de leegstand is in dit onderzoek niet vast komen staan. De vraag is of dat door een beperking in de data en methode is gekomen of omdat het beleid daadwerkelijk geen invloed op de leegstand heeft. Volgens Benjamin (2000) heeft de beschikbare ruimte invloed op het aanbod van winkels. Leegstand is een gevolg van een overschot aan aanbod van winkels. Hier zou uit moeten blijken dat beleidsmaatregel A (focus op de kern) effectief zou moeten zijn in het terugdringen van de leegstand, omdat daarmee het aanbod verminderd wordt. De resultaten onderschrijven dit gedeeltelijk.

Echter, de data die voor dit onderzoek gebruikt zijn kunnen belemmerend gewerkt hebben in de data-analyse. De leegstandscijfers van het centrum als geheel zijn waarschijnlijk niet precies genoeg in het verklaren van de leegstand om precies te kunnen volgen wat het effect van de beleidsmaatregel is.

Daarnaast is de gebruikte methode een zeer exploratieve methode die wellicht niet exact genoeg het verband tussen de beleidsmaatregel en de leegstand kan laten zien. Een methode waarin paneldata worden gebruikt heeft de voorkeur. Daarnaast kan door middel van matrixen een model gemaakt worden die de precieze veranderingen in leegstand kan koppelen aan de meerdere niet versimpelde beleidsmaatregelen.

6.3 Aanbevelingen

Om de voorzichtige conclusies die in dit onderzoek zijn getrokken dan wel te ontkrachten dan wel te bevestigen is vervolgonderzoek naar de effectiviteit van de beleidsmaatregelen nodig. Om succesvol het beleid te evalueren moet dit onderzoek gedaan worden met variabelen van zowel de beleidsmaatregelen als de leegstand op microniveau (straat- of winkelniveau). Daarnaast wordt aangeraden om, indien beschikbaar, de tijdspanne tussen de variabelen kleiner te maken. Dat wil zeggen, in plaats van jaarlijkse data zou er gebruik gemaakt moeten worden van maandelijks of zelfs wekelijkse data. De methode die gebruikt is in dit onderzoek kan ook aangescherpt worden. Om verbanden tussen beleidsmaatregelen vast te stellen dient er gebruik gemaakt te worden van een panel data analyse.

Literatuur

Angrist, J. and Pischke, J. (2008). Mostly harmless econometrics. Princeton: *Princeton University Press*, Vol. 1, pp. 236-237.

Atzema, O., Rietbergen, T. van, Lambooy, J. & Hoof, S. van (2012). *Ruimtelijke economische dynamiek: Kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Baaij, J. de (2009). *Loon naar werken? Een onderzoek naar rendementseffecten van de herontwikkeling van winkelcentra*. Master Thesis Amsterdam School of Real Estate

Baarda, B. (2014) *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Tweede druk, Noordhoff uitgevers, Groningen/Houten

Benjamin, J.D. Jud G.D. and Winkeler D.T. (1998). A Simultaneous Model and Empirical Test of the Demand and Supply of Retail Space. *Journal of Real Estate Research*: Vol. 16, No. 1, pp. 1-14.

Benjamin, J.D. Jud G.D. and Winkeler D.T. (2000) Retail Vacancy Rates: The Influence of National and Local Economic Conditions. *Journal of Real Estate Portfolio Management*: 2000, Vol. 6, No. 3, pp. 249-258.

Blom, W.P.C. (2010) *Buiten Eigen Kaders: Onderzoek naar een regionale aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek*. Real Estate & Housing TU Delft.

Bolt, E.J. (2003), *Winkelvoorzieningen op waarde geschat; theorie en praktijk*. Merkelbeek: Drukkerij Bakker.

Bouckaert, G. and Auwers, T. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: Die Keure.

Bouckaert, G., Kampen, J. K., Maddens, P., Walle van der, S. (2001) Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid. *Eerste rapport burgergericht besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de overheid*. Universiteit van Leuven

Bouckaert, G., Verhoest K., Evalueren van effectiviteit en efficiëntie, (Hfdst. 6) in: Baert H. (red. *Concepten voor planning en sturing in het Sociaal Impulsfonds*, K. Boudewijnstichting, 1997, pp.59-86.

Buitelaar, E. (2010), Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands, *Journal of Economic and Social Geography*, 101(3), pp. 349-356.

Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom, Ruimtelijk Planbureau*, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.

Buitelaar, E., N. Sorel, F. Verwest, F. van Dongen & A. Bregman (2013), *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Capello, R. and Nijkamp, P. (2009). *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *CBS StatLine*. [online] beschikbaar via: <http://statline.cbs.nl> laatst bezocht op 5 Jan. 2017

Clark, G., Feldman, M. and Gertler, M. (2000). *The Oxford handbook of economic geography*. Oxford, England: Oxford University Press.

Cronodon.com. (2018). *External structure of cities*. [online] Beschikbaar via: http://cronodon.com/PlanetTech/Earth_cities.html [Laatst bezocht op: 10 Jan. 2018].

DiPasquale, D. and Wheaton, W. (1994). Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices. *Journal of Urban Economics*, 35(1), pp.1-27.

Dreesmann, A.C.R. (1963) *Evolutie en expansie, een onderzoek naar de samenhang van vorm, functie en prijspolitiek in de detailhandel, ingezonderd het grootbedrijf*. Leiden: Stenfert Kroese (dissertatie).

DTNP (2011). *Detailhandelsvisie regio Alkmaar*. Nijmegen, in opdracht van de gemeente Alkmaar

DTNP (2011). *Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert*. Delft.

DTNP (2013) *Detailhandel en leefbaarheid*. Nijmegen, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse zaken

van Duijn, M., Rouwendal, J. and Boersema, R. (2016). Redevelopment of industrial heritage: Insights into external effects on house prices. *Regional Science and Urban Economics*, 57, pp.91-107.

Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

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

Evers, D., Tennekes, J. & van Dongen, F. (2014), *De bestendige binnenstad. Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de Nederlandse binnenstad*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving

Evers, D., Tennekes, J. & van Dongen, F., 2015. *De veerkrachtige binnenstad*. Uitgeverij PBL, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Galster, G.C. (1977). A bid-rent Analysis of housing market discrimination. *The american economic review*, vol 67 No. 2 pp. 144-155

Gelinck, S. & J.B. Benraad (2011), *Transformatie van kantoren gaat niet vanzelf*, Transformatie Team in opdracht van SBR, Rotterdam

Geltner, D. (2014). Commercial real estate analysis and investments. [S.l.]: *Delmar Cengage Learning*, p.14.

- Gianotten, H., Haringsma, J.(2006). *De veranderende stad: pijlers van de retailedynamiek- op weg naar 2020*. Utrecht: Nederlandse Raad voor Winkelcentra.
- Gibbons, S. and Machin, S. (2005). Valuing rail access using transport innovations. *Journal of Urban Economics*, 57(1), pp.148-169.
- Glaeser, E. L., Kolko, J. & Saiz, A., 2011. Consumer city. *Journal of Economic geography*, Volume 1, pp. 27-50.
- Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*. Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff.
- Groen, J. (2015) *Winkelleegstand in Nederlandse binnensteden*. Utrecht, ASR vastgoed vermogensbeheer
- Groetelaers, D.A. (2004), Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie, Delft: *Delft University Press*.
- Hall, M. and Pasdermadjian, H. (1955). The Department Store, its origins, Evolution and Economics. *The Economic Journal*, 65(258), p.329.
- Heuvel, J.H.J. van den (2012). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Boom Lemma Uitgevers. Den Haag.
- Hoesel, P.H.M. van, E.L. Leeuw & J.W.M. Mevissen (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid : ontwikkeling van een professie*. Assen, Uitgeverij Van Gorcum.
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij.
- Hoogerwerf, A. (1992). *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn, Uitgeverij Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2014) *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn. Kluwer
- Hoogerwerf, A., M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Uitgeverij Kluwer.
- Huizinga, F. & I. Ossokina (2014), Leegstand: een opgave voor beleid?, *Real Estate Research Quarterly*, 13(1), pp. 18-25.
- IVBN (2012) *Visie op de winkelmarkt*. Voorburg, IVBN
- Janssen-Jansen, L. (2006), De tragedie van de kantoren, *Rooilijn*, 39 (8), pp. 442-457.
- Klepierre (2016) Gesprek met Paul vd Loo over winkellocaties buiten de stadscentra
- Klok, P.J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde
- Kooijman, D. (2015) Warenhuizen in de problemen. TU Delft *Real Estate Research Quarterly*, 14 (2), 2015, 2015

- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*, Oratie, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Needham, B. (1992). A Theory of Land Prices When Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands. *Urban Studies*, 29(5), pp.669-686.
- Neumark, David and William Wascher. 1992. "Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, No. 1 (October), pp. 55-81.
- Nicasie, J. (2016) *Gevoelsleegstand, anders meten van winkelleegstand*. Platform31 Areaal Advies Zeist.
- Nozeman, E., W. van der Post, M. Langendoen, (2012). *Het Nederlandse winkellandschap in transitie. Actoren op een dynamisch speelveld*. Sdu Uitgever bv Den Haag.
- NRW (2011). *De toekomst van winkelen, drie scenario's voor 2025*. NRW, Utrecht
- NRW Taskforce *Dynamische Winkelgebieden (2010)*. *De dynamiek van winkelgebieden. Van meer naar beter meters*. Kassel (D): Printec offset. VBW Centrale Vereniging
- Onafhankelijke Planologische Adviesgroep. (2014) *Bouwstenen voor de binnenstad*. Groningen beschikbaar via: OpaGroningen.nl
- Ossenkoppele, S. (2012) *Volop Leegstand? Onderzoek naar de oorzaken van leegstand in de centrale winkelgebieden van Ridderkerk, Spijkenisse en Schiedam*. Universiteit van Amsterdam
- PBL-ASRE (2013) *Gebiedsontwikkelingen commerciële vastgoedmarkten een institutionele analyse van het(over)aanbod van winkels en kantoren*. Amsterdam
- Peek, G. & Veghel, G. V. (2011). Geen stad zonder winkels. In: *Compacte Stad Extended*. Rotterdam, 010 Publishers
- Peralta, Fernando (2015) *A Size Bigger. Location Preferences of Fashion Retailers in the Netherlands*. Delft: TU Delft, faculteit Architecture and the Built Environment (master thesis).
- Rabobank, 2017: *Sectorprognose 2017*, beschikbaar via: <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/sectorprognoses/> Laatst bezocht op 12-3-2017
- Reimers, V. Clulow V. (2004). Retail concentration: a comparison of spatial convenience in shopping strips and shopping centres, *Journal of Retailing and Consumer services* Volume 11, uitgave 4, Juli 2004, Pages 207-221
- Ruimtelijk Planbureau (2005), *Winkelen in megaland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- RVO (2013), *Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade*, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- Schwartz, A., Ellen, I., Voicu, I. and Schill, M. (2006). The external effects of place-based subsidized housing. *Regional Science and Urban Economics*, 36(6), pp.679-707.

Sintobin, S. (2002). *Effectiviteit van lokaal overheidsbeleid, stappenplan om het effect van een geïntegreerd lokaal woonbeleid te meten*. Overheidsmanagement en bestuurskunde, Universiteit van Leuven

Stigler, G. (1950). The Development of Utility Theory. I. *Journal of Political Economy*, 58(4), pp.307-327.

Stijnenbosch, M. H. (2015) *Planologische kengetallen. Ontwikkelingen in de detailhandel in Nederland*. Groningen. uitgeverij Kluwer

Stijnenbosch, M.H. (2015). *Ontwikkelingen in de detailhandel in Nederland*, Hanzehogeschool Groningen

Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Tellingen van, H (2016). *Wat nou einde van winkels: over de zonnige toekomst van winkels, winkelcentra en winkelgebieden*. Amsterdam, H.I.R.E.

Veer vd J, Schalk J, Gilsing R, (2011). *Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit?* Boom lemma tijdschriften. Vrije universiteit van Amsterdam

Voordt van der, D., Geraedts, R., Remoy, H., & Oudijk, C. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010

Bijlagen

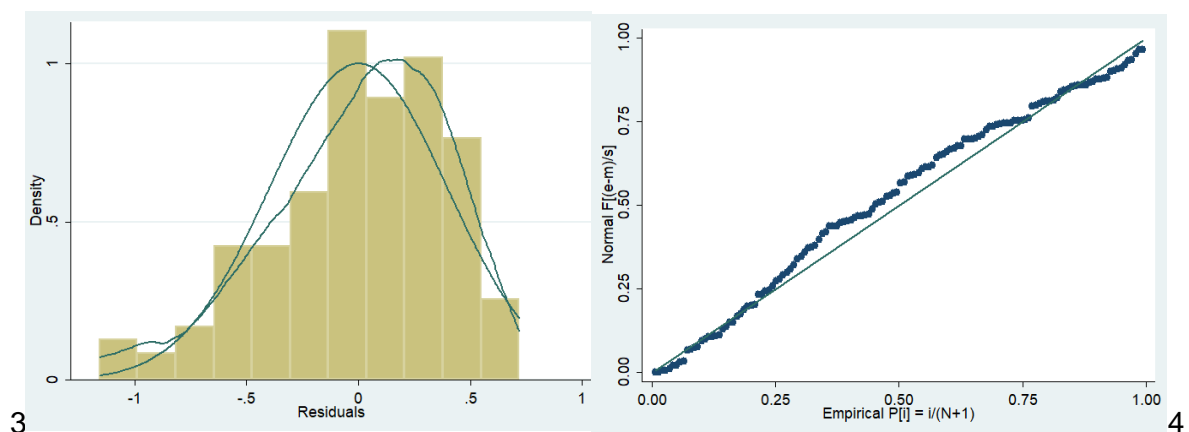
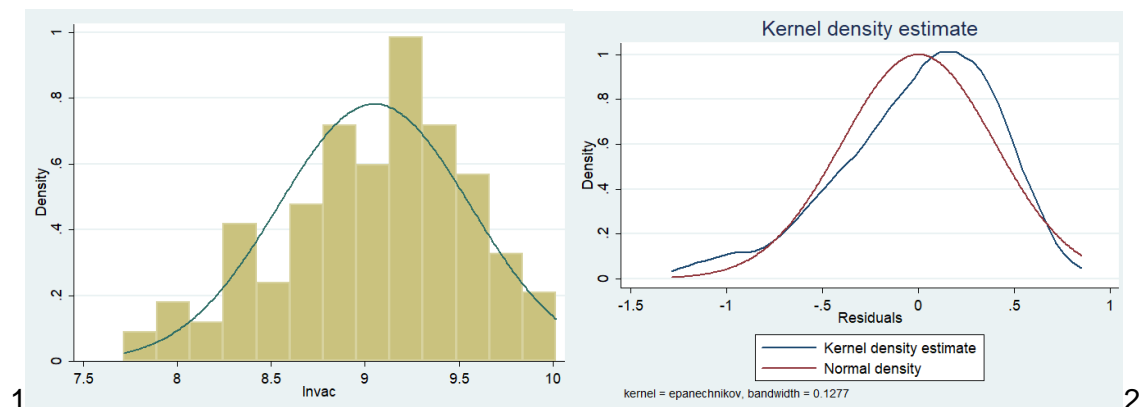
Lijst van bijlagen

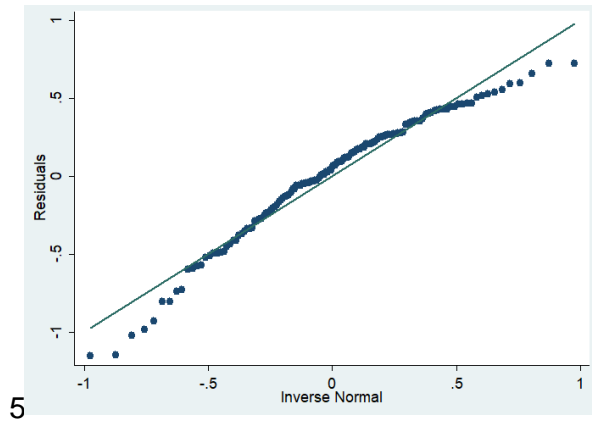
1. Datatest
2. Resultaten
3. Do file syntax
4. Lijst met namen van geïnterviewde gemeentelijke functionarissen

Datatest

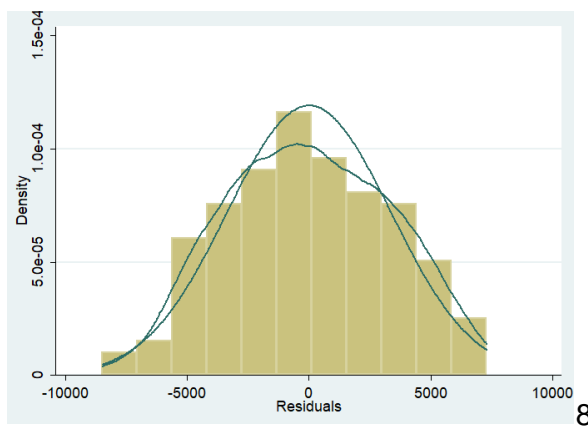
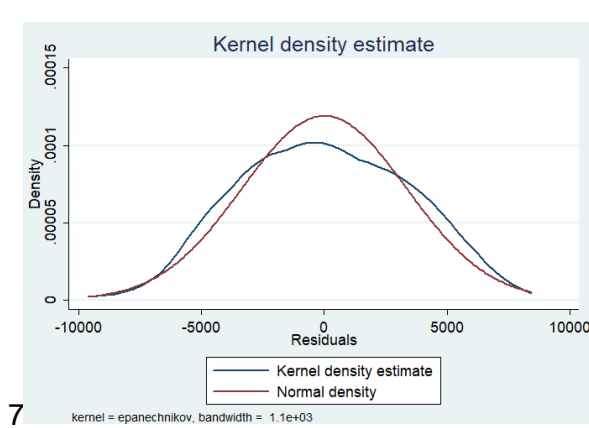
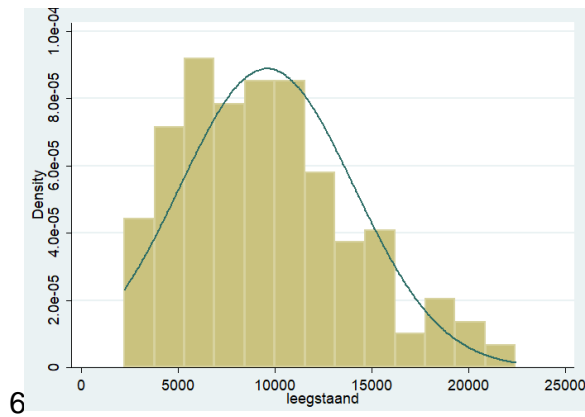
Onafhankelijkheid van de errorterm:

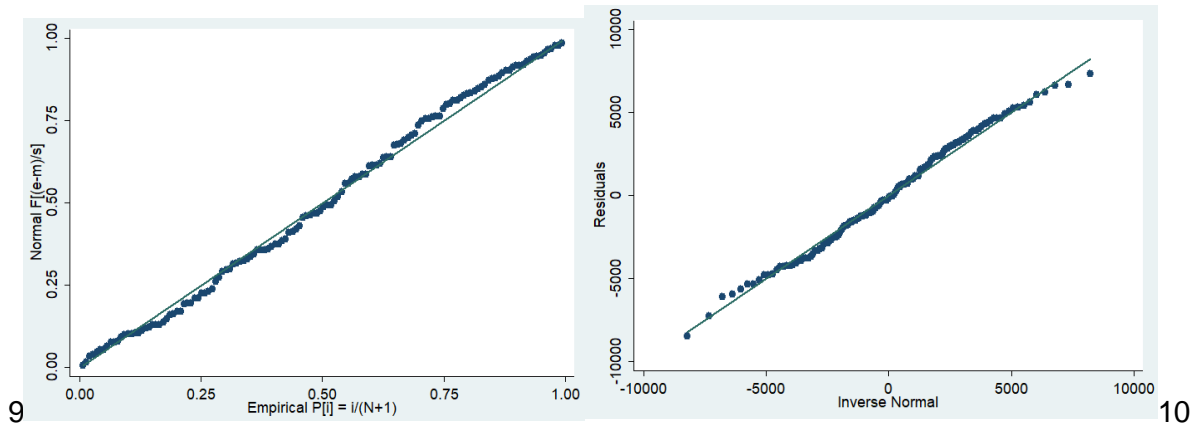
Tabel 1 tot en met 5 geeft informatie over de verdeling van de logaritme van leegstaande vierkante meters per gemeente. In tabel 1 is een redelijk normale verdeling zichtbaar. Wanneer we echter naar de verdeling van de error termen kijken zien we dat deze niet helemaal op een lijn liggen. Tabel 6 tot en met 10 geeft de leegstand weer zonder logaritme. We zien dat zowel de leegstand, als de residuals als de error term daarin beter verdeeld zijn. Dat is de reden dat in dit onderzoek wordt gekozen voor een analyse zonder logaritmische afhankelijke variabele.



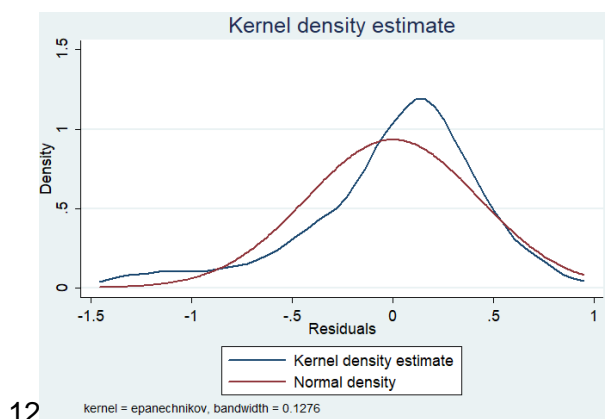
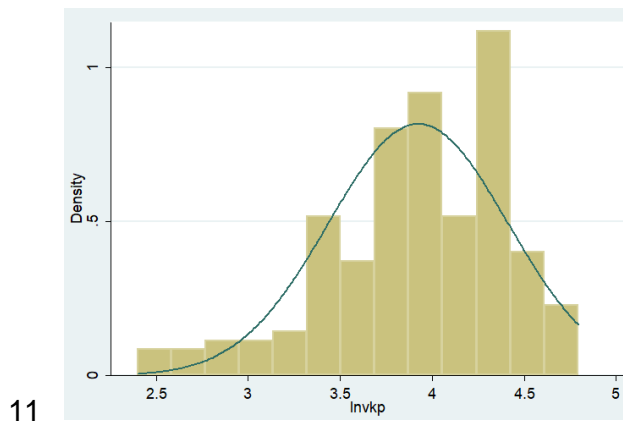


In tabel 6 tot en met 10 is de verdeling zichtbaar van de vierkante meters leegstand. Het is goed zichtbaar dat zowel de leegstand als de residuals als de errors beter verdeeld zijn dan wanneer de leegstand naar een logaritme wordt getransformeerd.

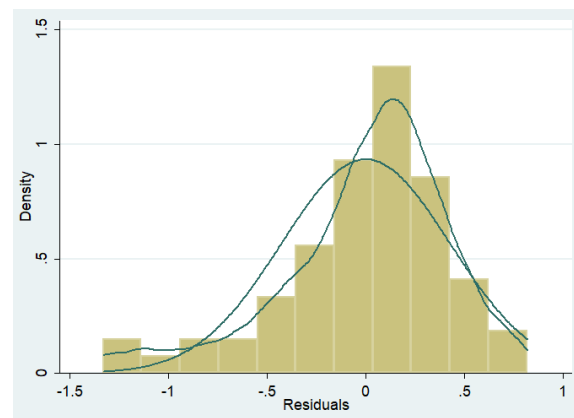


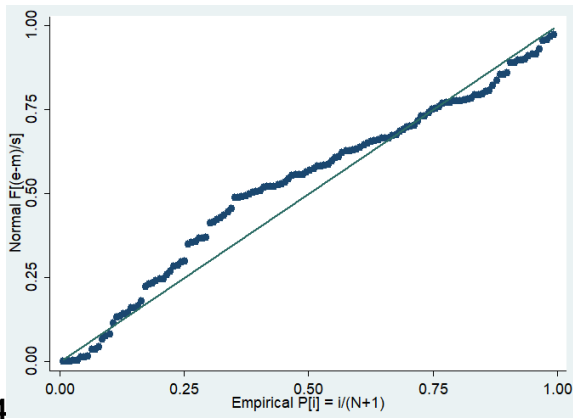


Net als bij tabel 1 tot en met 10 wordt in tabel 11 tot en met 20 zichtbaar dat het beter is om voor deze data-analyse een niet logaritmische leegstand te gebruiken. Tabel 11 tot en met 15 geeft de logaritme van het aantal leegstaande verkooppunten weer. Tabel 16 tot en met 20 geeft de verdeling van de leegstand in het aantal verkooppunten weer.

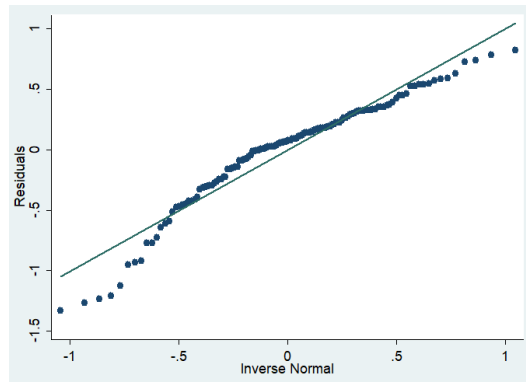


13

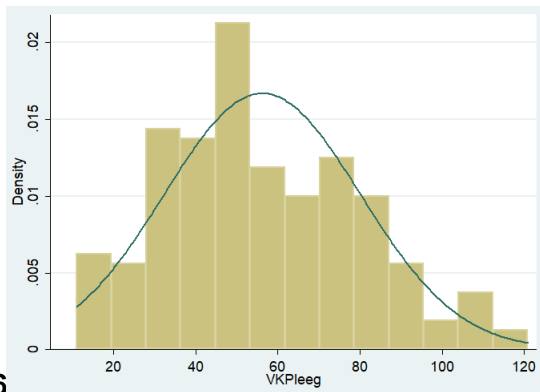




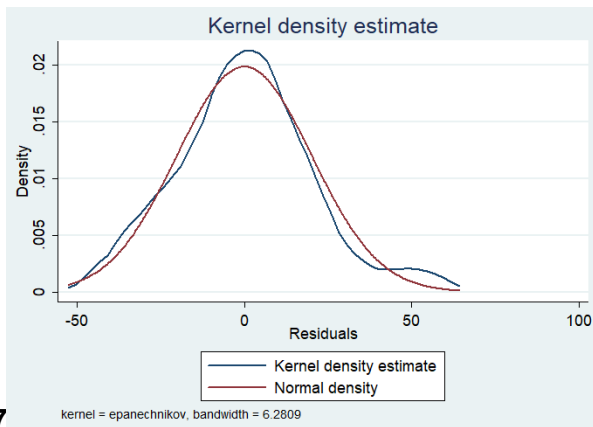
14



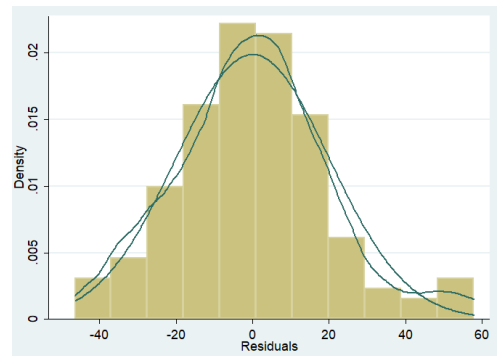
15



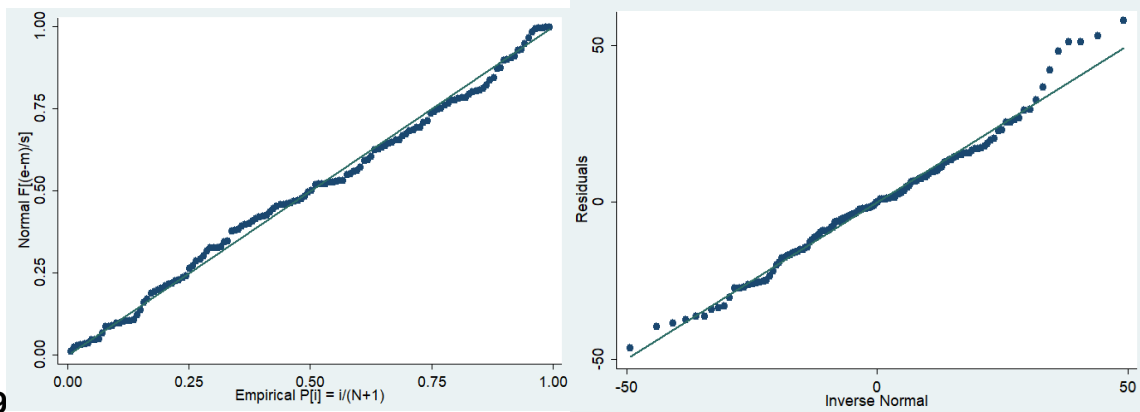
16



17



18



19

20

In de Breusch-Pagan test blijkt dat de variantie niet voor alle afhankelijke variabelen homogeen verdeeld is. In de data analyse wordt hiervoor gecorrigeerd door de errors op stadsniveau te clusteren.

```
. estat hettest
```

```
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
```

```
Ho: Constant variance
```

```
Variables: fitted values of lnvac
```

```
chi2(1)      =      1.21
```

```
Prob > chi2  =      0.2713
```

```
. rvfplot, yline(0)
```

```
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
```

```
Ho: Constant variance
```

```
Variables: fitted values of leegstaand
```

```
chi2(1)      =      4.01
```

```
Prob > chi2  =      0.0453
```

```
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
```

```
Ho: Constant variance
```

```
Variables: fitted values of VKPleeg
```

```
chi2(1)      =      1.21
```

```
Prob > chi2  =      0.2722
```

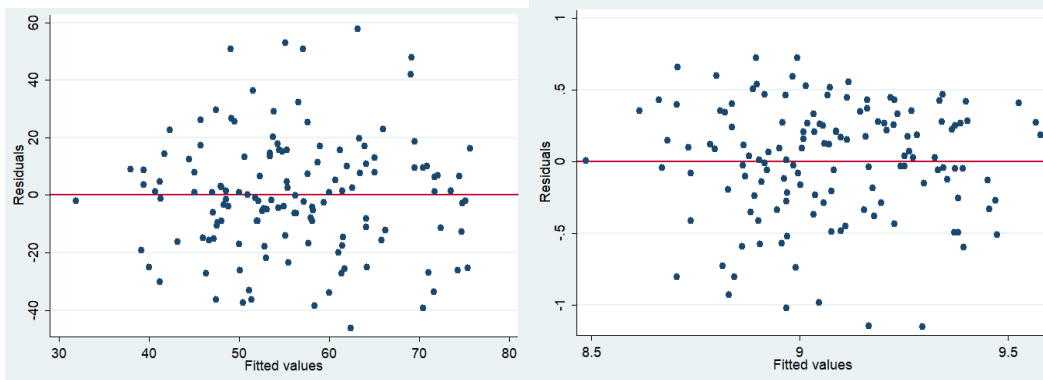
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

Ho: Constant variance

Variables: fitted values of lnvpk

chi2(1) = 5.58

Prob > chi2 = 0.0181



De 'Variance inflation factor' ook wel VIF controleert voor multicollineariteit. Onderstaande tabel laat een goede VIF waarde zien. Concluderend valt vast te stellen dat er geen last wordt ondervonden van multicollineariteit.

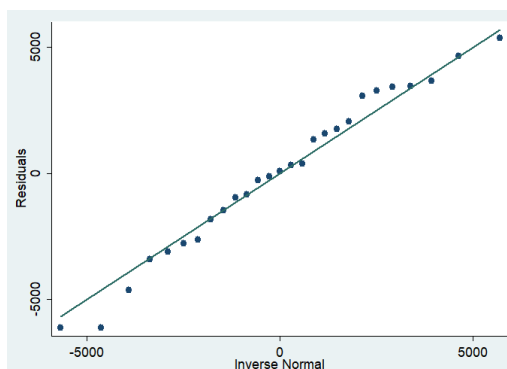
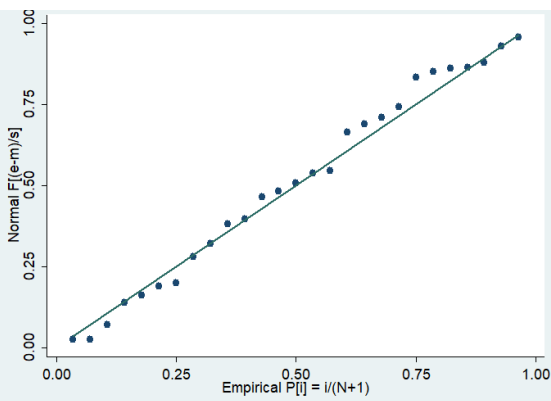
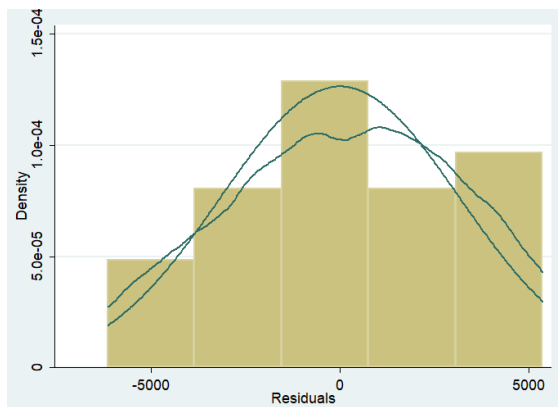
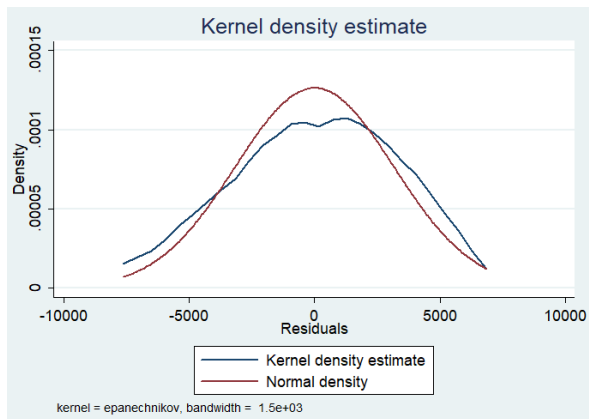
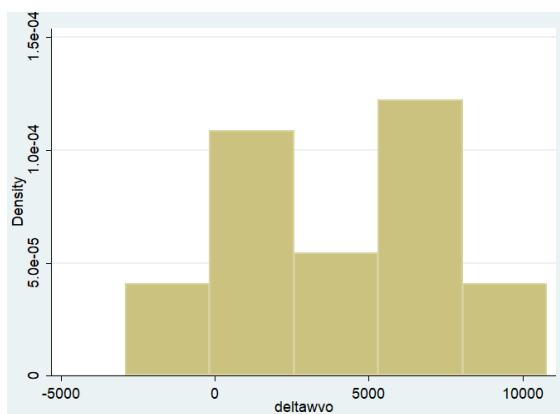
| Variable | VIF | 1/VIF |
|--------------|------|----------|
| consumente~i | 2.12 | 0.472636 |
| ijaar | 1.78 | 0.560738 |
| geminkomen | 1.50 | 0.664805 |
| a | 1.32 | 0.756002 |
| bevolkings~t | 1.30 | 0.771162 |
| c | 1.26 | 0.792498 |
| b | 1.25 | 0.803078 |
| d | 1.17 | 0.857298 |
| Mean VIF | 1.46 | |

| | leegst~d | lnvac | tra | a | trb | b | trc | c | trd | d |
|------------|----------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| leegstaand | 1.0000 | | | | | | | | | |
| lnvac | 0.9579 | 1.0000 | | | | | | | | |
| tra | -0.0323 | 0.0046 | 1.0000 | | | | | | | |
| a | 0.2804 | 0.2902 | -0.0166 | 1.0000 | | | | | | |
| trb | -0.0065 | -0.0190 | -0.0500 | -0.0380 | 1.0000 | | | | | |
| b | 0.0982 | 0.1081 | -0.0606 | 0.3102 | 0.6979 | 1.0000 | | | | |
| trc | 0.1982 | 0.1803 | -0.0907 | -0.1051 | 0.5622 | 0.3430 | 1.0000 | | | |
| c | 0.2941 | 0.2764 | -0.0481 | 0.3032 | 0.3538 | 0.4688 | 0.6155 | 1.0000 | | |
| trd | -0.0661 | -0.0839 | 0.3162 | -0.0075 | 0.1581 | -0.0167 | 0.2294 | 0.1412 | 1.0000 | |
| d | 0.0806 | 0.1016 | 0.2315 | 0.3262 | 0.0396 | 0.1875 | 0.1083 | 0.2446 | 0.6742 | 1.0000 |

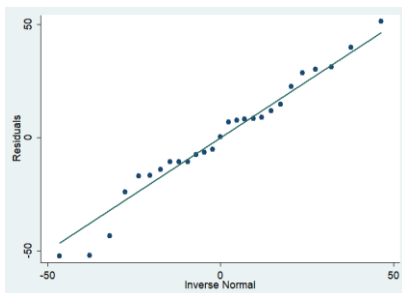
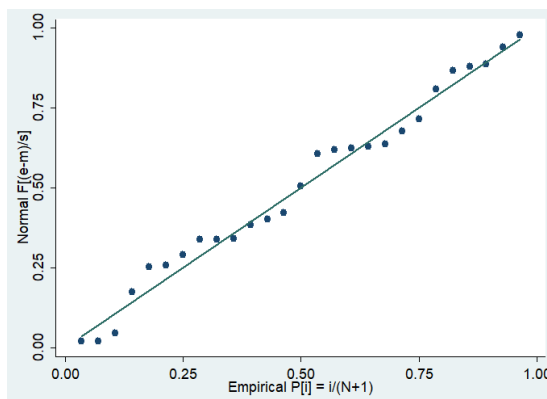
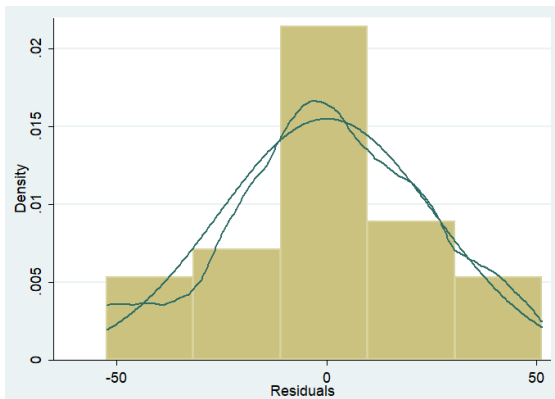
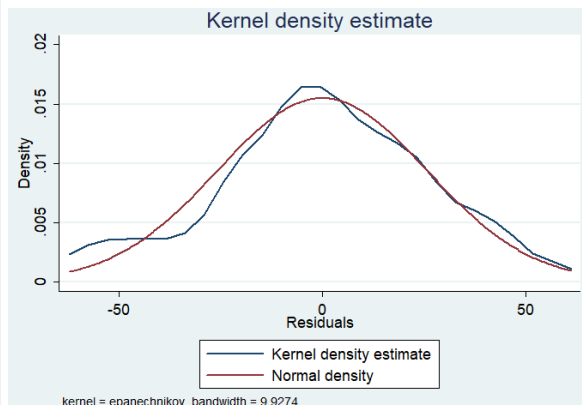
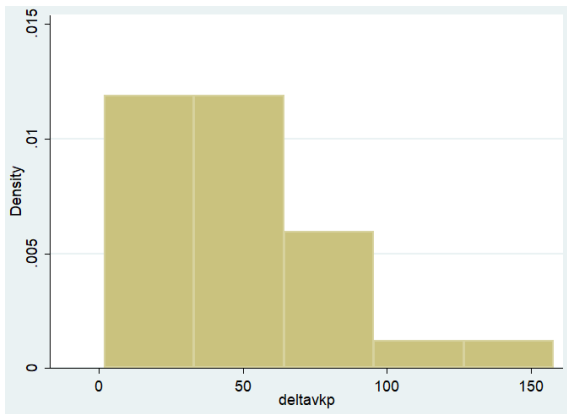
| | VKPlieg | lnvkp | tra | a | trb | b | trc | c | trd | d |
|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| VKPlieg | 1.0000 | | | | | | | | | |
| lnvkp | 0.9549 | 1.0000 | | | | | | | | |
| tra | 0.0131 | 0.0540 | 1.0000 | | | | | | | |
| a | 0.1495 | 0.1681 | 0.6250 | 1.0000 | | | | | | |
| trb | -0.0418 | -0.0465 | -0.0500 | -0.0750 | 1.0000 | | | | | |
| b | 0.0759 | 0.0840 | -0.0606 | 0.1212 | 0.6979 | 1.0000 | | | | |
| trc | 0.1773 | 0.1684 | -0.0907 | -0.1179 | 0.5622 | 0.3430 | 1.0000 | | | |
| c | 0.2520 | 0.2400 | -0.0481 | 0.0653 | 0.3538 | 0.4688 | 0.6155 | 1.0000 | | |
| trd | -0.1237 | -0.0883 | 0.3162 | 0.2108 | 0.1581 | -0.0167 | 0.2294 | 0.1412 | 1.0000 | |
| d | 0.0199 | 0.0608 | 0.2315 | 0.4371 | 0.0396 | 0.1875 | 0.1083 | 0.2446 | 0.6742 | 1.0000 |

Model 2:

WVO



VKP



Resultaten

Tabel 1: Resultaten model (3)

| Leegstand m ² | A | B | C | D |
|----------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| <i>TREAT</i> | -558 (1390) | 107 (1078) | 1662 (1078) | -946 (1485) |
| <i>TREAT X POST</i> | -531 (1152) | 4.5 (1293) | 943 (1171) | 982 (936) |
| Consumentenvertrouwen | -122 (254) | -175 (268) | -190 (279) | -144 (239) |
| Bevolkingsontwikkeling | 2.3** | 2.5** | 2.5** | 2.4** |

| | | | | |
|-------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Gemiddeld inkomen | (1.1) -1165** (552) | (1.1) -965 ** (471) | (.93) -803* (432) | (1.1) -1007** (475) |
| Jaardummies | X | X | X | X |
| Locatie | X | X | X | X |
| R-squared | 0.32 | 0.32 | 0.38 | 0.33 |

(significantie: ** <5% * <10%) (standaardfout tussen haakjes)

Tabel 2: Resultaten model (4)

| Leegstand m ² | A | | B | | C | | D | |
|----------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| <i>TREAT</i> | 55 (1481) | 10 (1329) | -699 (1219) | -483 (865) | 2767 (1708) | 1968** (913) | -1097 (1829) | -1296 (1424) |
| <i>TREAT X POST</i> | 236 (1180) | -446 (1289) | -230 (1403) | -759 (1280) | 619 (1142) | 1406 (1050) | 926 (1136) | 1087 (989) |
| JAARDUMMIES | X | X | X | X | X | X | X | X |
| LOCATIE | X | X | X | X | X | X | X | X |
| CONTROLE VARIABLEN | | X | | X | | X | | X |
| R-squared | 0.26 | 0.40 | 0.26 | 0.40 | 0.26 | 0.40 | 0.26 | 0.40 |

(significantie: ** <5% * <10%) (standaardfout tussen haakjes)

Tabel X: Coëfficiënten van beleidsinterventies en bijbehorende jaardummies van model (3). (* = significantie < 0.05)

Do-file data-analyse

```
/*1.Bepaal of je leegstaand moet/wilt transformeren*/
```

```
summarize leegstaand VKPleeg
```

```
hist leegstaand
```

```
gen lnvac=ln(leegstaand)
```

```
hist lnvac
```

```
predict e, residuals
```

```
kdensity e, normal
```

```
histogram e, kdensity normal
```

```
pnorm e
```

```
qnorm e
```

```
/*2.Check voor correlaties*/
```

```
cor leegstaand lnvac tra a trb b trc c trd d
```

```
/*1.Bepaal of je leegstaand moet/wilt transformeren door op alle afhankelijke variabelen een test uit te voeren*/
```

```
hist VKPleeg
```

```
gen lnvp=ln(VKPleeg)
```

```
hist lnvp
```

```
reg lnvp a b c d consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent  
geminkomen ijaar
```

```
predict e, residuals
```

```
kdensity e, normal
```

```
histogram e, kdensity normal
```

```
pnorm e
```

```
qnorm e
```

Alle modellen:

```
/* model 1 */
```

```
reg lnvac a b c d consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent  
geminkomen stadnr ijaar
```

reg Invkp a b c d consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingontwikkelingpergemeent
geminkomen stadnr ijaar

reg leegstaand a b c d consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr ijaar

reg VKPleeg a b c d consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingontwikkelingpergemeent
geminkomen stadnr ijaar

/* model 2*/

reg deltawvo deltaa deltab deltac deltad deltaink deltabevol deltaconsu

reg deltavkp deltaa deltab deltac deltad deltaink deltabevol deltaconsu

/* model 3*/

reg Invkp posta###tra i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invkp postb###trb i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invkp postc###trc i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invkp postd###trd i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand posta###tra i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand postb###trb i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand postc###trc i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand postd###trd i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg posta###tra i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg postb###trb i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg postc###trc i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg postd###trd i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invac posta###tra i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invac postb###trb i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invac postc###trc i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

reg Invac postd###trd i.jaar consumentenvertrouwenperprovinci
bevolkingsontwikkelingpergemeent geminkomen stadnr, vce(cluster stadnr)

/*model 4*/

reg leegstaand posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar geminkomen
consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar, vce(cluster stadnr)

reg VKPleeg posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar geminkomen
consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent, vce(cluster stadnr)

reg Invkp posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar, vce(cluster stadnr)

reg Invkp posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar geminkomen
consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent, vce(cluster stadnr)

reg Invac posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar, vce(cluster stadnr)

reg Invac posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar geminkomen
consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent, vce(cluster stadnr)

/*def*/

reg leegstaand posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar, vce(cluster stadnr)

reg leegstaand posta###tra postb###trb postc###trc postd###trd stadnr i.jaar geminkomen
consumentenvertrouwenperprovinci bevolkingsontwikkelingpergemeent, vce(cluster stadnr)

Lijst met namen van gemeente functionarissen

| | |
|-----------------------|-------------------------|
| Alkmaar | Mariska Schipper-Smit |
| Almelo | Diane van Os |
| Assen | Hester de Rijk |
| Bergen op Zoom | Loes Franken |
| Delfzijl | Herman Visker |
| Deventer | Steven Meijerhof |
| Drachten | Ico van Slooten |
| Emmen | Laurens Meijer |
| Enschede | Duco hoek |
| Groningen | Micha de Gier |
| Hengelo | Gerard Veldhof |
| Kerkrade | Wethouder Schneijder |
| Leeuwarden | Peter Popma |
| Purmerend | Jeroen van der Weerd |
| Rijswijk | Renee van Hemert |
| Schiedam | Peter Ockerse |
| Sittard | Pieter Meekels |
| Sneek | Hendrik Buwalda |
| Veenendaal | Erwijn Harsevoort |
| Venlo | Denise van Meegeren |
| Vlissingen | drs. B(Bart) Pouwer |
| Weert | Pierre Heuts |
| Winschoten | ir. Marcel Blekkenhorst |
| Zaanstad | Jan Nijman |
| Zeist | Finn Speijer |
| Zutphen | Remco Feith |
| Zwolle | Rob van Oosterhout |