

# **BINNENSTADSMANAGEMENT**

functioneren & complexiteit van de binnenstad



***Master scriptie Planologie***  
***Janita Schutter***



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

## Documentatiepagina

In opdracht van: Rijks Universiteit Groningen, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Titel rapport: BINNENSTADSMANAGEMENT  
functioneren & complexiteit van de binnenstad

Rapporttype: Master scriptie Planologie

Datum: 9 september 2009

Scriptiebegeleider: drs. T. van der Meulen

Auteur scriptie: Janita Schutter

Studentnummer: 1539132



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit ruimtelijke  
 wetenschappen

# VOORWOORD

Voor u ligt mijn Master scriptie 'BINNENSTADSMANAGEMENT functioneren & complexiteit van de binnenstad'. Deze scriptie vormt de afronding van de master Planologie aan de Rijks Universiteit van Groningen.

De scriptie is tot stand gekomen in de laatste drie maanden van de opleiding als een desktop studie en door middel van interviews. Helaas was het niet mogelijk om dit onderzoek te verdiepen met een stage door de relatief korte periode die beschikbaar was voor dit onderzoek. Tijdens het onderzoek hebben de interviews mij meer inzicht gegeven in de complexiteit van de binnenstad en het functioneren van het binnenstadsmanagement. Door het doen van onderzoek in twee Nederlandse steden wordt duidelijk dat iedere stad zijn eigen manier van handelen heeft in dezelfde situaties, waarbij de theorie dan vaak een andere manier van handelen voorschrijft. Juist het combineren van deze verschillende denkwijzen uit theorie en praktijk maakt het interessant.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om verschillende mensen te bedanken. Een eerste dankwoord gaat uit naar mijn scriptiebegeleider, drs. T. van der Meulen. Hem bedank ik voor de tijd die hij heeft vrijgemaakt voor mij en het meerdere malen doorlezen van de scriptie tijdens het schrijfproces. Bedankt voor de opmerkingen en adviezen die hieruit naar voren kwamen. Daarnaast ben ik alle geïnterviewden zeer dankbaar voor de tijd en medewerking aan mijn onderzoek.

Janita Schutter  
Usquert, september 2009

## SAMENVATTING

De binnensteden in Nederland krijgen met steeds meer binnenstadfuncties te maken, wat de beleidsvoering voor de binnenstad complex maakt. Om met de complexiteit van de binnenstad om te gaan ontstaan in de jaren '80 verschillende vormen van gebiedsmanagement, waarvan binnenstadsmanagement één vorm is.

Binnenstadsmanagement richt zich op het economisch functioneren van de binnenstad. De wijze waarop de stuurgroep binnenstadsmanagement omgaat met het economisch functioneren binnen de complexiteit van de binnenstad, is afhankelijk van de wijze hoe tegen complexiteit aan wordt gekeken. Complexiteit kan op meerdere wijzen worden benaderd. De eerste stroming ziet complexe systemen als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen. De tweede stroming ziet complexe systemen als een uniek systeem met een samengesteld karakter. Bij de verschillende stromingen hoort een eigen zienswijze over hoe te handelen binnen complexe omgevingen. Bij de eerste stroming wordt orde centraal gesteld en bij de tweede stroming chaos. Beide zienswijzen zijn van toepassing op de binnenstad, waardoor het complexe systeem binnenstad een dubbel karakter heeft. Dit dubbele karakter leidt tot spanningen tussen complicering en vereenvoudiging wat duidelijkheid wordt in de casestudies.

Uit de casestudies naar het functioneren van de stuurgroep binnenstadsmanagement in Groningen en Zwolle komt een verschillend beeld naar voren over hoe de stuurgroep handelt binnen de complexiteit van de binnenstad. Van oudsher wordt orde centraal gesteld en werd alles aangestuurd door de gemeente. Door het oprichten van de stuurgroep wordt anders omgegaan met de complexiteit van de binnenstad. In Groningen heeft de ondernemersvereniging al lange tijd overleg met de gemeente. Dit overleg is in de loop der tijd uitgebreid onder de naam stuurgroep binnenstadsmanagement. Binnen de stuurgroep worden de belangengroepen door elkander op de hoogte gehouden. Uit de interviews in Groningen ontstaat het gevoel dat de gemeente graag de touwtjes zelf in handen houdt. Er wordt informatie uitgewisseld binnen de stuurgroep, maar wel op beperkte wijze. Het B&W<sup>1</sup> heeft veelal de zaken voor besproken, waarna de stuurgroep op de hoogte wordt gesteld.

In Zwolle is de stuurgroep binnenstadsmanagement opgericht vanuit de gemeente, nadat overleg was geweest met de invloedrijkste belangengroepen voor de binnenstad. De stuurgroep binnenstadsmanagement is zich sinds de oprichting al verder aan het ontwikkelen en krijgt al meer een plek binnen het gehele gemeentelijke beleid. De oprichting van de stuurgroep leidt tot kennis uitwisseling en het inzien van het algemeen belang.

Voor een stuurgroep in het algemeen is het van belang om een strategische visie te hebben waar alle leden van de stuurgroep achter staan. Deze integrale visie vormt de basis voor de stuurgroep. Ten tweede is de communicatie tussen de verschillende belangengroepen zeer van belang. Door communicatie wordt kennis uitgewisseld, waarna anders tegen ontwikkelingen in de binnenstad aangekeken wordt. Door kennisuitwisseling zijn de belangengroepen beter op de hoogte van elkaanders belangen en kan meer gerealiseerd worden voor het algemeen belang. Het algemeen belang dient duidelijk in de strategische visie naar voren te komen. Wanneer de stuurgroep leidt tot strategische kennis, netwerkvorming en nieuwe ontwikkelingen in de binnenstad heeft de oprichting nut voor de verschillende belangengroepen.

---

<sup>1</sup> B&W staat voor: Burgermeester en Wethouders

# LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

	Pagina
Figuur 1. Conceptueel model	12
Figuur 2. Impressie binnenstad Groningen	13
Figuur 3. Impressie binnenstad Zwolle	13
Figuur 4. Concurrentiegevoel binnensteden	17
Tabel 1. Cumulatief aantal gemeenten met binnenstadsmanagement	18
Tabel 2. Doelstellingen van het binnenstadsmanagement	19
Figuur 5. Binnenstadsmanagement op drie niveaus	20
Tabel 3. De complexe samenleving ingewikkeld en samengesteld	24
Figuur 6. Luchtfoto en deelgebieden binnenstad Groningen	26
Figuur 7. Logo Groningen City Club	28
Figuur 8. Organisatie binnenstadsmanagement in Groningen (oud)	29
Figuur 9. Logo slogan 'Er gaat niets boven Groningen'	30
Figuur 10. Luchtfoto en kaartweergave van binnenstad Zwolle	33
Figuur 11. Aantal belangengroepen binnenstadsmanagement Zwolle	36
Figuur 12. Logo 'samen maken we de stad'	37

<b>Inhoudsopgave</b>	Pagina
DOCUMENTATIEPAGINA	2
VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN	5
GEDICHT 'STEIGERENDE STAD'	8
<b>1. INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleembeschrijving	9
1.2.1 Probleemstelling	9
1.2.2 Doelstelling	9
1.2.3 Vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.3.1 Begripsdefiniëring	10
1.3.2 Theorie	11
1.3.3 Praktijk	12
<b>2. CONTEXT</b>	<b>14</b>
2.1 Historisch kader	14
2.2 Het concept: binnenstadsmanagement	18
<b>3. THEORIE</b>	<b>21</b>
3.1 Complexiteit van de binnenstad	21
3.2 Specificatie van de vraagstelling	25
<b>4. GRONINGEN</b>	<b>26</b>
4.1 Binnenstadsmanagement	28
4.2 Synthese	31
<b>5. ZWOLLE</b>	<b>33</b>
5.1 Binnenstadsmanagement	35
5.2 Synthese	39
<b>6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>41</b>
LITERATUURLIJST	45

## Inhoudsopgave (vervolg)

BIJLAGEN	49
Bijlage 1. Interviewvragen RO/EZ Groningen	50
Bijlage 2. Interviewvragen Citycentrum Zwolle	52
Bijlage 3. Interviewvragen stadseconoom Zwolle	53
Bijlage 4. Interviewvragen binnenstadsmanager Zwolle	54
Bijlage 5. Interviewvragen Marketing Groningen	55

## **Steigerende stad**

De stad ligt strak  
in de heldere morgen  
door een koude nacht  
gebracht.

In warme trui,  
een vroege winkelier  
aan het ordenen, tot de uitstalling  
haar aanstaat.

Het gesloten oog  
van een moderne zaak  
met nog zwaar afhangende  
rolluiken van de slaap.

Er wordt al  
gestampvoet op de markt  
zodat het bloed harder  
stromen gaat.

Het publiek warmt zich  
aan rood gloeiende kooplieden  
wier bezwingelingen in dampende woorden  
opwalmen van de Markt.

De halve stad gaat op  
in een werkende wolk  
van niet mis te verstane  
gebaren en gezwatel.

Die pas  
tegen donker,  
bezadigd en bezakt, oplost  
en een leegte achterlaat.

Verloren doelzoekers  
kruipen in kroegen bij elkaar  
en stijgen, alcohol aangedreven,  
vlammend ten hemel.

Jan Graafland, 31 januari 2009



# 1. INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

Het gedicht 'Steigerende stad' geschreven door de stadsdichter Jan Graafland van Gouda beschrijft de binnenstad en daarmee zijdelings een aantal binnenstadfuncties zoals de winkelfunctie (winkelier, moderne zaak) en recreatiefunctie (markt en horeca) in de binnenstad. In het gedicht volgen de verschillende binnenstadfuncties elkaar vloeiend van ochtend naar avond. In de praktijk komen alle binnenstadfuncties gelijktijdig voor en dit vraagt om een goede afstemming. Om afstemming te realiseren bestaat sinds eind jaren '80 in de binnenstad van grote steden vormen van gebiedsmanagement. Deze ontstonden uit het besef dat door samenwerking van ondernemers en gemeenten de kwaliteit van de binnenstad verbeterd kan worden (STOGO onderzoek, 2005). Nog steeds staan gemeentebesturen voor de opdracht steden zodanig in te richten dat aantrekkelijke gebieden ontstaan waar mensen consumeren en wonen. Binnensteden worden ingericht om veel bezoekers aan te trekken die geld besteden in winkels, horeca en aan vermaak (Spierings, 2006). Daarnaast wordt het aanbieden van aantrekkelijke woonmilieus nagestreefd, afgestemd op de wensen van de mensen die nu en in de toekomst in de binnenstad willen wonen.

Deze tegenstelling van de sociale en economische functie kan leiden tot problemen, maar de verschillende functies kunnen ook elkaar versterken. Eén van de manieren waarop binnensteden met de economische functie van de binnenstad omgaan is door het toepassen van binnenstadsmanagement. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe het binnenstadsmanagement functioneert en hoe deze omgaat met de verschillende functies en complexiteit van de binnenstad. Bij de doel- en probleemstelling wordt dit onderzoek afgebakend.

## 1.2 Probleembeschrijving

De Nederlandse steden krijgen in de binnenstad met steeds meer verschillende functies te maken, waardoor de binnenstad een complex systeem vormt. Het onderling afstemmen van de verschillende binnenstadfuncties kan tot problemen/conflicten leiden. Onder binnenstadfuncties wordt verstaan: economische -, woon - en recreatieve functies. De vraag die centraal staat is hoe dient te worden omgegaan met deze verschillende functies. Eind jaren '80 is het concept binnenstadsmanagement ontstaan om invloed uit te oefenen op het economisch functioneren van de binnenstad. Dit onderzoek richt zich specifiek op de vraag hoe binnenstadsmanagement omgaat met het functioneren en de complexiteit van de binnenstad.

Nadat de probleemstelling, doelstelling, vraagstelling zijn behandeld worden begrippen als stadscentrum, binnenstad, binnenstadsmanagement en binnenstadfuncties gedefinieerd. Het begrip complexiteit staat centraal in het theoretisch hoofdstuk, hoofdstuk 3.

### 1.2.1 Probleemstelling

De verschillende binnenstadfuncties maken de beleidsvoering voor de binnenstad complex. De vraag die centraal staat is op welke wijze het binnenstadsmanagement met deze complexiteit om gaat. Evenzo wordt gekeken naar de rol van de gemeente binnen het binnenstadsmanagement en haar invloed van de gemeente door middel van beleidsstukken. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe het binnenstadsmanagement functioneert, welke belangengroepen er zitting in hebben en hoe de verschillende belangengroepen aankijken tegen het functioneren van het binnenstadsmanagement in de complexiteit van de binnenstad.

### 1.2.2 Doelstelling

Het onderzoeken van het functioneren van het binnenstadsmanagement in de complexiteit van de binnenstad.

### 1.2.3 Vraagstelling

Om deze doelstelling te halen zal de vraagstelling in verschillende vragen worden opgedeeld. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

- Hoe functioneert het binnenstadsmanagement en wat voor invloed heeft het binnenstadsmanagement op de complexiteit en het functioneren van de binnenstad?

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen zijn de volgende deelvragen voor dit onderzoek opgesteld:

- Waar komt het concept van binnenstadsmanagement oorspronkelijk vandaan?
- Hoe gaan verschillende gemeenten in Nederland om met de binnenstad? (daarbij Groningen en Zwolle als case studie).
- Hoe kijkt de toerisme branche (Marketing Groningen en Zwolle marketing) in Groningen en Zwolle aan tegen de binnenstad?
- Hoe kijkt de ondernemer/winkelier in Groningen en Zwolle aan tegen de binnenstad?
- Wat voor invloed hebben pandeigenaren/makelaars/projectontwikkelaars op het functioneren van de binnenstad in de loop der tijd gekregen?
- Wat voor invloed heeft de binnenstadsmanager op de binnenstad?

## 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een desktop en interview studie. Natuurlijk zijn de onderzochte binnensteden bezocht om hetgeen wat beschreven staat zelf te zien en waar te nemen. Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie. Met het literatuuronderzoek is het historische kader van de binnenstad inzichtelijk gemaakt. Daarnaast heeft het literatuuronderzoek als basis gediend voor de verkenning van bestaande theorieën over het management in complexe situaties.

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een praktijk studie, waarvoor meerdere interviews zijn gehouden. Interviews zijn onder andere gehouden met: gemeente Groningen, gemeente Zwolle, Citycentrum Zwolle en de binnenstadsmanager van Zwolle. Zwolle Marketing wilde helaas geen medewerking verlenen vanwege tijdsgebrek en Marketing Groningen heeft eerst toegezegd de vragen per e-mail te beantwoorden maar heeft daaropvolgend niets meer van zich laten horen.

### 1.3.1 Begripsdefiniëring

In de literatuur en in de praktijk worden verschillende definities gehanteerd voor het centrale gedeelte van de stad. Omdat de termen 'binnenstad' en 'stadscentrum' vaak door elkaar worden gehaald, is een heldere definitie van beide begrippen handig. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de definities, zoals Buursink (1996) deze heeft onderscheiden. Daarnaast wordt een definitie gegeven van de begrippen 'binnenstadsmanagement' en 'binnenstadsfuncties', want deze begrippen zullen veelvuldig gebruikt worden.

#### Stadscentrum

Het stadscentrum is; *'het gebied in de stadskern waar een zodanige verdichting voorkomt van detailhandel, horecabedrijven, kantoren, uitgaan - en vermaakgelegenheden, bestuursinstellingen, andere bedrijven en publieke instellingen voor de gehele stad en veelal ook het ommeland, dat het nagenoeg geheel door dit soort bedrijven in beslag genomen wordt'* (Buursink, 1996). Het stadscentrum is dus het functionele hoofdcentrum van de stad, waar centrumactiviteiten veel voorkomen en de woonfunctie en industrie niet aanwezig zijn.

#### Binnenstad

Het begrip 'binnenstad' staat voor het centrale deel van de stad. De binnenstad wordt door Buursink (1996) vanuit een historisch-geografisch oogpunt gedefinieerd als het oudste gedeelte van de huidige stad: *'de binnenstad is het stadsdeel dat reeds bestond vóór de periode van de grote stadsuitbreidingen in de tweede helft van de negentiende eeuw en veelal nog door singels en grachten wordt begrensd'*. Volgens deze definitie is de binnenstad

dus het gedeelte van de stad met de oudste bebouwing, dat vóór de industrialisatie de gehele stad representeerde. Dit gebied is te herkennen als het gebied binnen de grachten of de oude vestingmuren die nu nog (deels) aanwezig zijn, zoals de grachten bij Zwolle en Groningen. Zowel in stijl, afmetingen, bebouwingsdichtheid en de vormen van het stratenplan wijkt de historische stadskern gewoonlijk sterk af van de jongere stadsdelen.

Tot de binnenstad behoort doorgaans een groter gebied dan tot het stadscentrum. Het verschil in ruimtelijke omvang van beide gebieden is echter minder belangrijk dan het functionele verschil. Waar men in het stadscentrum voornamelijk commerciële, publieksgerichte functies aantreft en de woonfunctie ondervertegenwoordigd is, neemt het wonen in de binnenstad als geheel een belangrijker functie in. Het gedeelte van de binnenstad dat niet tot het stadscentrum gerekend kan worden, wordt de binnenstedelijke randzone genoemd. Juist deze zone, waar een combinatie van de woonfunctie en in mindere mate ook commerciële functies te vinden is, geeft de binnenstad vaak een eigen gezicht.

#### Binnenstadsmanagement

Binnenstadsmanagement wordt door Voogd (1995) gedefinieerd als *‘een op de binnenstad gericht, bewust gestructureerd samenwerkingsproces, waarbij gestreefd wordt naar een harmonieus samengaan van enerzijds stedelijke vormen en functies en anderzijds economische efficiëntie en het scheppen en handhaven van een attractieve, hoogwaardige leefomgeving’*. Kortom een samenwerking tussen publieke en private partijen met als gezamenlijk doel een aantrekkelijke binnenstad om daarmee het economisch functioneren van de binnenstad te versterken (Platform Binnenstadsmanagement, 2009). Zoals vermeld heeft het (stads)centrum een kleinere omvang dan de binnenstad, waardoor beter de term binnenstadsmanagement gebruikt kan worden dan de term centrummanagement. Dit om verwarring te voorkomen.

#### Binnenstadfuncties

Buursink (1996) heeft de belangrijkste functies in de stad gedefinieerd. Hier volgen de definities van de (hoofd)functies die voorkomen in de binnenstad;

- Woonfunctie: de stad is in de eerste plaats een woonplaats met verschillende woningtypen en woonmilieus. De binnenstad vormt een specifiek woonmilieu.
- Verzorgingsfunctie: commerciële en niet-commerciële voorzieningen voor de stadsbewoners, maar ook voor de bezoekers uit de regio of van verder weg. Voorzieningen als: detailhandel, horeca, onderwijs, gezondheidszorg, sport, recreatie en cultuur.
- Toeristische functie: de primaire elementen die bezoekers van verre aantrekken. Elementen zoals; monumentale gebouwen, musea, congresgebouwen, dierentuinen, evenementen, vermaak etc. Toeristen maken daarnaast gebruik van secundaire elementen als: hotels, winkels, restaurants en uitgaansgelegenheden die ook tot de verzorgingsfunctie behoren. Deze functie wordt ook wel de vrijetijdsfunctie genoemd.

#### 1.3.2 Theorie

Het theoretisch kader richt zich op de complexiteit van de binnenstad. Complexiteit kan vanuit twee verschillende stromingen worden benaderd. De eerste stroming ziet complexe systemen als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen. De tweede stroming ziet complexe systemen als een uniek systeem met een samengesteld karakter. Beide zienswijzen blijken deels toepasbaar op de complexiteit van de binnenstad, waardoor het complexe systeem binnenstad een dubbel karakter krijgt. Dit dubbele karakter wordt aan de hand van vier concepten uitgewerkt. De vier concepten die uitgewerkt worden zijn: (on)begrensd, (on)gekendheid, (on)gestructureerd en (on)bevredigd. De betekenis van deze vier concepten wordt duidelijk in het theoretisch kader en dient als basis voor de case studies van Groningen en Zwolle.

### 1.3.3 Praktijk

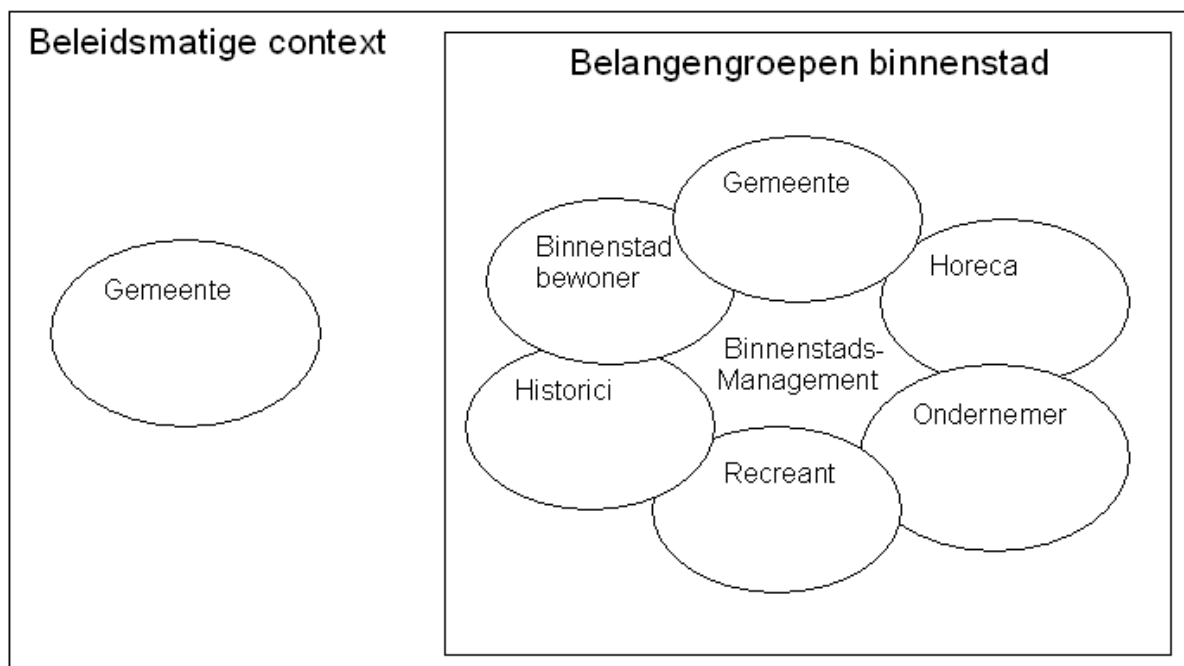
In twee provinciehoofdsteden van Nederland: Groningen en Zwolle wordt onderzocht hoe invulling wordt gegeven aan binnenstadsmanagement. Deze middelgrote steden zijn geschikt voor het onderzoek, want van Dinteren (1992) veronderstelt dat kleine steden (steden met minder dan 50.000 inwoners) onmogelijk op grote schaal aan binnenstadsmanagement kunnen doen. In zeer grote steden (steden met meer dan 200.000 inwoners) daarentegen is veelal sprake van meerdere 'centra' die iedere hun eigen management kunnen ontwikkelen. Een kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is dat het voor grote Nederlandse steden niet lijkt op te gaan dat er meerdere centra ontstaan, want iedere inwoner van de stad blijft georiënteerd op de binnenstad. Deze oriëntatie ontstaat alleen al doordat de binnenstad veelal iets extra's te bieden heeft, zoals de symbolische waarde van de binnenstad (van der Meulen, 2009).

Aan de hand van beleidsmatige stukken en interviews met verschillende belangengroepen die zitting nemen in de stuurgroep van het binnenstadsmanagement zal ingegaan worden op de vraag hoe omgegaan wordt met de complexiteit van de binnenstad. Bij beleidsmatige stukken moet gedacht worden aan: bestemmingsplan binnenstad, structuurplan voor het centrumstedelijk gebied, gemeentelijke verordeningen etc. Aan de hand van deze documenten kan meer inzicht worden verkregen over het functioneren van de binnenstad en hoe invulling wordt gegeven aan de verschillende functies.

In figuur 1, conceptueel model, is weergegeven vanuit welke belangengroepen invloed wordt uitgeoefend op de binnenstad. Deze actoren hebben elk hun eigen belangen, maar ook hun gezamenlijke belangen die samen komen in het binnenstadsmanagement. Daarbij heeft de gemeente een beleidsmatige invloed op de stad.

De vraag die gesteld dient te worden is hoe de gemeente omgaat met dit te voeren beleid en hoe het beleid tot stand komt. Hierbij staat de vraag centraal wat de rol is van binnenstadsmanagement op het gehele gemeentelijke beleid en hoe de verschillende belangengroepen aankijken tegen het functioneren van het binnenstadsmanagement.

Figuur 1. Conceptueel model



Bron: zelf gemaakt

## Groningen

Figuur 2. Impressie binnenstad Groningen



Bron: Flickr (2009)

*‘Groningen heeft een binnenstad om trots op te zijn en één die zich op diverse fronten onderscheidt van anderen. En daarmee een binnenstad waar Stadgers en niet-Stadgers in grote getale naar toekomen. Om er te winkelen, te werken, te studeren, zich te vermaken. Om kunst of de monumentale buurtjes te bezoeken en elkaar te ontmoeten. Of omdat ze er wonen natuurlijk, want Groningen kent veel binnenstadbewoners. De binnenstad is een belangrijke, zo niet de belangrijkste trekker van stad en regio. Met ruim 30 miljoen bezoekers per jaar, 30.000 arbeidsplaatsen en de vele scholieren en studenten, een grote variatie aan soorten functies en gebouwen is het stadshart een continu brandpunt van activiteit waar het op heel veel momenten een drukte van belang is’ (Structuurvisie 2009).*

De vraag is hoe alles samengaat en hoe omgegaan wordt met de complexiteit van de economische functie van de binnenstad.

## Zwolle

Figuur 3. Impressie binnenstad Zwolle



Bron: Martijn Maris (2009) & Schep makelaardij (2009)

*Zwolle werkt hard aan de verbetering van haar binnenstad. Speciaal daartoe is in 2004 het ‘Ontwikkelingsprogramma Binnenstad 2015’ vastgesteld. En sindsdien zijn we volop bezig met het slijpen van de Zwolse diamant. Met als doel ons stadshart te laten uitgroeien tot een uitblinker van formaat! Dat doet de gemeente niet alleen, maar samen met ondernemers, bewoners, belangengroeperingen en andere betrokken organisaties (Gemeente Zwolle, 2009A).*

De vraag is hoe het binnenstadsmanagement functioneert in Zwolle. Tevens is de vraag hoe rekening wordt gehouden met impulsen en hoe met de visie op de lange termijn.

## 2. CONTEXT

Wat bepaalt de kwaliteit van een binnenstad? Dit is het onderwerp van vele onderzoeken geweest. Sfeer, gezelligheid, een aantrekkelijke omgeving, culturele voorzieningen; al deze aspecten leveren een bijdrage aan een aantrekkelijke binnenstad. En het is juist de combinatie van al deze verschillende functies, de multifunctionaliteit, die de meerwaarde aan een binnenstad geeft (Seip & Ashworth, 1998). Winkelen is één van de hoofdactiviteiten van binnenstadbezoekers, waarmee het de economische basis vormt voor andere activiteiten. Zonder deze basis ontstaat een 'dode binnenstad' of 'museumstad'. De levendigheid en multifunctionaliteit verdwijnt dan aangezien de nadruk komt te liggen op één of enkele functies en niet op het samenspel (Seip & Ashworth, 1998). Volgend historisch kader vanaf 1945 geeft inzicht in de vestiging van verschillende functies en daarmee verschillende belangengroepen in de binnenstad. Het geeft ook inzicht in het samenspel tussen de verschillende functies wat zorgt voor een multifunctionele stad. Waarbij het doel is dat de verschillende functies gezamenlijk een aantrekkelijke binnenstad vormen.

### 2.1 Historisch kader

Na de Tweede Wereldoorlog is de binnenstad in Nederland constant aangepast. Er zijn steeds meer groepen betrokken geraakt bij de ontwikkeling van de binnenstad die elk een eigen invloed hebben. Eerst waren er de winkelier en consument die het beeld bepaalden, aangestuurd door de overheid. De winkeliers waren tot in de jaren '50 zelf verantwoordelijk voor de stichting, verbouw en inrichting van de winkelpanden, met als doel handel drijven. De overheid stelde geld beschikbaar voor de bouw en inrichting van de winkelpanden. Vanaf eind jaren '50 werden al meer winkelpanden verhuurd, waardoor een ontkoppeling plaatsvond tussen de pand - en winkeleigenaar. Door deze verschuiving wordt het functioneren van de winkelfunctie vanaf dit moment mede beïnvloed door actoren die de voorwaarden scheppen om detailhandel mogelijk te maken. Deze groep, voorwaarde scheppende actoren, bestaat uit pandeigenaren, projectontwikkelaars, makelaars en vastgoedadviseurs (Boekema, van der Steen en van de Wiel, 1998).

#### Jaren '50

De overheid deed in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog aan cityvorming (RIVM, 2007). Cityvorming houdt in dat een gezonde stedelijke economie ontstaat door het versterken van de kantoorfunctie. Veel woningen werden in deze periode gesloopt of omgebouwd tot kantoor, waardoor de woonfunctie in de binnenstad afnam. De woningproductie was in deze periode gericht op de benodigde voorraad en niet op de bouwlocatie en de rol die het wonen heeft binnen de multifunctionele binnenstad. Er werden in deze periode veel verkeersdoorbraken gerealiseerd om zo meer ruimte te maken voor de auto en zakelijke dienstverlening. De wijken rondom het centrum fungeerden als draagvlak voor het stadscentrum, zodat deze van alle kanten goed bereikbaar werd. Dat cityvorming inhield dat sterke economische activiteiten zwakkere (zoals wonen, ambachten, industrie) zouden verdringen, werd niet als problematisch ervaren (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Kort samengevat; in deze functionalistische periode staan de ontwikkelingen in de binnenstad geheel in het teken van economische groei. De binnenstad wordt gezien als een economische motor, die draaiende gehouden kan worden door ruimte vrij te maken voor commerciële functies (de detailhandel en kantoren), welke optimaal met de auto bereikbaar moeten zijn.

In principe zijn vijf fasen in de ontwikkeling van de binnenstad te onderscheiden: herbouw, vernieuwing, herinrichting, functieverandering en kwaliteitsverhoging (Boekema, Buursink en van der Wiel, 1996).

Herbouw (fase één) houdt in; het opnieuw opbouwen van binnensteden. Zo leidde herstel van oorlogsschade in Rotterdam tot het ontwerp van de Lijnbaan, een verkeersvrij winkelgebied. Dit concept was toen geheel nieuw en in veel gemeenten werd naar Rotterdams voorbeeld maatregelen genomen voor sanering en verkeersdoorbraken. In

steden die eveneens waren getroffen door een bombardement ontstond de mogelijkheid de binnenstad aan te passen aan de maatschappelijke eisen van de naoorlogse tijd, want er hoefde geen rekening meer gehouden te worden met de historische stedelijke morfologie. Deze steden kenmerkten zich ten eerste door een ruimer opgezette morfologie met brede, rechtlijnige straten en grootschalige pleinen. Ten tweede kennen ze veel functionele gebouwen, ontworpen voor een bepaalde bestemming en een sterke scheiding van binnenstedelijke functies.

In steden met historische kern ontstonden juist conflicten tussen aanhangers van de moderne stedenbouw en historici over hoe vernieuwing (fase twee) en aanpassing van de ruimtelijke structuur gecombineerd kon worden met het historische aspect. Hierdoor namen steden met historische kern veelal dezelfde maatregelen. Binnen deze steden met historische stadskern kreeg de woonfunctie wel aandacht. Het behouden van de woonfunctie had als doel: verlevendiging van de binnenstad, beperking van het woon - en werkverkeer, bewoning van ruimten boven winkels en bewoning van monumenten (Kok, 1959). Het behoud van monumenten was in deze periode lastig, vanwege verwaarlozing en leegstand. Geld om ze geschikt te maken voor bewoning of bedrijvigheid was niet aanwezig. Hierdoor zijn in deze periode veel monumenten gesloopt onder het motto 'of een levende stad met verkeer of een museum zonder verkeer' (van der Cammen & de Klerk). De monumentenwet van 1961 bracht hier verandering in waardoor stads – en dorpsgezichten beschermd konden worden met bestemmingsplannen die bepalingen bevatten.

#### Jaren '60

Het verschijnsel cityvorming kende vooral in de jaren zestig een grote aanhang, waardoor veel binnensteden werden aangepast aan de snel groeiende economie. Door de beperkte (auto) bereikbaarheid en parkeercapaciteit kon de binnenstad niet concurreren met de wijk – en buurtwinkelcentra. Dit werd als een van de redenen gezien om de binnensteden te vernieuwen. Door verwaarlozing van de woonfunctie ontstond veel onderhoudsachterstand aan de woningen, waardoor mensen wegtrokken uit de stad om daarbuiten te wonen (suburbanisatie). Het afnemen van de woonfunctie en het toenemen van de werkfunctie, had veel verkeersstromen tot gevolg. Naast verkeersstromen voor werk word de stad bezocht voor het doen van boodschappen of vermaak (van der Cammen & de Klerk, 2003). Vanaf 1965 neemt de consumptiemaatschappij toe en langzaamaan worden steeds meer lokale winkeliers vervangen door filiaalwinkels (Boekema, van der Steen en van der Wiel, 1998). De winkelfunctie werd al dominanter in binnensteden en de daarbij toegenomen mobiliteit leidde tot conflicten. Hierop moesten steden opnieuw ingericht worden (fase 3).

#### Jaren '70

Langzaamaan werden in de jaren zeventig winkelstraten ingericht als promenades voor voetgangers met straatmeubilair, doordat steeds meer protest ontstond tegen de cityvorming gedachte. De auto verdween veelal uit het winkelgebied (autoluw maken) om functiemenging in de binnenstad terug te krijgen. Het autoluw maken van de binnenstad had als hoofddoel het verblijfsklimaat in de binnensteden te verbeteren. Daarbij moest de woonfunctie weer terugkomen, om daarmee binnensteden 'knusse woonkamers' te maken (van der Cammen & de Klerk, 2003). De woonfunctie heeft een lokaal economische functie en zorgt voor renovatie van verpauperde straten (gentrification) (Seip & Ashworth, 1998). De lokale economische functie betekent een regelmatige uitgave aan dagelijkse behoeften. Binnensteden vervullen op deze manier een 'dorpseconomie' met dagelijks benodigde diensten en faciliteiten voor de 'dorpsbewoners' zoals supermarkten, cafés, afhaalrestaurants, goedkope kledingwinkels en diensten (videotheken, copy shops, etc.) Van de gebruikers van de binnenstad zijn 20% overdag en 40% 's avonds puur in de binnenstad omdat ze daar wonen (Seip & Ashworth, 1998). Hiermee zorgt de binnenstadbewoners voor een basiseconomie en nieuwe functies in de binnenstad die de levendigheid vergroten. Kortom in de jaren zeventig is er duidelijk sprake van een omslag in de binnenstedelijke ontwikkeling. Waren de ontwikkelingen eerst gericht op de autobezitter, nu wordt deze juist uit de binnenstad geweerd. De aandacht voor de economische motorfunctie van de

binnenstad neemt af, ten gunste van de zwakkere functies, zoals het wonen en de monumenten in de binnenstad. De aandacht verschuift van de binnenstadbezoeker naar de binnenstadbewoner.

Gentrification helpt om historische panden in stand te houden, wat een positief effect heeft op de uitstraling van de binnenstad. Bij de woonfunctie in historische panden is sprake van afhankelijkheid. De historische aard heeft de woonfunctie nodig om niet tot een verlaten leegte te worden. Het wonen is hierdoor van groot belang voor de historische stad, alleen de historische stad is niet van belang voor de woonfunctie. Slechts een klein deel (5%) van de binnenstadbewoners geeft aan te willen wonen in een monument, aldus een landelijke enquête gehouden in België (Belgica Nostra, 1990). Daarentegen stelt de binnenstadbewoner ook bepaalde eisen aan de binnenstad en de bereikbaarheid daarvan. Hierop ontstonden voor levering van goederen aan bedrijven vensteruren, waarin het is toegestaan om met de (vracht)auto een winkelstraat in te rijden. Vanaf deze periode worden er organisaties opgericht om het beheer van het winkelgebied te organiseren en de communicatie tussen ondernemers en gemeentelijke overheid te stimuleren en structureren.

#### Jaren '80

Vanaf de jaren '80 stond al meer de kwaliteit van gebouwen en zijn omgeving centraal, waarmee de woonfunctie en historische uitstraling van de binnenstad al meer werd gestimuleerd. Er werd steeds meer aandacht besteed aan de uitstraling van de openbare ruimte. Een goed voorbeeld hiervan is het Waagstraat project in Groningen, waarbij de historische structuur wordt hersteld en het gebouw multifunctioneel wordt ontworpen. Een belangrijke gedachte in de binnenstedelijke planning in deze periode vormt het streven naar een levendige binnenstad. Het stimuleren van verschillende functies draagt hier aan bij. Om verschillende ontwikkelingen mogelijk te maken is een goede samenwerking tussen private en publieke partijen van belang, wat vanaf de jaren tachtig als positief wordt gezien (Boekema, van der Steen en van der Wiel, 1998). De jaren tachtig staan dus voor een vernieuwde belangstelling voor de economische motorfunctie van de binnenstad. In vergelijking met de jaren zestig, ligt het accent nu meer op de vrijetijdsfunctie van de binnenstad (funshoppen, horeca, vertier), in plaats van op kantoren en detailhandel. Bezoekers, niet de binnenstadbewoners, staan centraal.

De nieuwe binnenstadbewoners hadden een eigen leefstijl en stimuleerden daarmee de daghoreca, de lokale economie en andere functies. Tevens werden veel historische gebouwen herontwikkeld, waarbij nieuwe functies zich gingen vestigen in oude gebouwen (functieverandering, fase vier). Naast de planmatige herontwikkeling van waterfronten en historische gebouwen zijn in sommige steden meteen aan de binnenstad winkelconcentraties ontstaan met een geheel eigen sfeer (opkomst megamalls). Deze concentraties ontstonden door de te hoge huren in de binnenstad zelf.

#### Jaren '90

In de jaren '90 beginnen steden al meer te concurreren om de consument naar hun stad toe te krijgen. Door het sterk toegenomen aantal filiaalwinkels en de eenzijdige aandacht voor de winkelfunctie, is de uniformiteit van de binnensteden toegenomen (Boekema, Buursink en van de Wiel, 1996). Hierop proberen gemeentebesturen zich te onderscheiden van andere steden. Er ontstaat meer vraag naar kwalitatief hoogwaardige winkelmilieus, betere bereikbaarheid en betere parkeervoorzieningen. Bereikbaarheid en parkeren worden als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor een attractief stadscentrum 'no parking, no attractivity'.

De consumentenbestedingen in de detailhandel zijn in de periode 1985 - 1998 gedaald van 44 naar 36 procent (Boekema, van der Steen en van der Wiel, 1998). Om dit verlies te compenseren, moet de detailhandel met andere dienstverleningssectoren concurreren. De groei in recreatie biedt een mogelijkheid voor de detailhandel. De positie van detailhandel verschuift van puur handel naar dienstverlening en handel. Daarbij gaat de consument anders met zijn tijdsbesteding om. Het veranderen van de openingstijden is een manier van kwaliteitsverhoging (fase vijf). Daarnaast dient de entertainmentfunctie in de binnenstad vergroot te worden want de consument wil vermaakt worden (Boekema, van der



Steen en van der Wiel, 1998). Er moet voldoende gelegenheid zijn voor daghoreca, restaurants en bioscopen. Deze 'nieuwe' functies trekken andere bedrijven naar de binnenstad, waarmee de uitstraling en de samenhang in de binnenstad wijzigt. Een eerste wijze waarop steden zich onderscheiden is door het organiseren van culturele activiteiten. De culturele voorzieningen hebben al meer invloed op het functioneren van de binnenstad (Ashworth, 1994). Er dient een gevarieerd aanbod aanwezig te zijn, waar musea een voorbeeld van zijn.

Samenvattend: de jaren negentig staan in het teken van grootschalige plannen, waarbij de binnenstad integraal benaderd wordt. Zowel de binnenstadbezoeker als de binnenstadbewoner krijgt aandacht en de verschillende functies worden gemixt. Door de opkomst van nieuwe detailhandelsvormen en het toegenomen concurrentieklimaat tussen binnensteden, neemt de druk op de binnenstad toe.

2000: actuele ontwikkelingen

De ontwikkelingen uit de jaren '90 worden grotendeels voortgezet; de integrale ontwikkeling van de binnenstad, waarbij de consument het uitgangspunt is voor het beleid van de binnenstedelijke actoren. De trend van winkels die wegtrekken uit het stadscentrum naar de binnenstedelijke randzone zet door. Deze ontwikkeling versterkt het concurrentiegevoel van de binnenstedelijke actoren.

Door deze ontwikkelingen is de aandacht van de positie van binnensteden in de media groot. Het concurrentiegevoel tussen de binnensteden komt tot uitdrukking in verschillende verkiezingen, zoals weergegeven in figuur 4.

Figuur 4. Concurrentiegevoel binnensteden



Bron: [www.gelredome.nl](http://www.gelredome.nl), [www.bestebinnenstad2007.nl](http://www.bestebinnenstad2007.nl), [www.wereldskoken.com](http://www.wereldskoken.com) (2009)

## 2.2 Het concept: binnenstadsmanagement

Het toegenomen aantal belangengroepen maakt het management van de binnenstad niet eenvoudiger. Het gezamenlijke belang van de groeiende groep van belangengroepen in de binnenstad is op korte en/of lange termijn een aantrekkelijke binnenstad (Boekema, van der Steen en van der Wiel, 1996). Om samenwerking tussen de verschillende groepen mogelijk te maken is het concept binnenstadsmanagement eind jaren tachtig ontwikkeld (Ennen, 1996). Binnenstadsmanagement wordt door Voogd (1995) gedefinieerd als;

*‘Een op de binnenstad gericht, bewust gestructureerd samenwerkingsproces, waarbij gestreefd wordt naar een harmonieus samengaan van enerzijds stedelijke vormen en functies en anderzijds economische efficiëntie en het scheppen en handhaven van een attractieve, hoogwaardige leefomgeving’.*

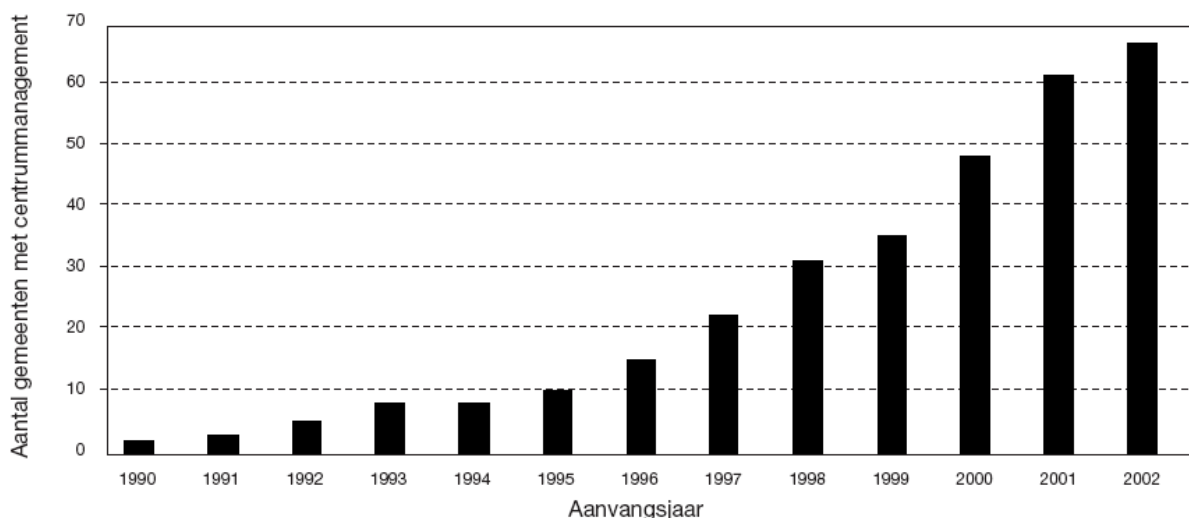
Kortom een samenwerking tussen publieke en private partijen met als gezamenlijk doel een aantrekkelijke binnenstad om daarmee het economisch functioneren van de binnenstad te versterken (Platform Binnenstadsmanagement, 2009).

De binnenstad kan gezien worden als een product, welke dient aangepast te worden aan de wensen van de verschillende gebruikers. Juist de term binnenstadsmanagement geeft aan dat de gehele binnenstad tot het product behoort. Het (stads)centrum kan namelijk in veel gevallen niet los worden gezien van de rest van de binnenstad. Juist de binnenstedelijke randzone, waar een combinatie van wonen en detailhandel is, geeft de binnenstad het karakter en biedt de meerwaarde (Bardoel, 2000).

Uitgangspunt bij de samenwerking door binnenstadsmanagement is de gedachte dat noch een gemeente, noch een ondernemersvereniging, noch culturele en/of toeristische voorziening onafhankelijk van elkaar de binnenstad in al zijn facetten goed kan beheren en ontwikkelen (Boekema, Buursink en van de Wiel, 1996). Bij binnenstadsmanagement wordt de binnenstad gezien als een totaalproduct waar een gezamenlijke integrale visie voor dient te zijn, welke zorgt voor een integrale binnestadaanpak. Deze integrale visie hoort de basis te vormen voor het binnenstadsmanagement. Het uiteindelijke doel van binnenstadsmanagement is in te spelen op de wensen en eisen van de individuele consument (BRO, 2001). Tevens is men nu vroegtijdig op de hoogte van elkanders plannen en belangen, wat een succesfactor is in besluitvormingsprocessen (Woltjer, 1995).

De afgelopen jaren is het aantal gemeenten met binnenstadsmanagement sterk toegenomen, wat wordt weergegeven in tabel 1. In 2008 werken in Nederland zo'n 75 steden met een vorm van binnenstadsmanagement.

Tabel 1. Cumulatief aantal gemeenten met binnenstadsmanagement



Bron: Van der Pijl, 2001

De binnenstadfuncties hangen deels samen en kunnen elkaar versterken of juist afremmen. Wanneer de binnenstadfuncties elkaar positief beïnvloeden ontstaat een functionele synergie, wat inhoudt dat de ene functie profiteert van de nabijheid van een andere functie (Seip, 1996). Binnen het samenwerkingsverband van binnenstadsmanagement is het gunstig dat er een cultuur ontstaat, waarbij de inbreng van verschillende partijen het gemeentelijk beleid inhoudelijk beïnvloedt en de gemeente plannen en activiteiten van deze partijen beïnvloedt. Is er daadwerkelijk sprake van wederzijdse beïnvloeding, die leidt tot grotere tevredenheid van de participerende partijen, dan is er ook werkelijk sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij het ontwikkelen en beheren van de binnenstad als totaalproduct (Boekema, Buursink en van de Wiel, 1996). In de beginfase richtte binnenstadsmanagement zich vooral op de economische functie, maar tegenwoordig is in veel steden meer sprake van een integrale aanpak. Toch behoudt deze integrale aanpak primair een economisch doel; de verschillende functies moeten bestedingen in de binnenstad opleveren (Platform Binnenstadsmanagement, 2004). Uit een telefonische enquête, die gehouden is in 2001 onder 47 binnenstadorganisaties door het Platform Binnenstadsmanagement<sup>2</sup>, kwam naar voren dat de voornaamste doelstelling van het binnenstadsmanagement is: het versterken van het economisch functioneren van het centrum. De andere doelstellingen die naar voren kwamen uit de telefonische enquête zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Doelstellingen van het binnenstadsmanagement

	Aantal keer genoemd
Versterken van het economisch functioneren van het centrum	87%
Versterken van de aantrekkingskracht van het centrum	45%
Professionelere aanpak van het centrum	32%
Versterken van de leefbaarheid van het centrum	26%
Bevorderen van communicatie, vertrouwen en begrip tussen partijen	19%
Beheren van de kwaliteit van het centrum	9%
Gezamenlijke promotie van het centrum	9%
Begeleiden van renovatie/ herstructurering	4%
Verhogen van de organisatiegraad van private partijen	4%

Bron: Van der Pijl, 2001

De organisatie van het binnenstadsmanagement speelt zich af op drie niveaus; gezamenlijk beleid, projecten en coördinatie van de dagelijkse activiteiten (BRO<sup>3</sup>, 2001). Alledrie de niveaus zijn weergegeven in figuur 5. Het gezamenlijk beleid behoort aan de basis van het binnenstadsmanagement te staan. Vanuit een gezamenlijke (integrale) strategie en visie dient de binnenstad ontwikkeld te worden. Vanuit dit gezamenlijke beleid dienen projecten in gang gezet te worden, met zichtbare resultaten. Om het proces goed te

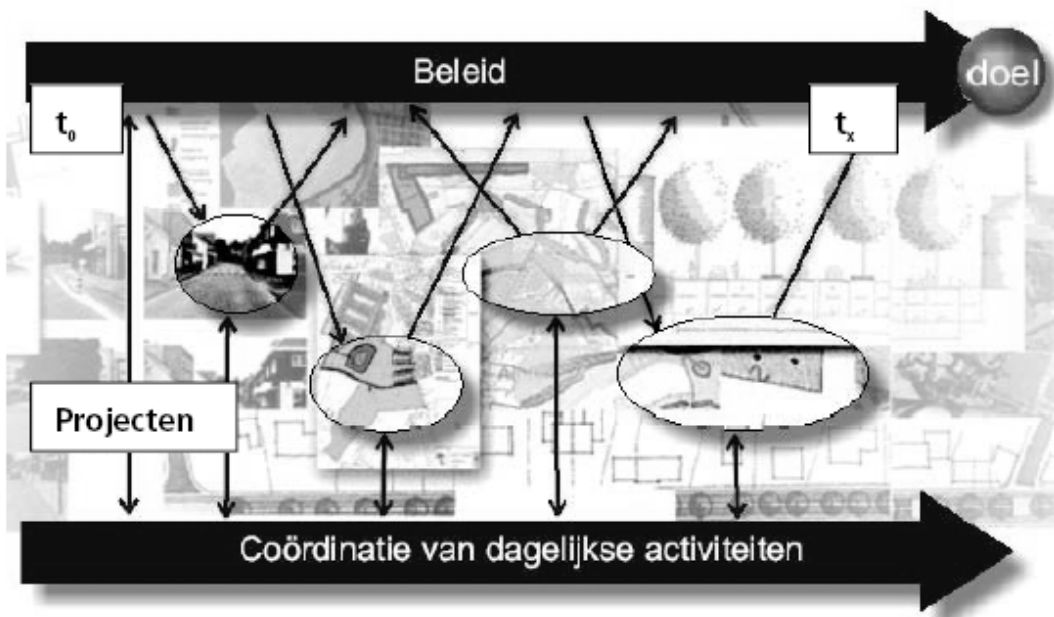
<sup>2</sup> Het Platform Binnenstadsmanagement is opgericht in 1995 als een netwerk van steden in Nederland en Vlaanderen, die zich richt op het bevorderen van het binnenstadsmanagement en het uitwisselen van informatie en ervaringen tussen de aangesloten steden. Het doel van het Platform Binnenstadsmanagement is kennisvorming en netwerkontwikkeling zodat niet elke stad het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Bij het Platform Binnenstadsmanagement zijn zowel gemeenten, ondernemersverenigingen als het binnenstadsmanagement zelf aangesloten. Het Platform Binnenstadsmanagement was een initiatief van BRO<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> BRO (Bureau Ruimtelijke Ordening) is een advies – en ontwerpbureau op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en milieu. Het BRO biedt advies bij het starten van het binnenstadsmanagement, begeleidt tijdens het binnenstadsmanagement en helpt bij het opstellen van een concreet strategisch marketingplan welke de basis dient te zijn voor het binnenstadsmanagement.

laten verlopen is er een continue coördinatie van dagelijkse activiteiten nodig. Hierbij gaat het om communicatie, enthousiasmeren en de afstemming tussen projecten.

In dit onderzoek staat het gezamenlijk beleid centraal. Het gezamenlijk beleid vormt de basis voor binnenstadsmanagement. Er wordt een basis gelegd voor hoe omgegaan dient te worden met de complexiteit van de binnenstad. De vraag die centraal staat is hoe dit gezamenlijk beleid is opgesteld en wat voor invloed iedere belangengroep heeft binnen de stuurgroep. In het theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 3) worden twee stromingen uiteengezet welke verschillend omgaan met complexiteit. In de casestudies Groningen (hoofdstuk 4) en Zwolle (hoofdstuk 5) zal het gaan om de vraag hoe de stuurgroep binnenstadsmanagement functioneert en hoe de stuurgroep omgaat met de complexiteit van de binnenstad.

Figuur 5. Binnenstadsmanagement op drie niveaus



Bron: Handboek Binnenstadsmanagement, BRO (2001)

Op internationaal niveau bestaat het concept binnenstadsmanagement al langer dan in Nederland. Half jaren zestig ontstond het eerste 'Business improvement district' (BID) in Canada. Het BID werd gevormd om in het gebied opbrengsten te verkrijgen voor collectieve diensten. Onder collectieve diensten wordt onder andere verstaan de openbare ruimte. Zo kwam het binnenstedelijk gebied van Toronto door uitbreiding van het metronetwerk in die periode onder druk te staan. Door de komst van nieuwe winkelcentra buiten de stad kregen de bestaande winkels te maken met een dalende winkelomzet en verpaupering van de buurt. Een lid van de plaatselijke ondernemersvereniging kwam met het idee om een heffing voor de winkeliers en vastgoedeigenaren op te leggen, zodat daarmee noodzakelijke verbeteringen gefinancierd konden worden (Zweedijk en Menger, (?)).

De activiteiten van het BID komen overeen met de doelstellingen van de stuurgroep binnenstadsmanagement, zoals weergegeven in tabel 2. Het BID en het binnenstadsmanagement verschillen op één punt en dat is de financiële bijdrage. In de Verenigde Staten en Canada dragen de ondernemers in binnensteden verplicht bij aan een schone en veilige omgeving. Het BID-budget is gevormd voor zaken die verder gaan dan hetgeen de gemeente wil bieden. In deze landen heeft de overheid een andere rol en verantwoordelijkheid dan in Nederland. De (lokale) overheid in Nederland is primair verantwoordelijk voor veiligheid van burgers en ondernemers. Hierdoor speelt de gemeente een veel grotere rol bij het binnenstadsmanagement dan in het BID en is de rol van de ondernemer verschillend. Hierdoor heeft Nederland in binnensteden met een andere complexiteit te maken.

### 3. THEORIE

In dit hoofdstuk zal een kader geschetst worden ter analyse van de complexiteit van de binnenstad. Complexiteit wordt op verschillende wijzen benaderd en er kan op verschillende wijzen mee omgegaan worden. De vraag is op welke wijze met complexiteit omgegaan wordt, om een zo goed mogelijk evenwicht te krijgen tussen de verschillende functies in de binnenstad. Zoals vermeld bij figuur 5 kan door het ontwikkelen van een integraal gezamenlijk beleid omgegaan worden met de complexiteit van de binnenstad. Alleen de wijze waarop een integraal gezamenlijk beleid tot stand komt kan variëren, waarbij verschillend tegen 'complexiteit' aan gekeken kan worden.

#### 3.1 Complexiteit van de binnenstad

De binnenstad is een sociaal systeem welke als complex benoemd kan worden door de vele functies die er aanwezig zijn. Vanuit de complexiteitstheorie bestaan twee stromingen die het begrip complexiteit verschillend benaderen (Teisman, 2005). De eerste stroming ziet complexe systemen als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen. De tweede stroming ziet complexe systemen als een uniek systeem met een samengesteld karakter. Het systeem werkt door ingewikkelde interacties en toevallige ontwikkelingen. Beide stromingen hebben met elk hun eigen zienswijze een verschillende blik op hoe te handelen binnen complexe omgevingen. Bij de eerste stroming wordt orde centraal gesteld en bij de tweede stroming chaos. Orde wordt gedefinieerd als voorspelbare ontwikkelingen; 'een bepaalde input in een systeem leidt tot een kenbare output'. Orde kan hierdoor leiden tot een efficiënte uitvoering van doelgericht handelen en kan daarmee sturen. Daarentegen kan orde ook leiden tot verstarring, waarmee het aanpassingsvermogen ontbreekt.

Het tegenovergestelde is chaos wat wordt gedefinieerd als niet-deterministische ontwikkeling. De variabelen hebben geen directe invloed op elkaar, maar beïnvloeden elkaar wel indirect (Teisman, 2005). Chaos leidt tot innovatie en aanpassing aan nieuwe omstandigheden, maar het effect kan doelloos en ineffectief zijn, zodat er geen nieuwe orde ontstaat. Chaos staat niet gelijk aan willekeur maar aan georganiseerd, wat blijkt uit dit voorbeeld. Een busorganisatie in de stad rijdt steeds dezelfde route. Er is sprake van een zekere orde want de bus begint steeds op het hetzelfde punt en eindigt op hetzelfde punt. Toch valt niet te voorspellen op welk tijdstip de bus exact aankomt. Dit is afhankelijk van de drukte op straat, de stoplichten, openstaande bruggen en andere toevalligheden. Hiermee ontstaat georganiseerde chaos en dat is de chaos van waaruit geredeneerd wordt. Kortom met het begrip 'chaos' wordt bedoeld op georganiseerde chaos, welke veel voorkomt in de samenleving.

Het zien van complexe systemen als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen leidt tot het zoeken naar de orde in het complexe systeem. Er wordt gezocht naar de basisstructuur (eenheid) onder alle ontwikkelingen en functies. Orde wordt benadrukt en complexiteit wordt als hinderlijk gezien. Omdat een complex systeem een ingewikkelde variant is van een eenvoudig systeem, is het mogelijk deze te vereenvoudigen, aldus deze zienswijze. Vereenvoudiging gebeurt door middel van rationele kennis en een rationele aanpak. Het zoeken naar eenvoud en orde kan op verschillende wijzen. Een eerste patroon is door meer macht naar één persoon. Complexiteit valt te reduceren door andere actoren uit te schakelen of macht te ontnemen. Een tweede patroon is om snel op zoek te gaan naar een eenvoudige oplossing als het systeem chaotisch wordt. Veelal wordt een oplossing gekozen in de trant van alle verantwoordelijk leggen bij één eenheid. Het gedrag van actoren binnen deze zienswijze volgt een vast pad (lineair gedrag). De actoren gedragen zich padafhankelijk. Dit houdt in dat actoren zich gedragen vanuit de positie die ze innemen en deze positie is afhankelijk van het pad dat ze daarvoor hebben afgelegd. Op het pad komen actoren aan op een kruispunt en ontstaat de mogelijkheid om een ander pad in te slaan. Een actor die houdt van keuzen kan dan een nieuw pad inslaan en een actor die houdt van consistentie kan het zelfde pad blijven volgen. Een voorbeeld die deze gedachte verduidelijkt is het innemen van een standpunt door een politiek leider. De politicus kan moeilijk van zijn

ingenomen standpunt afstappen. De politicus komt bij een kruispunt als hij wordt opgevolgd of als de verkiezingen zijn. Hierna kan de politicus zijn koers wijzigen. Maar het kan ook gebeuren dat een leider niets anders kan doen, dan het pad te blijven volgen. Het systeem komt dan op slot te staan.

Concluderend kan gesteld worden dat in de ordezoekende benadering alle componenten (horeca, winkels, kantoren, bewoner) los van elkaar worden gezien, als radertjes binnen een uurwerk (de binnenstad). De vele relaties tussen de verschillende componenten zijn zo te ordenen dat zij als een eenheid werken. De idee is dat vanuit een centraal punt (de gemeente of ander centraal punt) is te bepalen welke functies nodig zijn om het organisatiemodel (een aantrekkelijke binnenstad) te realiseren. Interacties tussen functies zijn over het algemeen op mechanische wijze vastgelegd (opdracht, verantwoordelijk voor, verantwoording afleggen aan). Er bestaat een controlesysteem om te voortgang te controleren (functionering – en beoordelingsgesprekken). De rol van de gemeente in deze benadering is sturend en controlerend. De gemeente moet hierbij overzicht hebben over het geheel en alle andere actoren staan ‘in dienst’ van de gemeente.

Het daarentegen centraal stellen van de onvoorspelbare ontwikkelingen (chaos) in systemen leidt er toe dat complexe systemen meer zijn dan de som der delen. Ontwikkelingen komen voort uit het samengestelde karakter van complexe stelsels en de interactie tussen de samengestelde delen. Gebeurtenissen die naast elkaar voorkomen, brengen in interactie nieuwe ontwikkelingen voort. De idee van eenheid wordt geheel ontkent. De actoren in het domein leven allemaal een eigen leven en brengen soms een verandering in het systeem aan. Effect ontstaat pas als andere eenheden in het complexe systeem erop reageren. De reactie is deels afhankelijk van de actie, maar voornamelijk of het plan past binnen de activiteiten waar een andere actor ook reeds mee bezig is. Ontwikkeling resulteert niet uit wilsbeschikking van één leider, maar uit co-evolutie van een geheel aan actoren die leiding nemen. De situatie waarin de actoren handelen kan geheel stabiel zijn, maar door een kleine verandering kan deze stabiliteit veranderen. Het verleden biedt geen garanties voor stabiliteit in de toekomst. Om met veranderingen om te gaan is zelfsturing en interactie van belang. Het gedrag van alle actoren die op elkaar ingrijpen, geeft een resultaat waar geen enkel individueel gedrag dominant ten grondslag aan ligt.

Kortom in het samengestelde systeem komt ontwikkeling voort uit zelfgekozen of toevallige interacties. De gemeente heeft dezelfde rol als de andere actoren. Ontwikkelingen komen spontaan op gang, vaak op plekken waar ze niet verwacht worden (voorbeeld het gezamenlijk renoveren van de gevels). Veelal zijn de actoren bezig met het verzamelen van informatie over hoe ze effectief kunnen handelen en komen daarbij met elkaar in contact. Door het samen handelen treedt een verandering op binnen het gehele systeem (de binnenstad).

Wanneer beide zienswijzen over complexiteit op de binnenstad worden toegepast bevatten beide gedachtestromen een kern van waarheid. Het idee van orde, waar gezocht wordt naar een basisstructuur is toepasbaar op de binnenstad. In de binnenstad zelf wordt gestreefd naar orde met het schoon en overzichtelijk maken door ondergrondse afvalinzameling, ondergronds parkeren, en eenheid in straatmeubilair en luifels. Om evenzo een organisatorische basisstructuur te hebben voor de binnenstad wordt een bestemmingsplan en stadsvisie opgesteld. Veelal wordt als basisstructuur de economische functie van de binnenstad gezien, waarmee dingen te vereenvoudigen zijn. De economische basis is evenzo terug te vinden in de bestemmingsplannen en structuurvisies. Toch heeft de binnenstad meer dan een economische functie, zoals leefbaarheid, en wordt niet alles, zoals verondersteld bij deze stroming, aangestuurd vanuit één punt. De gemeente stuurt zeker in de binnenstad, maar heeft niet de mogelijkheid en wil om andere actoren uit te schakelen. De gemeente probeert juist in veel gevallen door middel van inspraak en overleg, interactie te laten ontstaan tussen de verschillende actoren in de binnenstad. Zoals de tweede stroming benadrukt, leven de verschillende actoren langs elkaar. Pas door interactie ontstaan nieuwe ontwikkelingen. Pas wanneer de detailhandel en horeca samenkomen voor

overleg over de inrichting van een gebied ontstaat een nieuwe ontwikkeling in de gebiedsinrichting. De reactie op elkaar is afhankelijk van het nut voor de actor zelf en iedere actor doet aan zelfsturing door het oprichten van detailhandelvereniging, een buurtbewonerscomité of andere overlegorgaan. Binnen een complex sociaal systeem heeft elke actor te maken met het eigen belang en het collectief belang. Het eigen belang vormt de basis om ergens aan mee te doen. Hierdoor komen in complexe systemen ontwikkelingen op gang waar eigen belang en gemeenschappelijk belang met elkaar verbonden zijn. Welk belang groter is hangt af van de perceptie over de complexiteit. Degenen die het systeem meer als ingewikkeld zien zullen meer eenzijdig handelen en zij die het systeem als samengesteld zien zullen meer aandacht schenken aan de afhankelijkheid met anderen.

Door het combineren van de zienswijzen krijgt het complexe systeem binnenstad een dubbel karakter (Teisman, 2005). Dit dubbele karakter leidt tot spanningen tussen vereenvoudiging en complicering. Om deze spanningen te verduidelijken schetst Teisman (2005) vier concepten over complexe samenlevingen. Hier zal ingegaan worden op deze concepten en hoeverre ze toepasbaar zijn op de binnenstad. In tabel 3 wordt de uitwerking kort samengevat.

Het eerste concept (on)begrensd benadrukt dat complexe samenlevingen grenzen trekken maar dat deze grenzen direct weer doorlaatbaar zijn of worden gemaakt. Plekken zijn niet meer een grens op zich, maar vormen een onderdeel van een netwerk. Netwerkvorming leidt tot nieuwe contacten tussen de verschillende actoren en gelijkwaardigheid tussen plaatsen. De plaatsen binnen het netwerk dienen zelf voor aantrekkelijkheid te zorgen, waardoor concurrentie ontstaat. Alle plekken worden met elkaar vergeleken en er ontstaan allerlei netwerken die niet vanuit één punt worden aangestuurd maar dwars door elkaar lopen.

Het tweede concept (on)gekendheid gaat in op de factor kennis die al belangrijker wordt (kennismaatschappij), alleen leidt deze kennis niet tot een beter inzicht van de samenleving. Hier ontstaat een spanning tussen de groeiende behoefte naar objectieve kennis (orde) waarvan de effectiviteit beperkt blijft (chaos). De reactie hierop is de behoefte aan strategische kennis. Strategisch in de zin hoe men met een snel veranderende omgeving dient om te gaan en hoe op de toekomstige ontwikkelingen ingespeeld kan worden. Deze strategische kennis is te verkrijgen door een goede samenwerking tussen de verschillende partijen. In het algemeen heeft elke organisatie zijn eigen kennisafdeling, maar deze kennis wordt veelal niet gedeeld. Juist het beschikbaar stellen van deze kennis leidt tot strategische kennis. Voor de binnenstad kan binnenstadsmanagement gezien worden als een methode om strategische kennis te ontwikkelen. De samenstelling van het binnenstadsmanagement heeft dan invloed op de strategische kennis.

Het derde concept (on)gestructureerd benadrukt dat publieke leiders steeds nieuwe structuur (organisaties en regels) toevoegen, terwijl het gevoel bestaat dat de chaos toeneemt. Elk deel van het geheel is bezig om eigen orde te realiseren, maar deze staat in spanning met orde die anderen voor ogen hebben. Wanorde is dan het resultaat. Om iets te doen aan deze wanorde is reorganisatie een veelgebruikte methode. Alleen heeft reorganisatie veelal niet het gewenste effect doordat er in samengestelde systemen te weinig hiërarchie is om de reorganisatie tot een ordentelijke structuur te laten leiden. Hierdoor dient altijd een bepaalde orde aanwezig te zijn om wanorde te voorkomen. In binnensteden zie je de orde terug in, zoals genoemd, het bestemmingsplan en stadsvisie. De gemeente heeft daarmee een paar ordelijke instrumenten in handen.

Het laatste concept (on)bevredigd wijst op de co-evolutie tussen welvaart en gevoelens van onvrede. Complexe samenlevingen hebben veel basisbehoeften van burgers bevredigd, maar dit leidt niet tot een bevredigde samenleving. Onvrede blijft altijd in de samenleving en het is moeilijk vast te stellen welke nieuwe behoeften bevredigd moeten worden. Het gaat veelal niet om objectieve problemen maar om probleembeelden (voorbeeld het gevoel van veiligheid creëren terwijl er niets wordt opgelost/verminderd). Om iets te doen aan deze probleembeelden wordt aan leidinggevendenden gevraagd keuzen te maken, knopen door te hakken en grenzen te stellen. Tegelijkertijd wordt er geprotesteerd als deze keuzen

niet overeen komen met hun preferenties, waardoor leiding geven complex wordt. Hierbij zijn twee reacties zichtbaar waarbij enerzijds meer leiding wordt gegeven en anderzijds toegenomen aandacht wordt besteed aan inspraak.

Tabel 3: de complexe samenleving ingewikkeld en samengesteld

<b>De complexe samenleving ingewikkeld</b>	<b>De complexe samenleving samengesteld</b>
Begrensd: nadruk op ordenende werking van grenzen.	Onbegrensd: heeft te maken met grensoverschrijding en netwerken
Gekend: het verzamelen van kennis	Ongekend: het verspreiden van kennis tussen plekken en het delen van kennis
Gestructureerd: organisaties en regelsystemen	Ongestructureerd: mogelijke tussenkomsten van subsystemen
Bevredigbaar: definiëren van publieke problemen en deze oplossen (oplossingsgericht en doelgericht)	Onbevredigbaar: het erkennen van issues/onderwerpen die altijd onbevredigd blijven voor een deel van de samenleving (vraagzoekend en doelzoekend)

Bron: eigen bewerking van Teisman (2005)

Kortom voor een systeem dat zowel ingewikkeld als samengesteld is, zoals de binnenstad, zijn een aantal kernwoorden van toepassing. De kernwoorden: strategische kennis, netwerkvorming, reorganisatie en leidinggeven via inspraak of sturing. Door op de juiste wijze invulling hier aan te geven zal een evenwicht ontstaan tussen de verschillende belangen die spelen in de binnenstad. Zo kan strategische kennis door het toepassen van binnenstadsmanagement verkregen kunnen worden. Verschillende organisaties komen daar tezamen met eigen kennis die samengevoegd kan worden. Uit het samenvoegen van kennis kunnen nieuwe inzichten ontstaan.

De netwerkvorming speelt zowel in binnensteden als tussen verschillende binnensteden. Binnensteden kunnen niet meer los van hun omgeving worden gezien. De overgang van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing geeft dit netwerk denken goed weer. Bij stadsvernieuwing in de jaren '60 wordt de stad gezien als een optelsom van afzonderlijke buurten met een winkelcentrum (de binnenstad). Waarna in de jaren '80 dit beeld veranderde in het zien van de stad als dynamisch middelpunt van de samenleving (Ekkers, 2006).

Reorganisatie vraagt om een bepaalde hiërarchie om het tot een succes te laten worden. Hiërarchie is van oudsher aanwezig in de binnenstad. Alleen vindt er een verschuiving plaats van totale aansturing door publieke partijen naar overleg en samenwerking tussen publieke en private partijen.

Als laatste punt het leidinggeven wat op twee manieren ingevuld kan worden. De vraag is hoe het best de leiding gegeven kan worden. Door inspraak wordt de betrokkenheid van partijen vergroot waardoor interactieve processen ontstaan. Deze interactie kan leiden tot een kwaliteitsverbetering door kennisname van elkaanders ideeën en inzichten, welke zelfs kan leiden tot strategische kennis. Ten tweede wordt de betrokkenheid van de partijen vergroot waarmee draagvlak verworven kan worden (de Lange, 1999). Het concept van inspraak speelt goed in op de netwerkvorming binnen de binnenstad. Onder netwerk wordt verstaan; een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995). Netwerken zijn te zien als onbegrensde organisaties zonder een heldere kern en een heldere baas. Door samenwerking kunnen afspraken worden gemaakt en ontmoeten de belanghebbenden elkaar. Daarentegen door meer leiding geven is hiërarchie aanwezig welke noodzakelijk is voor reorganisatie.

Een duidelijk doel is van belang om de juiste keuze te maken over de wijze hoe leiding wordt gegeven. Door te informeren kunnen veel mensen betrokken worden die geen participatie hebben en door zelfbestuur hebben een aantal betrokkenen veel invloed en is de participatie van die betrokkenen hoog. In de binnenstad zijn vele belangengroepen aanwezig waardoor



gedwongen wordt tot het opzetten van een transparant proces. Essentieel is dat de belangenafwegingen voor alle partijen zichtbaar worden gemaakt. Hierbij is een goede communicatie zeer van belang. Hoe meer onduidelijkheden tijdens de voorbereiding, hoe meer weerstand zal ontstaan (van de Hoef, 1999). Alleen de vraag die blijft is hoeveel gestuurd moet worden en hoeveel tot stand gebracht dient te worden met interactie. In de organisatiekundige literatuur domineert het inzicht dat er niet een beste manier van organiseren is doordat naast de strategie die een organisatie dient te volgen, deze ook afhankelijk is van de context waarin gehandeld moet worden (Teisman, 2005). De verandekunde gaat nog een stap verder en stelt dat organisaties zich voortdurend aan moeten passen aan hun omgeving (Boonstra, 2004). Een organisatie dient zichzelf daarom te zien als 'a network of intersubjectivity shared meanings that are sustained through the development and the use of common language and everyday social interaction' (Walsh & Ungson, 1991 in Teisman, 2005). Met deze benadering neemt de aanpassing minder de vorm aan van reorganisatie, maar een continue verandering als 'an ongoing process of interactivities, sense-making and self-making' (Boonstra, 2004). Mintzberg stelt zelfs in een essay met de titel 'management heeft de samenleving onbeheersbaar gemaakt', dat het altijd naar orde nijken bij complexe systemen niet leidt tot de verwachte efficiëntie. Veelal leidt de ordelijke organisatie tot onbeheersbaarheid van de ontwikkeling (Teisman, 2005). Het doel is juist een wederzijdse meerwaarde. Meerwaarde drukt uit wat actoren inbrengen. De meerwaarde maakt samenwerking aantrekkelijk, want interactie tussen actoren kan leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Netwerken komen niet voort uit logica van bestaande organisatiestructuren, maar uit het geheel. Ook staan netwerken niet vanzelfsprekend onder het regime van een netwerkregisseur (oftewel voor de binnenstad een binnenstadmanager). Het gaat om het verbindend vermogen van het netwerk zelf. Hoe hoger het verbindend vermogen van netwerken is, hoe meer het netwerk als geheel handelt (orde uit chaos) en hoe hoger het innoverend vermogen (Teisman, 2005).

### 3.2 Specificatie van de vraagstelling

Vanuit het theoretisch kader ontstaat een nieuwe kijk op de complexiteit van de binnenstad door het combineren van beide zienswijzen op complexiteit. Door het toepassen van de vier concepten over de complexe samenleving op de binnenstad van Groningen en Zwolle zal meer inzicht ontstaan in het functioneren van het binnenstadsmanagement van beide steden.

De hoofdvraag luidt:

- Hoe functioneert het binnenstadsmanagement en wat voor invloed heeft het binnenstadsmanagement op de complexiteit en het functioneren van de binnenstad?

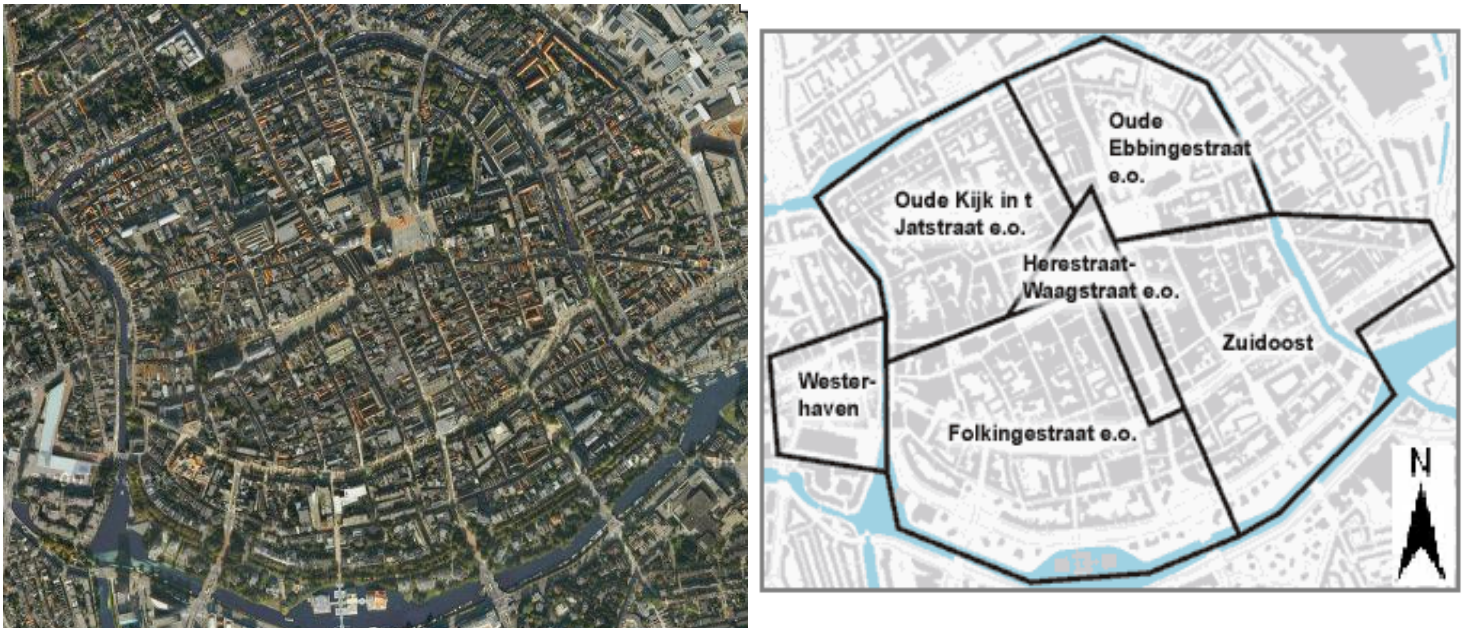
Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen zullen de deelvragen specifiek gesteld worden:

- Hoe wordt de binnenstad gezien ten opzichte van de gehele stad? Wordt de binnenstad los gezien van de stad of vormt het een onderdeel van het netwerk?
- Hoe is het gezamenlijk beleid opgesteld?
- Heeft iedere belangengroep binnen de stuurgroep binnenstadsmanagement evenveel invloed?
- Leidt de samenwerking in de stuurgroep binnenstadsmanagement tot functionele synergie en daarmee tot strategische kennis?
- Wat is de structuur van het binnenstadsmanagement en hoe vaak wordt deze gewijzigd?
- Hoe wordt omgegaan met problemen en kansen die spelen op de korte termijn?
- Hoe wordt omgegaan met problemen en kansen die spelen op de lange termijn?

## 4. GRONINGEN

De stad Groningen kent vijf deelgebieden waarvan de binnenstad één is. Het deelgebied binnenstad omvat het gebied binnen de diepenring, binnenstad oost en het Westershavengebied. Het gebied wordt omringd door de gebieden: CiBoGa, UMCG, Sontweg en het stationsgebied. Al deze omliggende gebieden helpen bij de ontwikkeling en versterking van de binnenstad. De omvang van de binnenstad is eigenlijk meer op de te vatten als een 'belevingsmaat' en niet direct een in meters uit te drukken maat (Seip & Ashworth, 1998). Door de organisatie aanbodversterking binnenstad<sup>4</sup> wordt de binnenstad verder onderscheiden in deelgebieden met elk zijn eigen profiel, welke wordt weergegeven in figuur 6 samen met een luchtfoto van de binnenstad. Hiermee wordt duidelijk dat de gehele binnenstad niet als eenheid wordt gezien qua inrichting en sfeer.

Figuur 6. Luchtfoto en deelgebieden binnenstad Groningen



Bron: Google Earth, 2009 en OAB Groningen, 2009

Alle losse binnenstadfuncties worden verbonden door openbare straten en pleinen. 'Het binnenstadbeleid richt zich erop de kwaliteit van de openbare ruimte vast te houden en af te stemmen op de belangen van de gebruikers: de bewoner, de ondernemer, de werknemer, de student, de bezoeker' (bestemmingsplan, 1995). De openbare ruimte in de binnenstad is daarom geheel volgens één concept ingericht (Platform binnenstadsmanagement, 2005). Deze eenduidige uitstraling dient voor een voelbare orde te zorgen.

Per functie worden de belangrijkste ontwikkelingen benoemd en de invloed daarvan op de binnenstad. De functie detailhandel heeft te maken met schaalvergroting en filialisering. Het kernwinkelapparaat is zich op één punt blijven concentreren (Herestraat, Waagstraat e.o.) en het doel is om deze meer te verspreiden over de binnenstad. In het nieuwsbulletin Cityscoop (2009)<sup>5</sup> zegt dhr. G. Kappenburg, bestuurslid van de Groningen City Club (GCC), dat het een goed idee zou zijn om de grachten uit te breiden om daarmee de binnenstad uit te breiden en de detailhandel en horeca meer te verspreiden en vermengen aan de gracht.

<sup>4</sup> De organisatie aanbodversterking binnenstad (OAB) heeft als doelstelling het actief benaderen van nieuwe, vernieuwende en onderscheidende formules die een aanvulling vormen op het bestaande (winkel)aanbod. Anders gezegd: de OAB zorgt voor de juiste winkel op de juiste plaats in de Groninger binnenstad (OAB Groningen, 2009).

<sup>5</sup> Cityscoop is het nieuwsbulletin van Groningen City Club, de ondernemersvereniging van de Groninger binnenstad

Voor de horeca geldt eveneens dat ze sterk geconcentreerd zit (Zuidoost) en dat het maximum bereikt is in dit gebied. Binnen de horeca zelf vindt een afname plaats van daghoreca en een toename van dancings en grandcafe's (bestemmingsplan, 1995). De daghoreca heeft een ondersteunende functie voor de winkels, welke hiermee afneemt. De dancings en grandcafe's vervangen deze ondersteunende functie niet, waarmee de synergie tussen daghoreca en winkelen afneemt. 's Avonds daarentegen neemt de horecafunctie toe. Vanuit het gemeentelijk beleid wordt daghoreca gestimuleerd om de synergie te herstellen. In het nieuwsbulletin Cityscoop (2009), zegt Kappenburg dat 'het niet zo goed gaat met de zogenaamde winkelondersteunende horeca'. Er verdwijnt klassieke winkel ondersteunende horeca, terwijl deze volgens Kappenburg van belang zijn voor het versterken van het winkelhart. Tegenover het vertrek van deze klassieke concepten vestigen zich wel nieuwe concepten van daghoreca. Kappenburg vindt het een goede zaak dat er nieuwe concepten komen, want daarmee ontstaat een goede overgang tussen dag en avond, waarmee de levendigheid wordt gestimuleerd.

De woonfunctie is een waardevolle binnenstadfunctie die voor levendigheid en sociale veiligheid zorgt. In totaal wonen er zo'n 8000 mensen binnen de diepenring, waarvan een groot deel bestaat uit studenten op kamers. Het aantal woningen bedraagt ruim 3000 (Gemeente Groningen, 1995). Het wonen is geheel verspreid en vermengd over de binnenstad tussen de andere functies wat als gunstig wordt gezien, vanuit het gemeentelijk beleid. De vraag naar woningen is groot en dan vooral naar duurdere woningen. Om aan deze vraag te kunnen voldoen is functieverandering van bestaande gebouwen een mogelijkheid doordat de ruimte voor nieuwbouw zeer beperkt is.

De overheidsfuncties moeten, volgens het bestemmingsplan (1995), in en rondom de binnenstad gevestigd blijven. Deze baliefuncties hebben een ondersteunende functie voor de levendigheid van de stad en voor de detailhandel en horeca. Tezamen zorgen de overheid en dienstenfunctie voor de helft van de werkgelegenheid binnen de diepenring (Seip & Ashworth, 1998).

Naast de genoemde functies komen nog andere sociaal-culturele functies voor die verder niet worden behandeld, maar die wel indirect van invloed zijn op het functioneren van de binnenstad.

Om te voorkomen dat functies ongewenst gaan overheersen wordt er op bepaalde plekken in de binnenstad geen uitbreiding toegestaan. Op andere plekken worden juist functies gestimuleerd, zoals het wonen boven winkels. Het achterliggend doel is om verwaarlozing van de bovenruimten te voorkomen en levendigheid te creëren.

Om de verschillende functies van de binnenstad goed gezamenlijk te laten functioneren zijn door de gemeente Groningen een aantal beleidsstukken opgesteld. Deze beleidsstukken dienen als basis voor de inrichting en het functioneren van de binnenstad. Het beleidsstuk wat het meest van invloed is op de binnenstad, is het bestemmingsplan. Het geldende bestemmingsplan is gepubliceerd in 1995. Op dit moment is de gemeente bezig met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. De nadruk van het huidige bestemmingsplan ligt op de multifunctionaliteit van de binnenstad, die de basis vormt voor de aantrekkelijkheid van de binnenstad. 'Deze aantrekkingskracht moet behouden blijven en indien mogelijk vergroot, want een aantrekkelijk stadshart is van levensbelang voor de economische en culturele positie van de stad Groningen', als vermeld in het bestemmingsplan (1995). 'De uitdaging van het bestemmingsplan is om de multifunctionaliteit en veelkleurigheid vast te houden in de historisch gegroeide binnenstad'

Overeenkomstig de inspraakverordening is het ontwerp van het bestemmingsplan gepubliceerd, ter inspraak gelegd en heeft een aantal instellingen en organisaties een uitnodiging gekregen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de hoofdlijnen door de gemeente zijn opgesteld met inspraak van diverse maatschappelijke organisaties waarna het plan met weinig commentaar is vastgesteld.

Vanuit het bestemmingsplan kunnen meerdere conclusies getrokken worden. Allereerst is het bestemmingsplan sterk gericht op de economische rol van de detailhandel en horeca. Er worden functies als daghoreca en baliefuncties gestimuleerd voor de functie

detailhandel en horeca. De woonfunctie wordt niet in verband gebracht met de detailhandel en horeca. De rol die de woonfunctie wordt toegeschreven is het verlevendigen van de binnenstad en het creëren van sociale veiligheid.

Naast het bestemmingsplan kent de binnenstad van Groningen een binnenstadsnota. De laatste binnenstadsnota 'Binnenstad.nu' is uit 2008 en heeft als ondertitel 'Bouwen aan de binnenstad van Groningen'. Al jaren voert de gemeente een krachtig binnenstadsbeleid waarbij het verkeerscirculatieplan uit 1977 een belangrijke basis vormt. Hiermee is de binnenstad autoluw geworden en is veel ruimte gemaakt voor het OV en fiets. Het hebben van een goed bereikbare binnenstad vormt nog steeds één van de belangrijkste speerpunten in de binnenstadsnota. Dhr. H. van Leeuwen<sup>6</sup>, adviseerde gemeenten op de Brood@Spelen middag<sup>7</sup> om net als attractieparken te werk te gaan; 'zorg voor een goede bereikbaarheid en parkeergelegenheid, beschik over een eigen verhaal en zorg voor een 'warme deken' zodat de totaalbeleving positief is'. Dit advies lijkt goed op te gaan voor de binnenstad van Groningen want het tweede speerpunt is de binnenstad zo aantrekkelijk te maken, dat de bezoeker voldoende reden heeft om te blijven komen en er langer te verblijven. 'Kwaliteitsverbetering voorkomt eenzijdigheid en maakt de binnenstad aantrekkelijk voor een breed publiek', aldus de binnenstadsnota.

Uit de binnenstadsnota kan een aantal conclusies worden getrokken. De binnenstadsnota heeft als duidelijke speerpunten de bereikbaarheid en de aantrekkelijkheid. Door het hebben van een goede bereikbaarheid voelen bezoekers/recreanten zich meer welkom in de binnenstad en zullen ook gemakkelijker een bezoek brengen aan de binnenstad. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de bereikbaarheid eveneens een ondersteunende functie is voor de winkelfunctie en woonfunctie. De bereikbaarheid is daarmee niet een functie op zich maar heeft wel een ondersteunende rol voor andere functies. Met een goede aantrekkelijkheid hoopt de binnenstad steeds opnieuw te kunnen verrassen en het verblijfsklimaat in de binnenstad te versterken. Een goed verblijfsklimaat is zowel voor de winkel – als woonfunctie van belang. Door het verbeteren van de openbare ruimte hoopt de binnenstad aantrekkelijker te worden. Binnen de openbare ruimte dient een goed evenwicht te zijn tussen de verschillende belangen.

Het beleid van de gemeente Groningen was jarenlang één van strikte regelgeving. Om alle ambities te realiseren is inzet en betrokkenheid van velen nodig. Om deze inzet en betrokkenheid van ondernemers, ontwikkelaars en publiek te krijgen is een ander sturingsconcept van belang. Een concept waarin de overheid het voortouw neemt, een voorbeeldfunctie vervult en een beroep doet op de energie en verantwoordelijkheid van burgers en belanghebbenden. De binnenstad beschikt dan ook over een groot aantal overleg organen en platforms met belangenorganisaties. Specifiek zal hier ingegaan worden op de stuurgroep binnenstadsmanagement.

#### 4.1 Binnenstadsmanagement

Sinds 1993 is Groningen bezig met een grondige opknappbeurt van de binnenstad (o.a. Waagstraatproject) onder het motto 'Binnenstad beter'. 'Binnenstad beter' is de voorloper van 'Binnenstad.nu'. De gemeente heeft daarbij veel samengewerkt met Groningen City Club (GCC). GCC is de ondernemersvereniging van en voor ondernemers in de Groninger Binnenstad. De vereniging heeft ruim zeshonderd leden en heeft als doel een gezond en dynamisch ondernemersklimaat te bevorderen. Dit ondernemersklimaat dient bevorderd te worden door structureel overleg tussen ondernemers,

Figuur 7. Logo Groningen City Club



<sup>6</sup> Dhr. H. van Leeuwen is directeur van SLIMM advies, een onafhankelijk advies bureau voor sport, recreatie en toerisme, waaronder citymarketing.

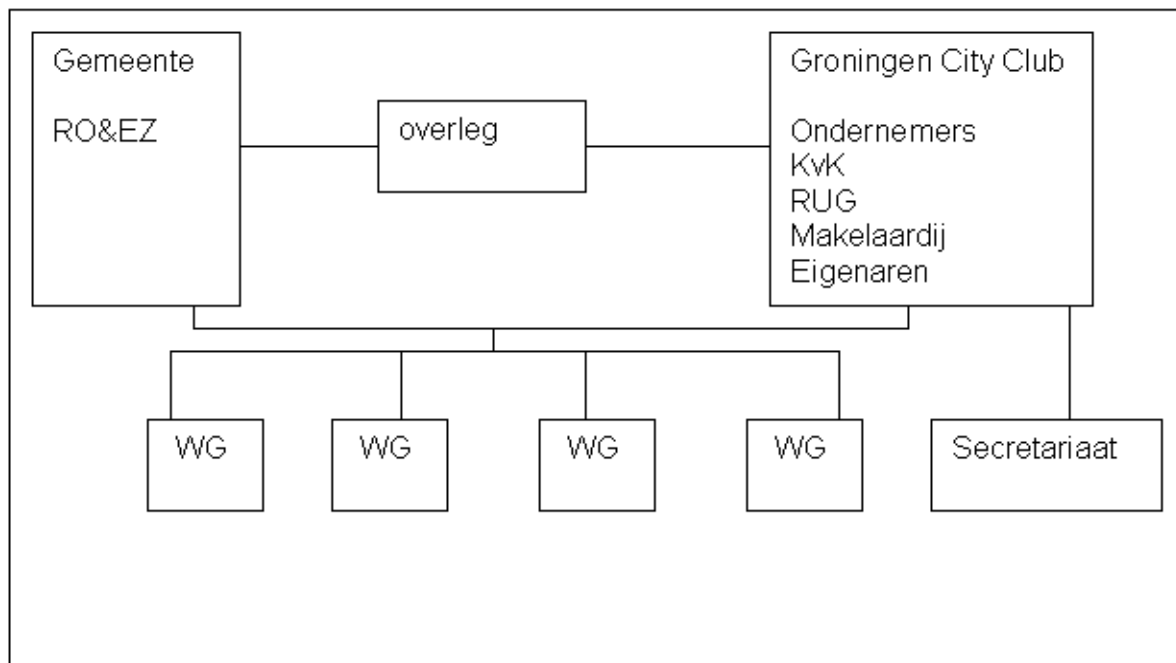
<sup>7</sup> Brood@Spelen middag wordt jaarlijks georganiseerd door B@S consultants. B@S consultants is actief betrokken bij onderzoek, ontwikkeling en organisatie van winkels, horeca en vermaak. De Brood@Spelen middag wordt georganiseerd om kennis uit te wisselen.

overheden, kamer van koophandel, MKB<sup>8</sup> en andere relevante partijen. De GCC wordt bestuurd door het dagelijks bestuur, wat een afspiegeling is van de leden. Naast het dagelijks bestuur zijn er contactpersonen per straat die lid zijn van het algemeen bestuur (AB). Deze AB-leden vormen de ogen en oren van GCC die direct kunnen inspelen op actuele zaken (Groningen City Club, 2009).

Op de goede samenwerking tussen de gemeente Groningen en GCC hebben beide partijen in 1996 een overeenkomst ondertekent. Deze overeenkomst werd opgesteld, omdat het noodzakelijk was dat ondernemers en wethouders overleg voerden voor projecten, met erkenning van, en respect voor de eigen verantwoordelijkheden (Groningen City Club, 2008). In 2002 werd deze overeenkomst bevestigd, waarin ze zich verplichten tot gezamenlijke inspanningen voor een succesvolle binnenstad. Deze overeenkomst vormt de basis voor de stuurgroep binnenstadsmanagement. GCC ondertekende dit convenant met het doel om gezamenlijk en als gelijkwaardige partners de binnenstad 'up to date' te houden en te vermarkten (Groningen City Club, 2009). Een brochure vat de oorspronkelijke opzet uit 1996 als volgt samen:

*'Het binnenstadsmanagement in Groningen is een zo eenvoudig mogelijke organisatie met hoofdzakelijk uitvoeringsgerichte taken. In die organisatie zijn er twee contractanten: de gemeente (met name de dienst RO/EZ<sup>9</sup>) en GCC die namens de marktpartijen en hun organisaties optreedt. Andere marktpartijen kunnen participeren in het binnenstadsmanagement als zij zich aansluiten bij GCC. (...) Binnen het binnenstadsmanagement gaan vier werkgroepen (WG) aan de slag met als taakgebieden: fysiek beheer en veiligheid, evenementen en promotie, verkeer en vervoer en branchering. Uiteindelijk doel van het binnenstadsmanagement is een beter functionerende binnenstad, met als resultaat een toename van de bezoekersaantallen' (Brochure 'Binnenstad in beweging', 1996).*

Figuur 8. Organisatie binnenstadsmanagement in Groningen (oud)



Bron: Gemeente Groningen (1996)

<sup>8</sup> MKB staat voor Midden en Klein Bedrijf

<sup>9</sup> RO/EZ staat voor: Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken

Dit oorspronkelijke organisatiemodel, weergegeven in figuur 8, is nu niet meer van toepassing. De GCC omschrijft het binnenstadsmanagement in het nieuwsbulletin Cityscoop (2007) als volgt:

*Bij het binnenstadsmanagement overleggen B&W en Groningse binnenstadsondernemers over de meest uiteenlopende zaken die betrekking hebben op de binnenstad. Met behoud van ieders verantwoordelijkheid, en zonder dat ondernemers op de stoel van het gemeentebestuur willen zitten, of andersom. Dit overleg heeft veel opgeleverd voor Groningen. Zoals het plan 'Binnenstad Beter' en de uitvoering daar van. In het kader daarvan werd de Groninger binnenstad in 1996 compleet op z'n kop gezet, en dat is in feite allemaal tamelijk harmonieus verlopen, zonder al te veel conflicten tussen ondernemers en gemeente. Zonder goed overleg tussen beide partijen kan zo'n uitvoering ook heel anders verlopen. Het binnenstadsmanagement is slechts een twee partijencontract tussen GCC en gemeente, op basis van gelijkwaardigheid, waarbij de partners elkaar regelmatig informeren over kwesties die de binnenstad aan gaan. Het gaat daarbij om drie zaken: het beleid, projecten en de coördinatie en uitvoering van activiteiten.*

De samenwerking loopt in 2006-2007 wat minder door een verschillend beeld over de rol van de stuurgroep. Dhr. B.J. Hakvoort, voorzitter GCC (Groningen City Club, 2008) omschrijft de situatie als volgt: 'binnen het college leefde de gedachte dat het overleg er vooral was om elkaar te informeren, terwijl wij juist vinden dat we inhoudelijk meer op de zaken in zouden moeten gaan. Vanuit het college van B&W leefde ook de angst dat wij op de zetel van het stadsbestuur zouden willen plaats nemen. Maar dat is natuurlijk niet onze bedoeling: B&W hebben hun eigen verantwoordelijkheid, en de gemeenteraad beslist in Groningen. Maar wij hebben als bestuur van de GCC zelf natuurlijk ook rekening te houden met onze eigen achterban, en die zal ook moeten goedkeuren wat wij van plan zijn te doen'. Hierom zijn beide partijen met elkaar in gesprek gegaan over het functioneren van de stuurgroep binnenstadsmanagement en de heer Hakvoort vat het als volgt samen: 'met respect voor ieders positie en eigen verantwoordelijkheden moet het volgens ons mogelijk zijn om zaken met elkaar te bespreken die betrekking hebben op de binnenstad. Daar heeft iedereen baat bij, en je hoeft het niet altijd eens te zijn. In onze visie is het dus heel goed mogelijk om samen al zoveel mogelijk zaken op te pakken waar je het wel over eens bent, en onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad en onze eigen achterban. We hebben nu met het college afgesproken dat we voortaan samen alle projecten betreffende het binnenstadsmanagement zullen doornemen. Daarmee krijgt ons overleg weer echt inhoud. (...) We maken ons op om mee te blijven denken en waar mogelijk mee te blijven praten over voor Groningen zeer belangrijke nieuwe ontwikkelingen' (Groningen City Club, 2008).

De huidige samenstelling is uitgebreid met Marketing Groningen<sup>10</sup> en de politie (interview dhr. J. Taheij, 2009). Marketing Groningen is opgericht in 2003 en heeft als belangrijkste taak pro-actief het toeristische profiel van Groningen uit te bouwen en te communiceren. Het doel van de organisatie is om meer bezoek naar Groningen te krijgen. Hierbij wordt onder andere de slogan 'Er gaat niets boven Groningen' gebruikt voor de stad en de provincie Groningen. De samenwerking met GCC heeft tot doel een zo herkenbaar en eenduidig mogelijk 'Er gaat niets boven Groningen' op de kaart te zetten (Marketing Groningen, 2009).

Een integrale marktbenadering staat centraal in de visie van Marketing Groningen. Dit houdt in dat het toeristisch perspectief van Groningen niet los te zien is van potentiële studenten, werkgevers of nieuwe bewoners. Evenzo staat de integrale visie centraal in de relatie



Bron: [www.marketinggroningen.nl](http://www.marketinggroningen.nl)

<sup>10</sup> VVV Groningen en het Groninger Uitburo zijn onderdeel van Marketing Groningen

tussen de stad Groningen en zijn ommeland. De stad wordt niet gezien als een concurrent van de provincie, maar worden gezien als versterking van elkander. Tenslotte kan, aldus Marketing Groningen, alleen door samenwerking op een integrale en consistente wijze aan het merk Groningen gebouwd worden. Voor het toeristisch bedrijfsleven wil Marketing Groningen daarom een zichtbare partner zijn met een duidelijke, herkenbare toegevoegde waarde (Marketing Groningen, 2009).

In de stuurgroep nemen vanaf dan plaats drie personen van de GCC, één van Marketing Groningen, één van de politie en verschillende wethouders van de gemeente Groningen van EZ, beheer en verkeer. Door de uitbreiding met Marketing Groningen en de politie is de werkvorm met werkgroepen afgeschaft. Aan de huidige samenstelling wordt voorlopig niets veranderd, om verdubbelingen binnen de overlegorganen te voorkomen, aldus de heer J. Taheij, werkzaam voor RO/EZ afdeling stadsdeelcoördinatie gemeente Groningen. 'De gemeente heeft allerlei overlegorganen waar verschillende partijen zitting in hebben. Hierdoor is het niet nodig om deze partijen ook nog eens toe te voegen aan het binnenstadsmanagement', aldus dhr. Taheij. 'Wel kunnen bepaalde partijen af en toe uitgenodigd worden om zaken toe te lichten. Binnen het gehele gemeentelijke beleid heeft het binnenstadsmanagement hierdoor maar een beperkte rol'. Elk overlegorgaan bestaat uit verschillende groepen samen met de gemeente, alleen de verschillende groepen komen nergens samen in één overlegorgaan. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de gemeente Groningen graag de touwtjes zelf in handen wil houden. De gemeente Groningen is namelijk van alle ontwikkelingen bij de belangengroepen op de hoogte, maar de belangengroepen onderling hebben geen contact. Kortom het is een bewuste keuze om geen binnenstadbewoners, pandeigenaren en/of anderen toe te voegen aan het binnenstadsmanagement. De afstemming van de verschillende functies in de binnenstad ligt in handen van de gemeente. Wel komen de verschillende belangengroepen samen in klankbordgroepen zoals in de klankbordgroep 'damsterdiep weer binnenstad' waar zowel de GCC, BoBo<sup>11</sup>, bewoners en de gemeente zitting in hadden. De klankbordgroep werd eveneens geleid door de gemeente (Gemeente Groningen, 2009).

De agenda van het binnenstadsmanagement wordt opgesteld door de stuurgroep. Deze agenda opzet gaat via het B&W en wordt uiteindelijk vastgesteld door de bestuurders. De insteek van het binnenstadsmanagement is vooral economisch en toeristisch, wat ook uit de agendapunten goed naar voren komt. Zaken die de afgelopen jaren door het binnenstadsmanagement gerealiseerd zijn, zijn de wegbewijzing, komst van de citybus en het aanpakken van fietsenoverlast. Discussiepunten die op dit moment de agenda bepalen zijn het veilig ondernemen en hoe om te gaan met de komst van megamalls (interview dhr. Taheij, 2009). Het binnenstadsmanagement heeft duidelijk een eigen belang en heeft niet als doel om een beter evenwicht tussen de verschillende binnenstadfuncties te zorgen. De GCC is zeer omzetgericht binnen het binnenstadsmanagement en stimuleert alleen dingen in de binnenstad waarmee de omzet en aantrekkelijkheid toeneemt. 'De rol van het binnenstadsmanagement is vooral sturend en het op de hoogte houdend van elkander, waardoor het een beperkt platform is', aldus de heer Taheij. De beperktheid komt ook naar voren uit het feit dat het B&W veel zaken voor bespreekt in het college en later pas openbaar stelt binnen het binnenstadsmanagement. Het GCC had graag gezien dat zij eerder op de hoogte worden gesteld. Bij aanvang had het GCC andere verwachtingen van het binnenstadsmanagement en de rol van B&W. Het GCC had een meer interactieve samenwerking voor ogen waar nu voor hun een meer participerende rol is weggelegd. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het binnenstadsmanagement niet geheel voldoet aan de gestelde verwachtingen en daardoor een beperkte invloed heeft.

## 4.2 Synthese

Hier wordt de theorie en de casestudie van Groningen aan elkaar gekoppeld. Uit de theorie komt naar voren dat de binnenstad een complex systeem is met een dubbel karakter. Dit

---

<sup>11</sup> Binnenstadorganisatie Binnenstad Oost

dubbele systeem leidt tot spanningen tussen vereenvoudiging en complicering. De spanningen worden verduidelijkt met vier concepten over complexe samenlevingen van Teisman (2005).

Het eerste concept (on)begrensd gaat over de wijze waarop naar de binnenstad en het binnenstadsmanagement wordt gekeken. In Groningen wordt de binnenstad gezien als één van de vijf deelgebieden van de gehele stad. Het deelgebied wordt omschreven als een multifunctioneel gebied met vele verschillende functies. Het deelgebied binnenstad wordt zeker niet als een op zichzelf staand gebied gezien. De binnenstad wordt duidelijk beïnvloed door zijn omliggende gebieden welke de binnenstad kunnen versterken en/of verzwakken. Een voorbeeld hiervan is het UMCG welke veel mensen aantrekt. Deze ziekenhuisbezoekers kunnen eveneens een bezoeker van de binnenstad worden. Evenzo is het stationsgebied gunstig voor de bereikbaarheid van de binnenstad.

De stuurgroep binnenstadsmanagement is zowel begrensd als onbegrensd. Sinds de oprichting van de stuurgroep is de samenstelling veranderd. De organisatiestructuur met werkgroepen is gewijzigd in het toelaten van de politie en Marketing Groningen. In de werkgroepen werd al wel aandacht besteed aan deze punten (veiligheid en toerisme), maar nu zijn de belangengroepen zelf toegetreden tot de stuurgroep. Daarentegen geeft GCC niet het beeld dat de stuurgroep zich aan het ontwikkelen is in de afgelopen jaren. Het GCC geeft aan andere verwachtingen te hebben van de samenwerking, maar de samenwerkingsvorm tussen gemeente en GCC is de afgelopen jaren niet gewijzigd.

Concluderend kan gesteld worden dat de stuurgroep niet helemaal het juiste beoogde samenwerkingsresultaat behaald. De gemeente wil duidelijk de touwtjes in handen houden en ziet de stuurgroep als een beperkt platform. De GCC daarentegen ziet de stuurgroep als adviserend naar de gemeente toe, maar heeft toch het gevoel beperkt te worden door de gemeente. Het B&W heeft veel al behandeld voordat de stuurgroep op de hoogte wordt gebracht. Hierdoor wordt de stuurgroep ook beperkt gemaakt door de gemeente. De gemeente kent vele werkgroepen en platforms waardoor alle belangengroepen wel contact met de gemeente hebben, maar niet met elkander. Hiermee kan de gemeente Groningen ook goed de touwtjes zelf in handen blijven houden. De vraag is of dit de juiste houding is qua effectiviteit.

Het tweede concept (on)gekendheid gaat om de factor kennis en dan specifiek om strategische kennis. In Groningen kwam niet het beeld naar voren dat er veel kennis met elkander uitgewisseld wordt. Er kwam naar voren dat de GCC zeer omzetgericht is waardoor misschien teveel vanuit GCC naar de korte termijn wordt gekeken. De gemeente daarentegen is zeer gericht op de lange termijn. Deze verschillende wijze van kijken lijkt nog niet met elkaar in overeenstemming te zijn gebracht. Kortom op het punt van kennisuitwisseling is zeker meer te behalen, waardoor ontwikkelingen in de binnenstad anders kunnen gaan verlopen.

Het derde concept (on)gestructureerd gaat in op het aanwezig zijn van een bepaalde orde en organisatie. Deze noodzakelijke orde is in Groningen aanwezig in de vorm van een bestemmingsplan en ontwikkelingsplan. Beide zijn opgesteld door de gemeente met inspraak van de verschillende belangengroepen. Deze beleidsstukken geven een lange termijnvisie weer voor de binnenstad van Groningen. Daarnaast zijn verscheidene nota's opgesteld over gebieden binnen de binnenstad.

Het vierde en daarmee laatste concept (on)bevredigd gaat in op de wijze hoe leiding wordt gegeven in een complexe omgeving. In Groningen heerst het beeld dat de gemeente graag de touwtjes zelf in handen heeft. De gemeente heeft wel veel overleg met verschillende belangengroepen maar op een informatieve en adviserende wijze. De samenwerking met belangengroepen gaat niet zover dat de gemeente gehele ontwikkelingen delegeert naar het bedrijfsleven.

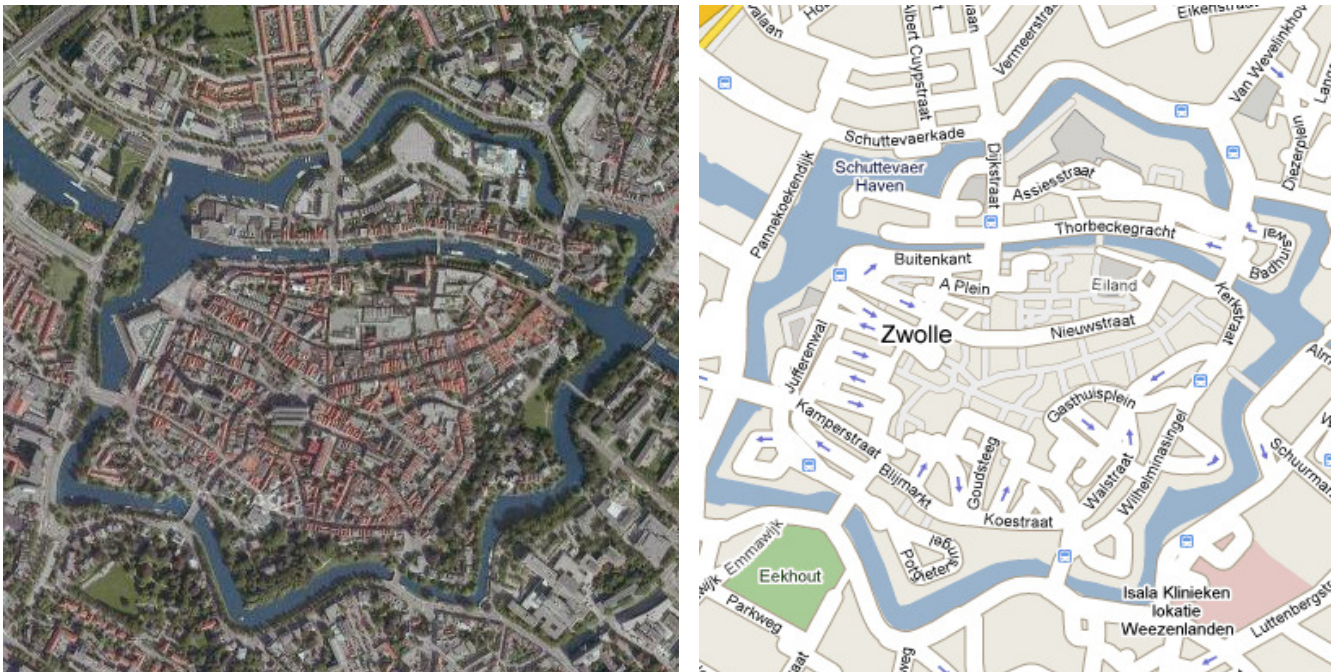


## 5. ZWOLLE

*'Dit kloppend hart van de stad is enorm dynamisch: er wordt gewoond, gewerkt, gewinkeld, gerecreëerd. Binnenstadsmanagement<sup>12</sup> zorgt dat in deze dynamiek de soms tegengestelde belangen toch samenkomen, om zo het economisch klimaat te versterken. We zoeken telkens naar gemeenschappelijkheid, waarbij ieder zijn eigen belang inbrengt', aldus mw. Idsardi, wijkmanager binnenstad (Gemeente Zwolle, 2008B)*

De gemeente Zwolle nam in 2002 het initiatief tot oprichting van de stuurgroep binnenstadsmanagement, nadat er overleg was geweest met de invloedrijkste belangengroepen over hoe om te gaan met het economisch functioneren van de binnenstad (interview mw. S. Heeres, 2009). De binnenstad van Zwolle omvat het gehele gebied binnen de singels, Schuttevaerhaven, de Achtergracht en de Stadsgracht, een schil aan de zuidzijde, een strook Weezenland tussen Schoenkuipenbrug en Kerkbrugje en de wand van de Diezerkade, aldus het bestemmingsplan 'Beschermd stadsgezicht'. De binnenstad van Zwolle is weergegeven in figuur 10.

Figuur 10. Luchtfoto en kaartweergave van binnenstad Zwolle



Bron: Google Earth, 2009

De binnenstad kenmerkt zich door een dichtheid aan functies en een schaarste aan openbare ruimte. Om de openbare ruimte te beschermen bestaat er een aparte terrassennotitie zodat de terrassen niet de gehele openbare ruimte privatiseren. Om met de verschillende binnenstadfuncties om te gaan is een beleid ontwikkeld voor de binnenstad die steunt op twee pijlers, waarmee de gemeente Zwolle duidelijk twee doelstellingen aangeeft. Dit zijn de economische functie en de woonfunctie. De eerste pijler richt zich op het winkelareaal, versterking van het bestaande kernwinkelapparaat en de centrumvoorzieningen. De tweede pijler richt zich op het stimuleren van de woonfunctie, verhogen van de ruimtelijk kwaliteit en de auto en OV. Als aanvullend/ondersteunend beleid geldt de aandacht voor functiemenging (bestemmingsplan 2001, gemeente Zwolle). Een voorbeeld voor het stimuleren van functiemenging is de ontwikkeling van het wonen boven winkels. Tevens vergroot dit de sociale veiligheid.

<sup>12</sup> In Zwolle wordt het stuurgroep centrummanagement genoemd, maar om verwarring te voorkomen wordt de term stuurgroep binnenstadsmanagement gebruikt

Om de kwaliteit van de binnenstad te waarborgen zijn naast de terrassennotitie meerdere beleidsstukken opgesteld zoals het puienbeleid en de reclamenota. Het doel van deze nota's is hoofdzakelijk om de historische structuur van de binnenstad te behouden en tot uiting te laten komen, waarbij de historische structuur niet belemmerd wordt door puien, reclame en terrassen. In 2001 is Zwolle aangewezen als beschermd stadsgezicht. De gemeente Zwolle wil dat de historische stad het uitgangspunt vormt waaruit verder gewerkt wordt. 'Zwolle kent in de binnenstad geen straten die als eenheid zijn ontworpen en bebouwd. Dit wordt in de beschrijving van het stadsgezicht erkend als één van de aantrekkelijke waarden van de binnenstad' (bestemmingsplan 2001, gemeente Zwolle). Toch moet ontwikkeling gestimuleerd worden, waardoor het motto voor de binnenstad is; 'beschermen zonder bevriezen'. Dit motto betekent dat er beschermd moet worden wat beschermd moet worden en waar dat kan moeten ontwikkelingsmogelijkheden gegeven worden. Daarnaast wordt om de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de binnenstad te vergroten gestreefd naar een autoluwe binnenstad. Het ontwikkelen van een autoluwe binnenstad zal gevolgen hebben voor de verschillende binnenstadfuncties. De ruimte zal opnieuw ingericht worden, waarbij veel aandacht besteed zal worden aan de openbare ruimte.

Het benoemen van Zwolle tot beschermd stadsgezicht door de ministeries van W.V.C.<sup>13</sup> en VROM<sup>14</sup> was aanleiding tot een nieuw bestemmingsplan genaamd 'Beschermd stadsgezicht'. Dit bestemmingsplan dient als basis voor de binnenstad van Zwolle en heeft veel invloed op de uitstraling van de binnenstad (bestemmingsplan 2001, gemeente Zwolle).

Naast het bestemmingsplan kent Zwolle het ontwikkelingsprogramma Binnenstad 2015. Het ontwikkelingsprogramma Binnenstad 2015 geeft een verbeteringslag weer voor de toekomst en ontwikkeling van de binnenstad. Voor de stuurgroep binnenstadsmanagement is dit ontwikkelingsprogramma van groot belang, want zij stimuleren eveneens (economische) ontwikkeling in de binnenstad. Om een goede ontwikkeling te stimuleren is ruimtelijke regie met het oog op de onderlinge samenhang van belang. 'Want samenhang is van groot belang voor het functioneren van de binnenstad en omgeving' (Gemeente Zwolle, 2004). Het ontwikkelingsprogramma streeft drie koersen naar:

- inspelen op de vraag naar en versterking van het winkelaanbod en de centrumvoorzieningen
- vergroten van de bereikbaarheid
- verbeteren van het woon – en verblijfsklimaat met een verzorgd aanzien

De huidige koers voor de winkelfunctie leidt er toe dat er koopkracht verdwijnt naar andere steden. Het winkelgebied is te lintvormig en niet onderscheidend genoeg. Het doel is om de winkelstructuur uit te breiden en onderscheidende winkels aan te trekken. Daarnaast is de hoeveelheid straatmateriaal/meubilair in het winkelgebied niet eenduidig, verlichting is verouderd en de gevels vormen niet een eenheid. De aantrekkelijkheid van het winkelgebied kan vergroot worden door eigentijdse winkelformules, meer daghoreca met terrassen en meer dwaalroutes door de binnenstad. Uit de HBD-quickscan<sup>15</sup> die de stuurgroep binnenstadsmanagement recent heeft laten uitvoeren kwam ditzelfde beeld over de binnenstad naar voren.

Voor de horeca geldt eveneens dat er te weinig diversiteit aanwezig is en een groter horecaconcentratiegebied wordt gestimuleerd. Een gevarieerd aanbod is van belang om toerisme, recreatief winkelen en andere stedelijke recreatie als cultuur en vermaak te versterken. Vooral daghoreca, meer terrassen en een grootschalige grand café worden gestimuleerd.

---

<sup>13</sup> W.V.C. staat voor: Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tegenwoordig valt cultuur onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW).

<sup>14</sup> VROM staat voor: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

<sup>15</sup> HBD staat voor: Hoofdbedrijfschap Detailhandel. De HBD-Quickscan is een snelle manier om inzicht te verschaffen in hoe een winkelcentrum ervoor staat.

Het aantal woningen in de stad is sinds de jaren '70 verdubbeld en nog overtreft de vraag het aanbod. Uitbreiding van het woningaanbod wordt zeker nagestreefd opdat woningen goed zijn voor de versterking van de vitaliteit, sociale veiligheid en sfeer van het centrum. Verder voorkomt het dat de historische kwaliteiten slechts fungeren als decor voor andere functies.

Evenzo is het verbeteren van de functionaliteit van pleinen en straten cruciaal. Uitbreiding van pleinen vergroot de levendigheid en kan bezoekers verlokken de binnenstad nader te ontdekken. Op deze pleinen en in de parken zullen meer evenementen worden georganiseerd om zo landelijk meer bekendheid te krijgen en de pleinen een eigen identiteit te geven. De grote markt met de centrale ligging moet eveneens kwaliteitsslag maken. Ook de weekmarkt en andere evenementen dienen hier een plek te krijgen. Hier wordt dus een mix aan functies nagestreefd.

Om te zien of alle voorgestelde ontwikkelingen voor de binnenstad maatschappelijk draagvlak zouden hebben zijn er consultatierondes georganiseerd en is er een binnenstadsforum gehouden. Tijdens het forum werden de plannen gepresenteerd door de gemeente, waar de verschillende belangengroepen hun voorkeuren konden aangeven. Daaruit viel te concluderen dat het draagvlak er is, mits er eerst aandacht besteed worden aan het autoluw maken en de parkeervoorzieningen. Wat daarnaast naar voren kwam is dat er een grote behoefte bestaat aan daadkracht in de binnenstad. Tijdens de realisering van het programma zal de stuurgroep binnenstadsmanagement en het wijkplatform binnenstad periodiek geïnformeerd worden over de stand van zaken. Van de gemeente wordt vooral een regisserende rol gevraagd; sturend op hoofdlijnen, door de marktpartijen tijdens de markttoets. In de markttoets hebben drie marktpartijen hun visie gegeven op het ontwikkelingsprogramma. Marktpartijen kunnen dan de uitvoering van projecten op zich nemen.

## 5.1 Binnenstadsmanagement

Bij de oprichting van de stuurgroep binnenstadsmanagement in 2002 werd duidelijk gesteld dat de stuurgroep alleen succes kon hebben als alle branches worden vertegenwoordigd. Daarbij dient de achterban goed te worden geïnformeerd en erbij betrokken te worden. De kracht van vertegenwoordiging neemt toe naarmate er meer leden zijn en daarmee een groter draagvlak gecreëerd wordt (Gemeente Zwolle, 2008B). Hierop werd de stuurgroep binnenstadsmanagement opgericht met de doelstelling (Gemeente Zwolle, 2008A):

*Binnenstadsmanagement richt zich op het versterken van de binnenstad op economisch gebied. Het is ook het op een bedrijfsmatige manier verder ontwikkelen en beheren en daardoor vergroten van de concurrentiekracht van de economische functies in de binnenstad. De meerwaarde van binnenstadsmanagement is dat betrokken partijen in de binnenstad gezamenlijk opereren in zaken die de partijen alleen niet kunnen realiseren'.*

De stuurgroep werd puur vanuit een economische doelstelling opgericht en richt zich hierom alleen op het versterken van de binnenstad op economisch gebied. De belangengroepen die zitting nemen in de stuurgroep zijn: winkeliersvereniging Citycentrum Zwolle<sup>16</sup>, Kamer van Koophandel, Vastgoed Zwolle<sup>17</sup>, vertegenwoordiger<sup>18</sup> horeca, vertegenwoordiger beleggers, vertegenwoordiger ambulante handel<sup>19</sup> en de gemeente Zwolle (burgermeester, wethouder, wijkmanager binnenstad en adviseur stadseconomie). Een aantal logo's van belangengroepen die zitting nemen in de stuurgroep zijn weergegeven in figuur 11.

---

<sup>16</sup> Citycentrum Zwolle is de winkeliersvereniging van Zwolle. Het Citycentrum streeft naar optimale bereikbaarheid, veiligheid en een aangenaam centrum voor de ondernemer, bewoner en bezoeker van de binnenstad. Het doel is een dynamisch centrum. Het Citycentrum kent zo'n 150 leden.

<sup>17</sup> Vertegenwoordigt de 'vastgoeddeskundigheid' in de stuurgroep (Gemeente Zwolle, 2008A)

<sup>18</sup> Alle vertegenwoordigers vertegenwoordigen hun achterban (Gemeente Zwolle, 2008A)

<sup>19</sup> Gaat om vertegenwoordiging van de centrummarkt die wekelijks gehouden wordt (Gemeente Zwolle, 2008A)

Figuur 11. Aantal belangengroepen binnenstadsmanagement Zwolle



Bron: KvK (2009), horeca Nederland (2009), gemeente Zwolle (2009), Citycentrum Zwolle (2009)

De burgemeester is de voorzitter van de stuurgroep. De voorzitter stelt de agenda op en de andere partijen kunnen punten aandragen. 'Alle partijen binnen de stuurgroep communiceren op een gelijkwaardig niveau met elkaar', aldus dhr Kleene, vertegenwoordiger Koninklijke horeca Nederland, afdeling Zwolle (Gemeente Zwolle, 2008B). Om tevens de achterban actief te betrekken bij het binnenstadsmanagement wordt vier keer per jaar een jaargetijdenborrel georganiseerd om te netwerken, zodat draagvlak gecreëerd wordt.

Bij deze samenstelling is bewust gekozen om geen binnenstadbewoners of erfgoedbelanghebbenden zitting te laten nemen in de stuurgroep, omdat die geen invloed hebben op het economisch functioneren van de binnenstad, aldus mw. S Heeres, adviseur stadseconomie. De binnenstadmanager<sup>20</sup>, dhr J. Keetman, geeft als reden dat er geen binnenstadbewoners zitting nemen in de stuurgroep omdat zij andere belangen hebben. Wel wordt er overlegd in wijkplatforms met de wijk Binnenstad, om zo de binnenstadbewoner op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Het op de hoogte houden van de binnenstadbewoner zorgt eveneens voor draagvlak. Het creëren van draagvlak is zeker van belang voor het goed en snel laten verlopen van ontwikkelingen in de binnenstad.

De samenstelling van de stuurgroep is sinds de oprichting niet gewijzigd. Als andere partijen lid willen worden moeten de huidige partijen het hier unaniem over eens zijn (interview van Dalen, 2009). Het gaat daarbij om de toegevoegde waarde van de nieuwe partij. Wel worden soms partijen uitgenodigd, afhankelijk van het belang en prioriteit, om hun visie te vertellen. 'Er dient namelijk goed gereageerd te worden op geluiden van de samenleving', aldus dhr van Dalen, voorzitter winkeliersvereniging Citycentrum Zwolle. Zo is Zwolle marketing uitgenodigd om zich te presenteren (interview mw. Heeres, 2009). Zwolle marketing is een marketingorganisatie die kennis verzamelt, verrijkt en deelt met alle betrokken partners in de verschillende domeinen van de stad Zwolle. Het doel van Zwolle marketing is dat door hun netwerkcontacten partijen en activiteiten aan elkaar worden gekoppeld. Door samenwerking hoopt Zwolle marketing een toegevoegde waarde te leveren aan de stad Zwolle (Zwolle marketing, 2009). Zwolle Marketing is niet toegelaten tot de stuurgroep op dit moment, maar zal mogelijk toegelaten worden in de toekomst (interview mw. Heeres, 2009).

De toegevoegde waarde van de stuurgroep binnenstadmanagement is het kunnen realiseren van zaken die de partijen alleen niet kunnen realiseren. 'Detailhandel, horeca en dienstverleners hebben elkaar nodig voor een sterke positie van de binnenstad. Ieder voor zich lukt niet, dus binnenstadsmanagement biedt hiertoe een uitgelezen kans', aldus dhr. Korterink, namens Kamer van Koophandel (Gemeente Zwolle, 2008B). Zo heeft de gemeente een stimulerende en faciliterende rol, maar kan geen invulling geven op straatniveau aan de uitstraling. Door samenwerking in de stuurgroep kan de gemeente evenzo invloed hebben op straatniveau. De belangengroepen daarentegen kunnen meer invloed uitoefenen op het binnenstadbeleid (interview mw. Heeres, 2009). Van belang is de gezamenlijke wil om zaken te realiseren. 'Hart voor de stad is van belang', aldus mw. Heeres, 'want vandaar uit ontstaat de gezamenlijk wil'. Om de samenwerking verder te

<sup>20</sup> In Zwolle wordt gesproken van centrummanager, maar om verwarring te voorkomen wordt hier gesproken van binnenstadmanager.

ontwikkelen en te professionaliseren is zes jaar na oprichting de nota 'centrummanagement nieuwe stijl 2008' opgesteld. Samen met de nota is een samenwerkingsovereenkomst getekend door alle partijen die behoren tot de stuurgroep binnenstadsmanagement. De nota is een product van alle partners van de stuurgroep en gezamenlijk geschreven door de Kamer van Koophandel en de gemeente Zwolle. Het opstellen van deze nota sluit goed aan bij het programma van het college. Het college is het programma 'Samen maken wij de Stad' gestart. De gemeente wil meer doen met nieuwe partners en anders samenwerken met bestaande partners. Als het gaat om de toekomst van de binnenstad kan dat ook beter samen gebeuren dan alleen.

Figuur 12. Logo 'samen maken we de stad'



Bron: samen maken we de stad (2009)

De doelstelling van de stuurgroep blijft ongewijzigd en een benoeming van de hoofdtaken om de rol van de stuurgroep verder vorm te geven wordt toegevoegd (Gemeente Zwolle, 2008A):

- Initiërend t.a.v. nieuwe strategische – gezamenlijke – ontwikkelingen
- Coördinerend t.a.v. voortgang van gezamenlijke binnenstadprojecten
- Adviserend t.a.v. strategische planvorming en projecten van afzonderlijke partners
- Draagvlakverwerving bij de afzonderlijke partners en diverse andere betrokkenen in de binnenstad.

Na het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst is eind 2008 een binnenstadmanager aangesteld als het aanspreekpunt voor iedereen met goede ideeën voor de economische groei en bloei van de binnenstad. De binnenstadmanager was voorheen de voorzitter van het Citycentrum, waardoor hij al veel contacten heeft in de binnenstad. In zijn functie als voorzitter van het Citycentrum deed dhr Keetman de uitspraak, 'Citycentrum wil samen met de andere leden van de stuurgroep binnenstadsmanagement, het centrum van Zwolle als 'beste binnenstad 2010', kandidaat stellen. Dit betekent niet achterover leunen maar in een goede effectieve samenwerking daadkracht tonen' (Gemeente Zwolle, 2008B). Vanuit deze functie had hij al veel contacten in de binnenstad en kan hij goed inventariseren wat er speelt en gaande is. De binnenstadmanager omschrijft zijn functie zelf als 'centraal aanspreekpunt voor de stad, welke wordt aangestuurd door de stuurgroep'. 'De binnenstadmanager dient samenwerking te stimuleren en in te spelen op tussentijdse problemen', aldus dhr van Dalen. De binnenstadmanager wordt aangestuurd door de stuurgroep en gefinancierd door de Kamer van Koophandel, winkeliersvereniging City Centrum en de gemeente voor twee jaar. Hierna hoopt het binnenstadsmanagement de binnenstadmanager te kunnen financieren vanuit een ondernemingsfonds. Met een ondernemersfonds betalen alle ondernemers mee en is er geen sprake meer van free riders<sup>21</sup> (centrummanagement Zwolle, 2009). Uit het ondernemingsfonds kunnen dan activiteiten worden bekostigd die goed zijn voor de binnenstad en niet alleen onder verantwoording van de gemeente vallen. De binnenstadmanager heeft zelf twijfels erbij of de binnenstadmanager uit dit ondernemersfonds betaald zou moeten worden. 'Het

<sup>21</sup> Free riders zijn ondernemingen, veelal filiaal winkels, die zonder betaling wel meeprofiteren van de voorzieningen en activiteiten die worden georganiseerd (Ekkers, 2006).

ondernemersfonds is juist bedoeld voor extra dingen in het centrum, die een gemeente niet financiert’.

Afgelopen jaar is de binnenstadmanager vanwege ziekte drie maanden afwezig geweest. Hierdoor zijn een aantal zaken die op het programma stonden enigszins vertraagd. Op dit moment is de binnenstadmanager bezig met een inhaalslag. De binnenstadmanager heeft voor zichzelf een vijftal speerpunten, waarvoor hij een aantal werkgroepen heeft opgericht. Een aantal van die speerpunten zijn: herinrichting Warenmarkt, branchering, bereikbaarheid, schoon en veilig. De werkgroepen zijn op dit moment bezig met brainstormen en het opstellen van doelstellingen. De werkgroepen zijn opgericht met het doel om kennis uit te wisselen en beter van elkaanders ideeën op de hoogte te zijn. Het doel van de binnenstadmanager is om hiermee een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de stad (interview dhr Keetman, 2009). Het oprichten van de werkgroepen is niet aangestuurd door de stuurgroep. Dhr Keetman geeft zelf ook aan dat de aansturing vanuit de stuurgroep nu nog niet voldoende aanwezig is. Hierdoor heeft hij wel veel vrijheid, maar graag zou hij toch wat meer sturing zien. Door het geven van meer sturing kan de binnenstadmanager meer inspelen op impulsen. Met het oprichten van de werkgroepen is de binnenstadmanager veel bezig met de lange termijn. Natuurlijk wordt er op dit moment veel aandacht besteed aan de crisis in de vastgoedwereld en de leegstand van panden. Maar door het specifiek aansturen kan door de binnenstadmanager meer aandacht besteed worden aan zaken die spelen in de stuurgroep. De binnenstadmanager is wel aanwezig bij alle vergaderingen van de stuurgroep, waardoor hij wel op de hoogte is van de gang van zaken (interview dhr. Keetman, 2009).

Het oprichten van de stuurgroep binnenstadmanagement heeft als voornaamste belang om het economisch functioneren van de binnenstad te verbeteren en draagvlak te creëren voor de ontwikkelingen. Door samenwerking in de stuurgroep zijn de verschillende belangengroepen beter op de hoogte van elkaanders behoeften en belangen. ‘Met de oprichting van het binnenstadsmanagement wordt meer rekening met elkaar gehouden. Ook al staan de belangen wel eens haaks op elkaar, toch dient samen hetgeen gerealiseerd te worden’, aldus dhr L. van Dalen. ‘Iedere partij heeft een eigen belang, maar door het binnenstadsmanagement wordt er bewuster omgegaan met het algemeen belang’. Het meest recente wat gerealiseerd gaat worden, als algemeen belang, is het autoluw maken van de binnenstad en het KVO<sup>22</sup> (interview Keetman, 2009). Door het autoluw maken zal de binnenstad aantrekkelijker worden voor het wandelend publiek en zal de openbare ruimte opnieuw ingericht kunnen worden. Door het KVO zal de binnenstad aantrekkelijker worden voor de ondernemer, waardoor voor zowel de consument als producent ontwikkelingen gaande zijn. Het bewust worden van het algemeen belang boven het individueel belang geeft de binnenstad kwaliteit. De taak voor de binnenstadmanager is ‘alle bordjes in de hoogte te houden’, aldus dhr. Keetman. De binnenstadmanager moet zorgen dat het algemeen belang boven het individueel belang staat, want ‘het eigen belang wil nog al eens de kop opsteken’.

Naast de bewustwording van het algemeen belang wordt er door de samenwerking anders omgegaan met impulsen en de lange termijn. De gemeente richt zich over het algemeen op de lange termijn en de ondernemers op de korte termijn (interview Heeres, 2009). Door de samenwerking speelt de gemeente ook meer in op impulsen. Een goed voorbeeld is het direct inspelen op de leegstand welke wordt veroorzaakt door de economische crisis. Door meteen de leegstand invulling te geven blijft de binnenstad levendig, wat een doelstelling is voor de lange termijn. Evenzo is de ondernemer zich bewuster van de lange termijn en ziet daarom in dat het noodzakelijk is om dingen gezamenlijk te realiseren, zoals de sfeerverlichting en het autoluw maken van de binnenstad (interview Heeres, 2009, interview van Dalen, 2009).

De rol van de stuurgroep binnen het gehele gemeentelijke beleid is in de loop der jaren versterkt. In het begin wist het college geen plek te geven aan de stuurgroep. Met het

---

<sup>22</sup> KVO = Keurmerk veilig ondernemen

programma 'Samen maken we de Stad' wordt het college zich meer bewust van het belang van de stuurgroep. De stuurgroep heeft al meer een adviserende rol voor het college, doordat het college zich al meer bewust is van de rol van de samenleving (interview Heeres, 2009). Al vaker wordt de vraag gesteld; 'En, hoe denkt de stuurgroep hierover?', aldus mw. Heeres. Evenzo wordt door de binnenstadmanager de rol van de stuurgroep als adviserend omschreven. 'De gemeentelijke raderen lopen langzamer dan gewend vanuit detailhandel. Het duurt wat langer dan gewild, maar gelukkig komen er wel dingen voor elkaar', aldus dhr. Keetman.

Bij het oprichten van het ondernemersfonds, zal de rol van de gemeente waarschijnlijk binnen de stuurgroep veranderen. Nu heeft de gemeente zoals eerder vermeld een stimulerende en faciliterende rol. Door oprichting van het ondernemersfonds zal deze faciliterende rol afnemen doordat de financiën via het fonds gaan en niet langer vanuit de gemeente.

## 5.2 Synthese

Hier wordt de theorie en de casestudie van Zwolle aan elkaar gekoppeld. Uit de theorie komt naar voren dat de binnenstad een complex systeem is met een dubbel karakter. Dit dubbele systeem leidt tot spanningen tussen vereenvoudiging en complicering. De spanningen worden verduidelijkt met vier concepten over complexe samenlevingen, door Teisman (2005).

Het eerste concept (on)begrensd gaat over de wijze waarop naar de binnenstad en het binnenstadsmanagement wordt gekeken. Zwolle ziet de binnenstad als een op zichzelf staand gebied met vele functies. Fysiek op de kaart is het goed te zien door de afscheiding met de grachten, waardoor de binnenstad een afgescheiden ligging krijgt. Wel is de binnenstad zich sterk bewust van zijn regiofunctie en probeert hier zich ook in te ontwikkelen. De stuurgroep van het binnenstadsmanagement is begrensd. De samenstelling van de stuurgroep staat vast en is in de afgelopen jaren niet gewijzigd. Wel worden verschillende gastsprekers uitgenodigd om daarmee beter op impulsen in te kunnen spelen, waarmee de stuurgroep openstaat voor netwerk en grensoverschrijding. Om het netwerk te onderhouden organiseert de stuurgroep vier keer per jaar een jaargetijdenborrel om daarmee draagvlak te verwerven. Daarnaast wordt één keer per jaar een werkbezoek gebracht aan een andere stad. Door de binnenstadmanager worden deze werkbezoeken als zeer nuttig en informatief gezien. Hierbij wordt veel kennis uitgewisseld. De binnenstadmanager dhr. Keetman geeft aan 'de stuurgroepen zijn verschillend georganiseerd, maar in de kern komt het op hetzelfde neer'. Concluderend kan gesteld worden dat er netwerkvorming op gang komt, maar dat er nog niet optimaal gebruik van wordt gemaakt. De stuurgroep was eerst bezig met het verwerven van een positie binnen het gemeentelijk bestel. Nu deze positie verworven is kan meer aandacht besteed worden aan netwerkvorming met andere belangengroepen. Wel blijft de stuurgroep zich richten op het economisch belang en zal er daardoor geen netwerkvorming ontstaan met groeperingen die opkomen voor het sociaal belang.

Het tweede concept (on)gekendheid gaat om de factor kennis en dan specifiek om strategische kennis. In Zwolle is bewust Vastgoed Zwolle toegevoegd om ook kennis van de vastgoedzijde te krijgen. Het gaat niet alleen om vertegenwoordiging van de achterban maar ook om kennis op te doen van elkander (interview Heeres, 2009). Bewust is voor deze samenstelling gekozen om van zoveel mogelijk zijden het economisch functioneren van de binnenstad te bezien en te versterken. Hierdoor worden de belangengroepen zich bewust van de belangen van anderen en van het algemeen belang. Door het uitwisselen van kennis wordt het algemeen belang boven het individueel belang gesteld en wordt er meer kwaliteit gerealiseerd in de binnenstad. Met het doen van werkbezoeken in andere steden wordt kennis uitgewisseld. Toevalligerwijs hebben de steden Zwolle en Groningen elkander recent bezocht. Hieruit kwam naar voren dat de ambulante handel in Groningen al verder georganiseerd was dan in Zwolle en dat Zwolle voorloopt met de ontwikkeling van het ondernemersfonds (interview Heeres, 2009). Door middel van werkbezoeken kan kennis

hierover uitgewisseld worden en hoeft 'het wiel' niet opnieuw uitgevonden te worden. De binnenstadmanager heeft eveneens de verschillende werkgroepen opgericht om kennis met elkaar uit te wisselen, wat zal leiden tot strategische kennis. Concluderend kan gesteld worden dat de stuurgroep zich zeer bewust is van het uitwisselen van kennis. Uit de doelstelling van het binnenstadsmanagement komt dit ook naar voren in de zin 'De meerwaarde van binnenstadsmanagement is dat betrokken partijen in de binnenstad gezamenlijk opereren in zaken die de partijen alleen niet kunnen realiseren'. Dhr Keetman gaf ook aan dat de ontwikkelingen ook zouden plaats vinden zonder stuurgroep, maar dan in een geheel andere tijdslijm.

Het derde concept (on)gestructureerd gaat in op reorganisatie en de noodzaak van een bepaalde orde. Deze noodzakelijke orde is in Zwolle aanwezig in de vorm van een bestemmingsplan en binnenstadsnota. Beide zijn opgesteld door de gemeente met inspraak van de verschillende belangengroepen. Deze beleidsstukken geven een lange termijnvisie weer voor de binnenstad van Zwolle. Daarnaast zijn allerlei nota's opgesteld om de uitstraling van de binnenstad tot een eenheid te krijgen. Al deze nota's zijn noodzakelijk om het algemeen belang vorm te geven. Door de samenwerking in de stuurgroep zullen deze nota's meer geaccepteerd worden door de verschillende belangengroepen, doordat nu het inzicht is ontstaan. Inzicht in dat het algemeen belang soms voor meer kwaliteit kan zorgen dan het individueel belang op lange termijn. De belangengroepen zijn zich meer bewust van de lange termijn en de gemeente is zich er meer van bewust dat ongestructureerdheid soms nodig is om in te spelen op impulsen. Concluderend kan gesteld worden dat de verschillende partijen van elkaar leren om anders om te gaan met structuur en ongestructureerd. Niet alles hoeft strak gestructureerd te zijn, maar een handvat is zeker van belang voor een kwalitatieve ontwikkeling van de binnenstad. Hierom heeft de stuurgroep ook zelf de HBD-quickscan laten uitvoeren om zich bewust te worden van de sterke en zwakke punten van de binnenstad.

Het vierde en daarmee laatste concept (on)bevredigd gaat in op de wijze hoe leiding wordt gegeven in een complexe omgeving. In Zwolle is de afgelopen jaren de sturende rol van de gemeente aan het afnemen. De gemeente is zich al meer bewust van de rol van de samenleving, wat duidelijk wordt weergegeven door het programma van het college 'Samen maken we de Stad'. De gemeente is bezig om meer taken te delegeren naar andere partijen of de samenwerking met andere partijen te vergroten. Wanneer het ondernemersfonds actief wordt zal de faciliterende rol van de gemeente voor het binnenstadsmanagement verminderen, waardoor de ondernemers meer invloed krijgen op de binnenstad. Kortom de leiding wordt al meer verspreid en minder centraal gehouden op een punt. Nooit kan aan een ieders belang voldaan worden, maar wel door de leiding te verdelen kan er verschillend omgegaan worden met de ontwikkelingen. Bij een ondernemer bestaat een andere kijk op ontwikkeling dan bij een ambtenaar, waardoor nu ook meer de ontwikkelingswijze van de ondernemer gestimuleerd wordt.



## 6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### *Hoe functioneert het binnenstadsmanagement?*

Het uitgangspunt van de samenwerking bij binnenstadsmanagement is dat geen enkele belangengroep alle facetten goed kan beheren en ontwikkelen. Hiervoor wordt een integrale visie gemaakt als basis voor een evenwichtig binnenstadsmanagement en als basis voor de samenwerking. Deze integrale visie kan op meerdere wijzen tot stand komen. In Zwolle is de nota 'centrummanagement nieuwe stijl 2008' gezamenlijk opgesteld en ondertekent door alle partners. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de partners goed op de hoogte zijn van elkaanders belangen, maar ook al meer oog krijgen voor het algemeen belang. De gemeente geeft duidelijk al meer ruimte aan de stuurgroep wat in de toekomst zal toenemen door oprichting van het ondernemersfonds. Met het ondernemersfonds kunnen dan zaken geregeld worden door de belangengroepen. Concluderend kan gesteld worden dat het binnenstadsmanagement in Zwolle nog niet zo lang van start is, maar zeker gegroeid is in de afgelopen jaren. Vanuit het B&W wordt de stuurgroep al meer gevraagd naar zijn opinie, waardoor de stuurgroep al meer invloed heeft op het functioneren van bepaalde zaken in de binnenstad. Door de stuurgroep wordt het economisch functioneren op een geordende wijze bestuurd. De stuurgroep is gestructureerd opgezet, na overleg met alle invloedrijke belangengroepen. In deze stuurgroep zitten partijen om strategische kennis op te doen en om kennis uit te wisselen. Deze kennis wordt eveneens uitgewisseld met de achterban tijdens jaargetijdenborrels. Zolang er personen in de stuurgroep zitting nemen met 'hart voor de stad' zal de rol van de stuurgroep al meer toenemen en zeer effectief zijn voor het economisch functioneren van de binnenstad.

In Groningen bestaat de stuurgroep binnenstadsmanagement al langer, maar nemen minder belangengroepen zitting. De GCC neemt namens alle marktpartijen zitting in de stuurgroep. Hierdoor is een goede communicatie met de achterban zeker van belang voor de GCC. Uit de interviews komt naar voren dat de verschillende partijen zitting nemen in de stuurgroep vanuit het eigen belang. Door de gemeente wordt de rol van de stuurgroep omschreven als sturend en op de hoogte houdend van elkander, waardoor het een beperkt platform vormt. Veel zaken zijn al door het B&W besproken, waarna de stuurgroep op de hoogte wordt gesteld. Concluderend kan gesteld worden dat de stuurgroep niet veel invloed heeft op het economisch functioneren van de binnenstad, want het B&W heeft het veelal besproken nadat de stuurgroep zijn mening geeft. De stuurgroep is opgezet vanuit een samenwerking die al liep en er wordt weinig tot geen ruimte geboden aan eventueel andere partijen die zitting willen nemen in de stuurgroep. In de stuurgroep zitten alle partijen met een eigen belang, waardoor weinig echt gerealiseerd wordt vanuit het algemeen belang. Er wordt een hoop gerealiseerd in de binnenstad, maar of de stuurgroep daar een effectieve bijdrage aanlevert is de vraag. Door de stuurgroep zijn de verschillende partijen op de hoogte van elkaanders activiteiten, maar de samenwerking stimuleert geen activiteiten die zonder het op de hoogte houden van elkander niet gerealiseerd zouden kunnen worden.

### *Wat voor invloed heeft het binnenstadsmanagement op de complexiteit en het functioneren van de binnenstad?*

De stuurgroep binnenstadsmanagement werd opgericht met de gedachte om orde te scheppen voor het economisch functioneren van de binnenstad. In de binnenstad zijn allerlei belangengroepen die invloed hebben op het economisch functioneren. Door samenwerking en kennisuitwisseling tussen de belangengroepen kunnen nieuwe ontwikkelingen ontstaan. Er kunnen zaken gerealiseerd worden die zonder samenwerking niet mogelijk zijn. De stuurgroep in Zwolle lijkt zich hier meer bewust van dan die van Groningen. In Zwolle wordt duidelijk aangegeven door de samenwerking meer bewust te zijn van het algemeen belang en de lange termijn. Door deze bewustwording zorgt de stuurgroep voor het beter kunnen omgaan met de complexiteit van de binnenstad. De invloed van de stuurgroep Zwolle op het functioneren van de binnenstad, is dat de binnenstad meer als één product wordt gezien. Dit product dient gezamenlijk ingericht te worden, waardoor zowel nu als op de lange termijn een aantrekkelijke binnenstad ontstaat. Er dient wel juist omgegaan te worden met impulsen. Door de samenwerking gaan alle partijen evenzo hier bewuster

mee om. De samenwerking in Zwolle zorgt langzaamaan voor een wederzijdse beïnvloeding, waardoor anders wordt omgegaan met de complexiteit van de binnenstad en het economisch functioneren van de binnenstad.

In Groningen zijn de leden binnen de stuurgroep veelal bezig met het stimuleren van zaken voor het eigen belang. Er wordt een hoop gerealiseerd in de binnenstad, maar de vraag is of dit zonder de stuurgroep wel/niet gerealiseerd zou worden. De GCC en gemeente Groningen hadden al goed contact voordat de stuurgroep werd opgericht. Het beeld dat ontstaat is dat de samenwerking een naam moest krijgen, maar dat de samenwerking niet voldoet aan de theoretische beschrijving. De samenwerking was al aanwezig en ging en gaat zoals het gaat. Alleen voldoet de samenwerking niet aan de verwachtingen die over een stuurgroep binnenstadsmanagement bestaan. Stuurgroep Groningen stimuleert niet het ontwikkelen van strategische kennis of het anders aankijken tegen impulsen en lange termijn. Daarentegen wordt wel veel in gerealiseerd in de binnenstad waar de verschillende partijen elkaar goed van op de hoogte houden. De lijntjes naar elkaar zijn korter om elkaar op de hoogte te houden, maar het individueel belang blijft boven het algemeen belang.

Wanneer van de steden Groningen en Zwolle de stuurgroep binnenstadsmanagement beoordeelt zouden worden op de concepten van Teisman, komt het volgende daaruit.

<b>De complexe samenleving ingewikkeld</b>	<b>Groningen</b>	<b>Zwolle</b>
Begrensd: nadruk op ordenende werking van grenzen.	++	+
Gekend: het verzamelen van kennis	+/-	++
Gestructureerd: organisaties en regelsystemen	++	++
Bevredigbaar: definiëren van publieke problemen en deze oplossen (oplossingsgericht en doelgericht)	++	+

Bron: eigen bewerking van Teisman (2005)

<b>De complexe samenleving samengesteld</b>	<b>Groningen</b>	<b>Zwolle</b>
Onbegrensd: heeft te maken met grensoverschrijding en netwerken	-/+	++
Ongekend: het verspreiden van kennis tussen plekken en het delen van kennis	-/+	-/+
Ongestructureerd: mogelijke tussenkomsten van subsystemen	-/+	+
Onbevredigbaar: het erkennen van issues/onderwerpen die altijd onbevredigd blijven voor een deel van de samenleving (vraagzoekend en doelzoekend)	-/+	+

Bron: eigen bewerking van Teisman (2005)

Wat naar voren komt uit deze beoordeling met een arbitrair element is dat Zwolle minder begrensd is dan Groningen. Deze onbegrensdheid komt eveneens naar voren bij (on)gekendheid, want de grensoverschrijding zorgt voor kennisuitwisseling en daarmee een andere wijze van omgaan met nieuwe ontwikkelingen. Qua gestructureerdheid zijn de gemeenten gelijk. De structuur in Groningen is wel in de loop van de tijd aangepast, maar ter vervanging van de werkgroepen met dezelfde intentie. Voor de ordende werking hebben beide gemeenten een bestemmingsplan en allerlei nota's. Het laatste concept is het lastigst te beoordelen. Groningen lijkt meer oplossingsgericht te handelen en Zwolle meer doelzoekend.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen voor het functioneren van de binnenstad zijn niet specifiek gericht op de stuurgroep Groningen en/of Zwolle, maar op het functioneren van de stuurgroep binnenstadsmanagement in het algemeen.

Allereerst dient de basis van de binnenstad zelf op orde te zijn. Onder de basis van de binnenstad valt de bereikbaarheid, parkeergelegenheid en een basis aan voorzieningen als horeca en winkels. Door het op orde hebben van de binnenstad kan de stuurgroep aandacht besteden aan het aantrekkelijk maken van de binnenstad. Een binnenstad wordt aantrekkelijk door zich te onderscheiden van andere binnensteden, waardoor de binnenstad mensen aan zich kan binden (Handboek binnenstadsmanagement, 2001). Veelal denken stuurgroepen onderscheidende projecten uit te voeren, maar veelal zijn deze projecten gericht op basisvoorwaarden voor de binnenstad. De wijze waarop basisvoorwaarden aangepakt worden, kan verschillen per binnenstad. De binnenstedelijke actoren kunnen lering trekken uit succesvolle voorbeelden van andere binnensteden. Een aanbeveling voor stuurgroepen is om veel contact te hebben met stuurgroepen van andere steden zodat kennis uitgewisseld kan worden. Het oprichten van de stuurgroep dient echt als doel te hebben het uitwisselen van kennis, want daarmee ontstaan nieuwe inzichten voor het ontwikkelen en functioneren van de binnenstad.

Om zich als stuurgroep te kunnen richten op het aantrekkelijk maken van de binnenstad dient allereerst de stuurgroep zelf een goede basis te hebben in de vorm van een strategische visie. In het symposium 'Greep op winkelvastgoed in binnensteden', georganiseerd door het Nijmeegs Instituut voor Academische Studies en de vakgroep sociale geografie van de K.U. Nijmegen in 1997, kwam tijdens de discussie duidelijk naar voren dat inzicht in de uitgangspunten en het functioneren van betrokken actoren een noodzakelijke voorwaarde is voor het samenwerken aan de versterking van de binnenstad. Nadat dit inzicht bestaat is de vraag hoe sturing gegeven dient te worden aan de verschillende processen. Sturing is bij veel individuele belangen niet enkel een proces van handelen en uitvoeren. Het ontwikkelen van een breed gedragen visie en een goede communicatie van deze visie zijn essentiële voorwaarden. Zonder heldere communicatie ontbreekt de basis voor een goede samenwerking. Een strategische visie veronderstelt een duidelijke analyse van de positie van de binnenstad. De strategische visie dient richting te geven aan de verdere ontwikkeling van de binnenstad. Daarbij is het van belang om niet alleen aandacht te besteden aan nieuwe projecten, maar eveneens aan de bestaande structuur. De bestaande structuur dient altijd als vertrekpunt te dienen. Het bestaande is altijd het vertrekpunt voor het toekomstige (van der Meulen, 2009). Concluderend als aanbeveling kan gesteld worden dat een integrale visie van belang is evenzo als de communicatie van de visie. De visie dient door alle belangengroepen gedragen te worden en de groepen dienen de visie (algemeen belang) boven het individuele belang te stellen. Zodat er een binnenstad ontstaat waar alle belangengroepen zich thuis voelen en het gevoel ontstaat van samen maken we de stad!

Om het algemeen belang beter te zien heeft de stuurgroep als taak om de binnenstad als een totaalproduct te zien. Door het zien van de binnenstad als totaalproduct kan beter ingespeeld worden op de verschillende belangen. Alleen de complexiteit van de binnenstad maakt het lastig om de binnenstad als één totaalproduct te zien en te behandelen.

Als laatste is aan de stuurgroep de taak om goed om te gaan met het dubbele karakter van het complexe systeem binnenstad. Er dient een juiste balans gevonden te worden tussen de vier concepten van Teisman (2005). Zo dient orde niet door te slaan in sterielheid en starheid, want juist enige chaos geeft de binnenstad zijn specifieke sfeer. Zo hoort gevelreclame in de belevingswereld bij de binnenstad, waardoor de orde daarvan niet dient door te slaan. De binnenstad moet echt ruimte overlaten voor spontane acties, zoals protest acties, stille tochten en straatmuzikanten. Deze geven kwaliteit aan de binnenstad en maken de binnenstad onvoorspelbaar en daarmee onderscheidend van andere gebieden. Het uitwisselen van kennis zeker ook een groot punt van aandacht voor stuurgroepen. Natuurlijk dient niet iedere belangengroep het achterste van zijn tong te laten zien, maar door samen kennis uit te wisselen ontstaan verfrissende ontwikkelingen in de binnenstad.

## LITERATUURLIJST

- Bardoel, J. (2000), *De jus van de binnenstad*, Doctoraalscriptie Planologie, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Boekema, F., Buursink, J., en J. van der Wiel (Red.), (1996), *het behoud van de binnenstad als winkelhart*, van Gorcum, Assen
- Boekema, F., Steen van der, T., en J. van der Wiel (Red.), (1998), *dynamiek in binnensteden: Theorie en empirie van winkelvastgoed*, van Gorcum, Assen
- Boonstra, J.J. (ed.) (2004), *Dynamics of organizational change and learning*, Chichester
- BRO (2001), *Handboek binnenstadsmanagement*, Vught.
- Bruijn de, J.A., E.F. ten Heuvelhof, (1995), *Netwerkmanagement; strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht
- Cammen, van der, H., L. de Klerk, (2003), *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot vinex-wijk*, Spectrum, Utrecht
- Dinteren J.H.J. van, D. A. Hendricks en A. Ruigkok, (1992), *Window on the Netherlands: City centre management*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 83 (2) p 138-144.
- Ekkers, P. (2006), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Reeks planologie, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Ennen E. en G.J. Asworth, (1995) e.a., *Centrummanagement, een nieuwe strategie voor stedelijk beleid?*, Geo Pers, Groningen
- Gemeente Groningen (1995), *bestemmingsplan Binnenstad*, Groningen
- Gemeente Groningen (1996), brochure 'Binnenstad in beweging', Groningen
- Gemeente Groningen (2008), *Binnenstad.nu*, Groningen
- Gemeente Zwolle (2001), *bestemmingsplan beschermd stadsgezicht*, Zwolle
- Gemeente Zwolle (2004), *Ontwikkelingsprogramma Binnenstad 2015*, Zwolle
- Gemeente Zwolle (2004), *Ontwikkelingsprogramma Binnenstad 2015, Bijlage: analyse en strategiebeoordeling 25 mei 2004*, Zwolle
- Gemeente Zwolle (2008A), *Concept nota centrummanagement nieuwe stijl*, Zwolle
- Gemeente Zwolle (2008B), *Nieuwsbrief centrummanagement thematisch doorbouwen*, Zwolle
- Gemeente Zwolle (2009A), *Nieuwsbrief binnenstadsprogramma De Zwolse binnenstad een uitblinker van formaat!*, nummer 17, 36<sup>e</sup> jaargang
- Groningen City Club (2009A), "Verontrusting over verdwijnen van 'winkelondersteunende' horeca winkelhart", *Cityscoop*, 18(1), p. 8.

Groningen City Club (2008), Binnenstadsmanagement: Kou uit de lucht!, *Cityscoop*, 17 (4), p.3

Groningen City Club (2007), "Binnenstadsmanagement" heeft Groningen veel goeds opgeleverd, *Cityscoop*, 16(4), p. 10.

Hajer, M., A. Reijndorp (2003), De ondergang van de binnenstad als publiek domein Salzburg als treurig toekomstbeeld, S&RO 06/2003, Amsterdam

Hoef van de, G.W. (1999), Procesmanagement en interactieve beleidsvorming, S&RO 05/1999, Amsterdam

Kok, R. (1959), 'Het wonen in de binnenstad', SV 1959, 133.

Lange de, M.A. (1999), Procesmetselaars, red. artikel S&RO 05/1999, Amsterdam

Menger, J.P., H. Olden, M.Q. Zweedijk (2005) *Business Improvement District; ondernemersinitiatief beloond*, Ministerie van Economische Zaken, Gemeente Rotterdam en Ondernemersfederatie Rotterdam City.

Metz T. (2002), PRETI,

Platform Binnenstadsmanagement (2004), *Signalen uit de binnenstad*, HPC, Arnhem.

Platform binnenstadsmanagement (2005), signalen uit de binnenstad jaarpublikatie 2006, Boxtel

Platform binnenstadsmanagement (2006), signalen uit de binnenstad jaarpublikatie 2006, Boxtel

RIVM (2007), de staat van de ruimte, Den Haag

Roo, de, G., C. Zuidema (2004), Complexiteit: een planologisch begrip, Rooilijn

Samenwerkingsovereenkomst centrummanagement (2008), Zwolle

Seip, M.M., G.J.Ashworth (red), (1998), analyse van gebruik en beheer binnensteden, Alphen aan den Rijn

Spierings, B. (2006), cities, consumption and competition, *the image of consumerism and the making of city centres*, Labyrinth Nijmegen

Statuten Bewonersorganisatie Binnenstad Oost (1994), oprichting van de Bewonersorganisatie Binnenstad Oost, Groningen

Teisman, G. (2005), Publiek management op de grens van chaos en orde *over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Telos (...), vrije tijd en toerisme: de noodzaak van duurzame ontwikkeling, Brabant

Van der Pijl (2001), de meerwaarde van centrummanagement, rapport van het Platform binnenstadsmanagement

Van Vliet (2008), reader stadsplanning in theorie en praktijk, Rijks Universiteit Groningen, Groningen

Voogd, H. (red.) (1989), *Stedelijke planning in perspectief*, Groningen

Voogd, H. en A. Wink (1996), *binnenstadsmonitor 1995 wat vinden de bezoekers van de Groninger binnenstad?*, Groningen

Woltjer, J., (1995), *via consensusbuilding naar een draagvlak voor infrastructuurbeslissingen, Planologische discussiebijdragen (2)*, p 447-465, Delft

Zweedijk, M., J. Menger (...), *Business Improvement Districts een beproefde manier tot structurele private bijdragen aan de bedrijfsomgeving*, STOGO onderzoek, Utrecht

#### Internet

B@S consultants (2009), [www.basconsultants.nl](http://www.basconsultants.nl)

Bewonersorganisatie Binnenstad Oost (2009), [www.binnenstad-oost.nl](http://www.binnenstad-oost.nl)

Binnenstad Zwolle (2009), [www.binnenstadzwolle2015.nl](http://www.binnenstadzwolle2015.nl)

Bureau Ruimtelijke Ordening (BRO), (2009), [www.bro.nl](http://www.bro.nl)

Centrummanagement Zwolle (2009), [www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

Citycentrum Zwolle (2009), [www.citycentrum-zwolle.nl](http://www.citycentrum-zwolle.nl)

Flickr (2009), [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

Gemeente Groningen (2009), [www.gemeente.groningen.nl](http://www.gemeente.groningen.nl)

Gemeente Zwolle (2009), [www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

Google Earth (2009), [www.googlemaps.nl](http://www.googlemaps.nl)

Groningen City Club (2009), [www.groningencityclub.nl](http://www.groningencityclub.nl)

Horeca Nederland (2009), [www.horeca.org](http://www.horeca.org)

Kamer van Koophandel (KvK) (2009), [www.kvk.nl](http://www.kvk.nl)

Marketing Groningen (2009A), [www.toerisme.groningen.nl](http://www.toerisme.groningen.nl)

Marketing Groningen (2009B), [www.marketinggroningen.nl](http://www.marketinggroningen.nl)

Martijn Maris (2009), [www.martijnmaris.nl](http://www.martijnmaris.nl)

Nederlandse Vereniging van Binnenstad Ondernemers (NVBO), [www.nvbo.com](http://www.nvbo.com)

Nicis institute België, [www.kenniscentrum.nl](http://www.kenniscentrum.nl)

Organisatie aanbodversterking Groningen (2009), [www.oabgroningen.nl](http://www.oabgroningen.nl)

Platform Binnenstadsmanagement (2009), [www.binnenstadsmanagement.nl](http://www.binnenstadsmanagement.nl)

Platform Binnenstadsmanagement Groningen (2009), [www.binnenstadsmanagement.org/groningen](http://www.binnenstadsmanagement.org/groningen)

Platform Binnenstadsmanagement Zwolle (2009), [www.binnenstadsmanagement.org/zwolle](http://www.binnenstadsmanagement.org/zwolle)

Samen maken we de stad (2009), [www.samenmakenwedestad.nl](http://www.samenmakenwedestad.nl)

Schep makelaardij (2009), [www.schep.nl](http://www.schep.nl)

SLIMM advies (2009), [www.slimm.nl](http://www.slimm.nl)

Structuurvisie (2009), [www.structuurvisie.groningen.nl](http://www.structuurvisie.groningen.nl)

Verbond Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijke Werkgeversbond (VNO-NCW) (2009), [www.vno-ncw.nl](http://www.vno-ncw.nl)

Zwolle marketing (2009), [www.zwollemaketing.nl](http://www.zwollemaketing.nl)

#### Interviews

24 augustus 2009, Dhr. J. Keetman, centrummanager Zwolle

28 juli 2009, Mw. S Heeres, adviseur stadseconomie, gemeente Zwolle afdeling Economie en arbeid

30 juni 2009, Dhr. L van Dalen, voorzitter winkeliersvereniging Citycentrum Zwolle

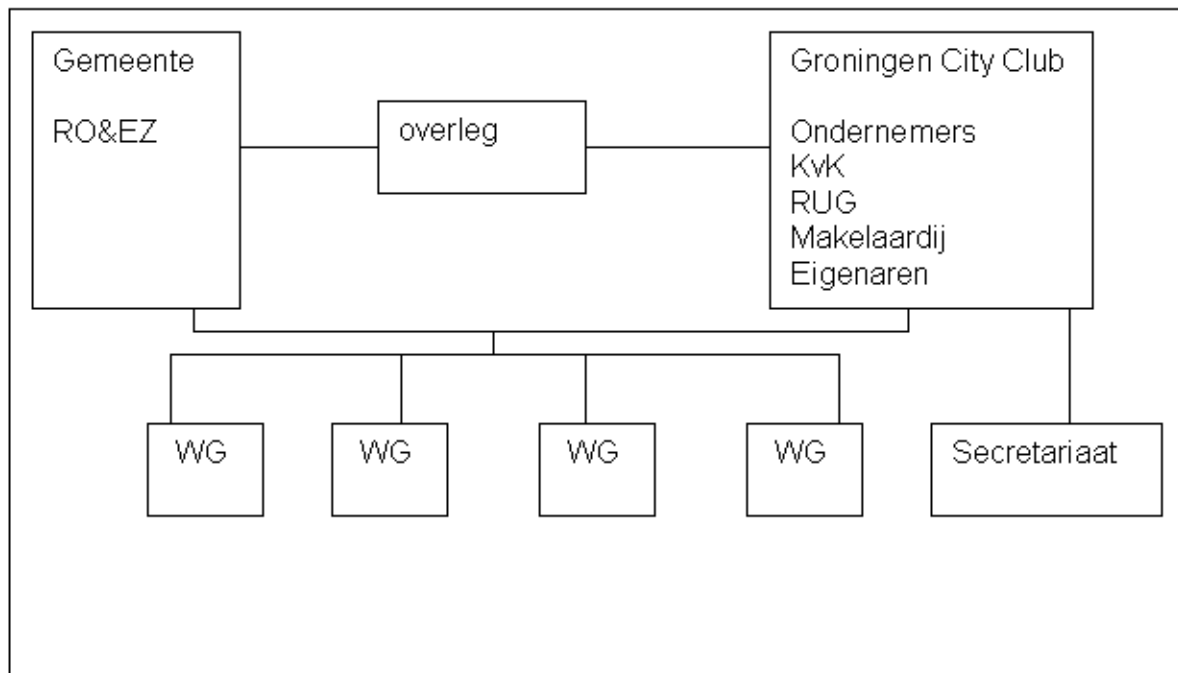
16 juni 2009, Dhr J. Taheij, werkzaam bij RO/EZ Groningen afdeling stadsdeelcoördinatie

**BIJLAGEN**



## Bijlage 1. Interviewvragen RO/EZ Groningen

1. Functie van de geïnterviewde
2. Structureel organisatorisch kader van het centrummanagement



Bron: Gemeente Groningen (1996)

(brochure binnenstad in beweging)

3. Nog dezelfde werkgroepen? (WG: werkgroepen:: fysiek beheer en veiligheid, evenementen en promotie, verkeer en vervoer en branchering). Hoofdprojecten van de verschillende doelgroepen op dit moment?
4. hoofddoelstelling van het centrummanagement  
*Uiteindelijk doel van het centrummanagement is een beter functionerende binnenstad, met als resultaat een toename van de bezoekersaantallen' (Brochure 'Binnenstad in beweging', 1996).*
5. wie neemt welke beslissingen?
6. wie bepalen de agenda van het centrummanagement?
7. discussiepunten van dit moment
8. wat is de rol van het centrummanagement binnen het gehele gemeentelijke beleid? Hoe groot is de invloed van het centrummanagement?
9. klopt het dat er geen specifieke centrummanager aanwezig is? Waarom is hier voor gekozen?
10. Gebeurt het beheer van de binnenstad integraal/gebiedsgericht of is het gebied onderverdeeld in deelgebieden met een eigen structuur?
11. Wordt onder beheer ook het goed afstemmen van de verschillende functies verstaan, zoals met de binnenstadbewoners?
12. Hoe worden de verschillende functies van de binnenstad op elkaar afgestemd?
13. Hebben ook nog andere belangengroepen uit de binnenstad invloed op het centrummanagement (de bewoners, de pandeigenaren, ...)
14. Zijn de gesprekpartners altijd gelijk of wisselt dit? Waarom wel/geen wisseling?
15. 'Doel ervan is om de aantrekkingskracht en daarmee het economisch functioneren van de binnenstad te versterken' (binnenstadsmanagement, 2009). Niet alle belangengroepen zijn gericht op het economisch belang Hoe wordt een goede afstemming bereikt met de woonfunctie, erfgoedbelangstellenden en recreatieve functie?

16. Zijn er duidelijk dingen zichtbaar die zonder centrummanagement niet van de grond waren gekomen? Voorbeelden!
17. Is het terugkijkend een goede ontwikkeling om met centrummanagement te zijn begonnen?
18. Zorgt het centrummanagement voor een beter evenwicht tussen de verschillende functies in de binnenstad? Zo ja/nee wat zijn onderbelichte en wat overheersende functies?

Na aanleiding van het bestemmingsplan

1. Afname daghoreca, doet het centrummanagement hier actief wat aan om maatregelen te nemen tegen de spanningen daghoreca <-> detailhandel
2. Verspreiding detailhandel, van Herestraat naar 8+ model. Zal dit voor een beter evenwicht zorgen?
3. Hoe denkt het centrummanagement over het wonen boven winkels? Voor – nadelen.
4. Toename grandcafe's & dancings, hoe denkt het centrummanagement daarover?
5. Wat is de gedachte van het centrummanagement over de openbare ruimte?

## Bijlage 2. interviewvragen Citycentrum Zwolle

1. Discussiepunten van dit moment (ondernemersfonds,)
2. Rol van het aanstellen van één centrummanager. Welke invloed heeft deze aanstelling? Heeft de aanstelling van een specifiek persoon het gewenste effect?
3. Functioneren van het binnenstadsmanagement met deze partijen
4. Hebben alle partijen dezelfde inspraak, gelijkheid binnen het binnenstadsmanagement?
5. Ontbreekt er nog een partij?
6. Bewuste keuze om geen bewonersvereniging of erfgoedbelangstellenden toe te laten in het binnenstadsmanagement?
7. Wat is de rol van het binnenstadsmanagement binnen het gehele gemeentelijke beleid?
8. Zijn de gesprekspartners altijd gelijk of wisselt dit? Waarom wel/geen wisseling?
9. Zijn er duidelijk dingen zichtbaar die zonder het binnenstadsmanagement niet van de grond waren gekomen?
10. Is het terugkijkend een goede ontwikkeling om met het binnenstadsmanagement te zijn begonnen?
11. Zorgt het binnenstadsmanagement voor een beter evenwicht tussen de verschillende functies in de binnenstad? Zo ja/nee wat zijn onderbelichte en wat overheersende functies in de binnenstad?

## Bijlage 3. Interviewvragen stadseconoom Zwolle

1. Heeft het binnenstadsmanagement een integrale visie/gezamenlijk beleid voor de binnenstad? Zo ja, op welke wijze is deze visie opgesteld (gezamenlijk of door 1 groep)? Zo nee, waarom is deze niet opgesteld?
2. Wat is het doel (integrale visie!) van het binnenstadsmanagement?
3. Wat is uw specifieke rol als adviseur stadseconomie binnen het binnenstadsmanagement?
4. Hoe is de samenstelling van het binnenstadsmanagement ontstaan (aangestuurd of door interactie)?
5. Is er bewust voor gekozen om geen binnenstadbewoners in het binnenstadsmanagement toe te laten?
6. Heeft iedereen binnen het binnenstadsmanagement evenveel te zeggen? Of heeft de gemeente een andere rol dan de belangengroepen?
7. Wat zijn de sterke en wat zijn de zwakke punten van deze samenwerkingsvorm?
8. Rol van het aanstellen van een centrummanager. Welke invloed heeft deze aanstelling? Heeft de aanstelling van een specifiek persoon het gewenste effect?
9. Hoe wordt er omgegaan met organisaties die geen lid zijn, maar wel inspraak willen of een punt voor de agenda hebben?
10. Is er contact met andere organisaties in de binnenstad die andere belangen hebben dan het economisch belang (zoals het maatschappelijk belang)?
11. Zijn er contacten met het binnenstadsmanagement van andere steden? Zo ja, wordt dan ook de organisatie met elkaar vergeleken op sterke en zwakke punten?
12. Zijn er duidelijk dingen zichtbaar die zonder het binnenstadsmanagement niet van de grond waren gekomen? Wat voegt het binnenstadsmanagement toe aan het functioneren van de binnenstad?
13. Zijn er door de samenwerking nieuwe denkwijzen ontstaan? Is de samenwerking een goede aanvulling?
14. Hoe wordt omgegaan met impulsen en hoe met de lange termijn?
15. Wat is de rol van het binnenstadsmanagement binnen het gehele gemeentelijke beleid?
16. Is het terugkijkend een goede ontwikkeling om met het binnenstadsmanagement te zijn begonnen?
17. Zorgt het binnenstadsmanagement voor een beter evenwicht tussen de verschillende functies in de binnenstad? Zo ja/nee wat zijn onderbelichte en wat overheersende functies in de binnenstad?

De complexe samenleving ingewikkeld en samengesteld

<b>De complexe samenleving ingewikkeld</b>	<b>De complexe samenleving samengesteld</b>
Begrensd: nadruk op ordenende werking van grenzen.	Onbegrensd: heeft te maken met grensoverschrijding en netwerken
Gekend: het verzamelen van kennis	Ongekend: het verspreiden van kennis tussen plekken en het delen van kennis
Gestructureerd: organisaties en regelsystemen	Ongestructureerd: mogelijke tussenkomsten van subsystemen
Bevredigbaar: definiëren van publieke problemen en deze oplossen (oplossingsgericht en doelgericht)	Onbevredigbaar: het erkennen van issues/onderwerpen die altijd onbevredigd blijven voor een deel van de samenleving (vraagzoekend en doelzoekend)

Algemeen

18. Hoe worden de verschillende functies van de binnenstad op elkaar afgestemd?
19. Hoe gaat de gemeente om met de belangengroepen uit de binnenstad die geen zitting hebben in het binnenstadsmanagement?

## Bijlage 4. Interviewvragen binnenstadsmanager Zwolle

1. Hoe zou u zelf de functie van binnenstadsmanager kort omschrijven?
2. Hoe ziet u de binnenstad ten opzichte van de rest van de stad? Wordt de binnenstad los gezien van de stad of vormt het een onderdeel van het netwerk?
3. Zijn er door het binnenstadsmanagement zaken in de binnenstad gerealiseerd die afgelopen zeven jaar, die zonder binnenstadsmanagement niet gerealiseerd zouden kunnen worden?
4. Wat is de toegevoegde waarde van het hebben van een specifieke binnenstadsmanager?
5. Hoe gaat u, als binnenstadsmanager, om met impulsen (korte termijn) en de lange termijnvisie?
6. Heeft het binnenstadsmanagement ook tot doel om kennis uit te wisselen? Zo ja, kunt u er een voorbeeld van noemen?
7. In het binnenstadsmanagement zitten geen binnenstadsbewoners. Heeft u als binnenstadsmanager wel contact met de binnenstadsbewoners? Komt u ook binnen de stuurgroep op voor de belangen van de binnenstadsbewoners?
8. Wordt de binnenstad minder complex door het hebben van een stuurgroep binnenstadsmanagement?
9. Wat voor invloed heeft het binnenstadsmanagement op het functioneren van de binnenstad? Wat voegt het binnenstadsmanagement toe aan het functioneren van de binnenstad?
10. Als binnenstadsmanager komt u op voor het algemeen belang. Hoe gaat u om met eigen belangen van de verschillende partijen?
11. Wat is de rol van de stuurgroep binnenstadsmanagement binnen het gehele gemeentelijke beleid?
12. 'de binnenstadsmanager wordt aangestuurd vanuit de stuurgroep', wordt u functie als losstaand van de stuurgroep gezien, of neemt u ook zitting in de stuurgroep?
13. Heeft iedere belangengroep binnen de stuurgroep binnenstadsmanagement evenveel invloed?
14. Zorgt het binnenstadsmanagement voor een beter evenwicht tussen de verschillende functies in de binnenstad? Zo ja/nee, wat zijn onderbelichte en wat overheersende functies in de binnenstad?