

Adaptieve aanpak winkelleegstand

Een onderzoek naar de toepassing van adaptieve planning op het minimaliseren van winkelleegstand in Noord-Nederland



Bachelor project Spatial Planning and Design
Auteur: Julia Fielt
Studentnummer: 3206602
Eerste versie Januari 2020



**rijksuniversiteit
 groningen**

**faculteit ruimtelijke
 wetenschappen**

Colofon

Titel	Adaptieve aanpak winkelleegstand
Ondertitel	Een onderzoek naar de toepassing van adaptieve planning op het minimaliseren van winkelleegstand in Noord-Nederland
Auteur	Julia Fielt
Studentnummer	3206602
Studie	Bsc. Spatial Planning and Design
Universiteit	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Datum	16 januari 2020
Plaats	Groningen
Versie	Definitieve versie
Begeleider	Prof. dr. G. de Roo
Aantal woorden	7035
Foto voorpagina	Retailtrends

Samenvatting

De winkelleegstand in middelgrote kernen in Noord-Nederland vormt een probleem voor de leefbaarheid van de binnensteden. Winkelgebieden zijn fundamenteel voor het functioneren van steden. Met oog op de onvoorspelbare toekomst en de complexiteit van veranderingen, is een nieuwe kijk op sturing gewenst. Adaptieve planning zou hier een uitkomst kunnen bieden. In het hier beschreven onderzoek wordt onderzocht of adaptieve planning een bijdrage kan leveren in het minimaliseren van winkelleegstand, in het bijzonder de middelgrote kernen in Noord-Nederland. Aan de hand van semigestructureerde interviews wordt geanalyseerd of adaptieve planning gewenst is en zo ja, welke vorm dit zou kunnen aannemen. Volledige adaptiviteit blijkt ongewenst aangezien gemeenten graag sturen op kwaliteit in het kernwinkelgebied. In de vorm van geprogrammeerde flexibiliteit kan meer buigzaamheid in de ruimtelijke ordening ingebed worden. Beleid is leidend, zodat sturing mogelijk blijft. Betrokken partijen zijn het eens over doelen en middelen en weinig discussie bestaat over welke ontwikkelingen worden geconditioneerd.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Context	7
2.1 Winkelleegstand Noord-Nederland	7
3. Theoretisch kader	9
3.1 Adaptieve planning	9
3.2 Conceptueel model	11
3.3 Verwachtingen	11
4. Methodologie	12
4.1 Dataverzamelmethode	12
4.2 Participanten	12
4.3 Data-analyse	12
5. Resultaten en analyse	14
5.1 Oorzaken van winkelleegstand	14
5.2 Huidig beleid en instrumenten minimaliseren winkelleegstand	15
5.3 Sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van een adaptieve aanpak	16
5.4 Wenselijkheid adaptieve aanpak en in welke vorm	18
5.5 Instrumenten voor een adaptieve aanpak	19
6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	21
6.1 Conclusie	21
6.2 Aanbevelingen	21
6.3 Reflectie	21
Literatuurlijst	23
Bijlage 1 Interviewvragen	25
Bijlage 2 Participanten	26
Bijlage 3 Ethiek	27

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Nederland is continu in verandering. De complexiteit van de huidige veranderingen zorgt voor een onzekere toekomst waardoor het lastig is om traditionele planning toe te passen. Strak beleid kan worden ingehaald door een veranderende samenleving, hoezeer ook is nagedacht over mogelijke ontwikkelingen (van Doorne & Cordeweners, 2018). Ontwikkelingen als de informatiesamenleving en globalisering laten zien dat wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding tussen maatschappelijke processen toeneemt. Daarnaast kan dit ook leiden tot snelle verandering van functie en kwaliteit van plekken (Rauws et al., 2019). Zoals de informatiesamenleving en globalisering die leiden tot een verandering in het winkelgedrag van consumenten. Verkoop van goederen en diensten vindt in toenemende mate online plaats, in plaats van in fysieke winkels (CBS, 2018). Dit leidt vervolgens tot leegstand van winkelfuncties in de binnenstad (Mascini, 2018). Transformatie van de winkelfunctie naar andere functies, zoals wonen, is een mogelijkheid om deze leegstand weg te nemen. (Ossokina et al., 2017).

Een onzekere toekomst gepaard met complexe veranderingen verlangt een andere kijk op sturing. Gekeken kan worden naar adaptieve planning waarbij verondersteld wordt dat de omgeving dynamisch is en ontwikkelingen niet geheel te beheersen zijn (Rauws et al., 2019). Adaptiviteit zorgt voor meer flexibiliteit in het systeem, waardoor sneller gereageerd kan worden op veranderingen in de omgeving (Wildschut, 2018). Een essentieel element van adaptieve planning is dan ook het aanpassingsvermogen (van Doorne & Cordeweners, 2018). In het hier beschreven onderzoek wordt onderzocht of het vergroten van het aanpassingsvermogen van vastgoed een oplossing voor leegstand in de binnenstad kan zijn. Dan wel dat deze onder voorwaarden mogelijkheden kan bieden, of dat er naar een heel andere aanpak zal moeten worden gekeken. Door flexibiliteit van vastgoed te verhogen, door het bijvoorbeeld multifunctioneler in te zetten, zou mogelijk de binnenstad aangepast worden aan de huidige behoefte van de samenleving terwijl toch de kwaliteit van de binnenstad behouden kan blijven.

Adaptieve planning is een concept dat nog tamelijk nieuw is. In het theoretisch debat zijn hierover de eerste voorstellen gedaan. Over de toepassing van adaptieve planning in de praktijk is nog veel onbekend. In het hier beschreven onderzoek wordt ingegaan op de toepassing van dit concept in de praktijk. Onderzocht zal worden wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor middelgrote gemeenten om adaptiviteit onderdeel te maken van beleid dat is gericht op het minimaliseren van leegstand.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

De hoge winkelleegstand in Noord-Nederland vormt een maatschappelijk probleem. Winkelgebieden in binnensteden zijn fundamenteel voor het functioneren van een stad en hebben een belangrijke functie in de stedelijke structuur. Dit is het gevolg van een sterke relatie tussen winkels en de levendigheid en het serviceniveau van een stad (van der Wal et al., 2016). Het is daarom van belang om te onderzoeken hoe de kwaliteit van winkelgebieden in binnensteden behouden kan blijven.

Tevens is het hier beschreven onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat onderzoek naar adaptieve planning nog in de kinderschoenen staat. Over de toepassing van adaptieve planning op winkelleegstand is dan ook weinig bekend. In de resultaten van het hier beschreven onderzoek zal de terugkoppeling naar de literatuur daardoor niet altijd gemaakt kunnen worden.

Volgens Rauws et al. (2019) zal dergelijk onderzoek dienen als manier om de toepassing van adaptiviteit scherp te krijgen.

Het doel van dit onderzoek is de toepassing van adaptieve planning in de praktijk te onderzoeken en daardoor een koppeling tussen theorie en empirie te kunnen maken. De centrale vraag zal zijn:

‘Kan adaptieve planning een bijdrage leveren in het minimaliseren van winkelleegstand, in het bijzonder in de middelgrote kernen in Noord-Nederland?’

Hierbij zal gekeken worden naar verschillende vormen van adaptieve planning. Aan de hand van de volgende deelvragen zal de hoofdvraag beantwoord worden:

1. Wat houdt het concept ‘adaptieve planning’ in?
2. Wat zijn de oorzaken van de winkelleegstand in Noord-Nederland?
3. Wat is het huidige beleid in het minimaliseren van leegstand en welke instrumenten worden gebruikt?
4. Wat zijn de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van een adaptieve aanpak in het minimaliseren van leegstand?
5. In hoeverre is een adaptieve aanpak gewenst en onder welke omstandigheden of in welke situaties kan welke vorm van adaptiviteit een uitkomst bieden?
6. Indien een adaptieve aanpak gewenst is, welke instrumenten of handvatten hebben gemeenten nodig om dit te implementeren?

Ter illustratie van het hier beschreven onderzoek zijn drie steden specifiek bekeken, namelijk Delfzijl, Heerenveen en Assen, één stad per noordelijke provincie. Alle drie vallen ze in de categorie middelgrote kernen, kernen van 10 duizend tot 100 duizend inwoners (Vliegen & van Leeuwen, 2006). Het gemiddelde leegstandspercentage van deze middelgrote kernen is respectievelijk 16%, 10% en 14%. Dit ligt ruim boven het landelijk gemiddelde van 8% (CBS, 2019).

1.3 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderzoek ingeleid, de relevantie, probleem- en doelstelling geschetst en de hoofdvraag en deelvragen opgesteld. Vervolgens zal in hoofdstuk 2 het probleem van de winkelleegstand in Noord-Nederland worden toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt het concept adaptieve planning uitgewerkt op basis van literatuuronderzoek. Daarna zal in hoofdstuk 4 aandacht geschonken worden aan de methodes gebruikt in het hier beschreven onderzoek. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten tot stand gebracht worden. Deze vormen de basis voor de conclusie in hoofdstuk 6, waar tenslotte aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven worden en gereflecteerd zal worden op het hier beschreven onderzoek.

2. Context

In dit hoofdstuk zal context gegeven worden aan de winkelleegstand in Noord-Nederland. Dit hoofdstuk zal deelvraag 2 deels beantwoorden, die in gaat op de oorzaken van winkelleegstand. In de resultaten zal deelvraag 2 verder uitgewerkt worden.

2.1 Winkelleegstand Noord-Nederland

Noord-Nederland wijkt op drie punten af van het landelijke gemiddelde wat betreft leegstand, blijkt uit onderzoek van Broekhuis Rijs Advisering (2019). Ten eerste is in het noorden van Nederland sprake van hoge structurele winkelleegstand. Op 1 januari 2019 stonden 800 winkelpanden in Groningen, Drenthe en Friesland samen langer dan 1 jaar leeg. Dit was respectievelijk 80%, 71% en 71% van de totale leegstand in de desbetreffende provincie. Dit staat tegenover een landelijk percentage van 67% (CBS, 2019). Het aandeel structurele leegstand dat langer dan 3 jaar aanhoudt, is in Noord-Nederland 35%, tegenover een landelijk percentage van 26% (Broekhuis Rijs Advisering, 2019).

Ten tweede is het percentage leegstand vooral hoog in de regio's met grote bevolkingskrimp (Broekhuis Rijs Advisering, 2018). Noord-Nederland heeft veel van deze regio's. Dit betekent dat het inwoneraantal hier daalt of zal gaan dalen (Rijksoverheid, 2018). Dit leidt tot een afname van het draagvlak voor de detailhandel. Daarnaast leidt de groei van online aankopen tot een afname van draagvlak van fysieke winkels. 10% van de aankopen wordt intussen online gedaan. Dit percentage zal naar verwachting verder stijgen, maar de groei lijkt langzaam af te zwakken. Het winkelbestand zal naar verwachting nog 10 tot 20% krimpen (Exterkate & Ploem, 2019).

Ten derde heeft het Noorden last van een landelijke trend, namelijk van hoge leegstandspercentages in middelgrote kernen. Dit heeft vooral betrekking op Drenthe en Friesland. In Groningen is sprake van hoge leegstand in zowel middelgrote als kleine kernen. Het gemiddelde leegstandspercentage van de middelgrote kernen is 14,3%, terwijl het landelijk rond de 12,2% ligt (Broekhuis Rijs Advisering, 2019). Een reden voor de leegstand in de middelgrote kernen is dat zij moeilijk kunnen concurreren met grote steden (van der Wal et al., 2016). In het geval van Noord-Nederland gaat het om de concurrentie met bijvoorbeeld Groningen. De middelgrote kernen leggen het af vanwege drie factoren die wél te vinden zijn in de grote stad. De eerste factor is de aanwezigheid van trekkers: winkelketens met grote winkelpanden en een sterke aantrekkingskracht op de consument. De tweede factor is de mix van retail. Een variatie aan winkels is gewenst (van der Wal et al., 2016). In het detailhandelsbeleid moet echter verder gekeken worden dan alleen winkels, andere aantrekkende functies voegen veel waarde toe aan een centrum. Succesvolle winkelgebieden hebben een mix aan activiteiten, cultuur, winkels, recreatie, et cetera (Exterkate & Ploem, 2019). Ten derde is de grootte van het winkelgebied, gemeten in het aantal winkels, een bepalende factor (van der Wal et al., 2016).

Waar in de rest van Nederland de oplossing dikwijls wordt gevonden in het transformeren van leegstand naar andere functies, zoals dienstverlening, horeca, woningbouw of kantoren, is dit in Noord-Nederland vaak niet haalbaar gebleken. In totaal bestaat in Noord-Nederland 105.000 tot 140.000 m² aan winkelleegstand waarvan herbestemming naar een economisch rendabele functie moeilijk of niet mogelijk is (Broekhuis Rijs Advisering, 2018). In de praktijk blijkt dat dit vooral gaat over het transformeren van structureel leegstaande panden. Verklaringen hiervoor zijn de ligging van deze panden en de specifieke eigenschappen van de panden. Uiteindelijk is van de mogelijke functies, woningbouw de meest aantrekkelijke. Echter, niet alle locaties hebben behoefte aan nieuwe woningen en niet alle panden kunnen getransformeerd worden naar woningen (Broekhuis Rijs Advisering, 2019).

Een knelpunt in het minimaliseren van leegstand blijkt de investeringsbereidheid van vastgoedpartijen te zijn. Het grote aanbod aan winkelpanden zet de huurprijzen onder druk. Grote beleggers zijn echter niet geïnteresseerd in het verlagen van hun huurprijzen aangezien dit een negatief effect heeft op hun balans (Broekhuis Rijs Advisering, 2019).

Om de leegstand te minimaliseren zijn verschillende instrumentarium reeds ingezet. Een veel gebruikte is de stimuleringsregeling. Dit betreft financiële ondersteuning om, bijvoorbeeld, winkels te verplaatsen van buiten naar binnen het kernwinkelgebied of winkelvastgoed te transformeren in een andere functie (Broekhuis Rijs Advisering, 2019). In Heerenveen, Assen en Delfzijl is het streven om het kernwinkelgebied compact te maken, blijkt uit hun plannen (G1000 Heerenveen, 2019; Gemeente Assen; Hoopman, 2014). Middelen om dit doel te behalen zijn het uit de markt halen van winkelvierkante meters en verplaatsen van winkels naar het kernwinkelgebied.

Naast de reeds ingezette instrumentaria, kan adaptieve planning mogelijk bijdragen aan het minimaliseren van de leegstand. Dit concept wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de theoretische basis voor dit onderzoek gelegd worden. Het concept adaptieve planning zal uitgewerkt worden waarmee deelvraag 1 beantwoord wordt.

3.1 Adaptieve planning

Steden zijn te zien als complex adaptieve systemen. De manier waarop deze systemen ontwikkelen is moeilijk te voorspellen. Maatschappelijke veranderingen op economisch, sociaal en technologisch gebied leiden tot een onzekere toekomst. Voorbeelden van deze veranderingen zijn klimaatverandering, de energietransitie, globalisering, maar ook urbanisatie en de mogelijkheden als gevolg van digitalisering (Rauws et al., 2019).

Adaptiviteit komt steeds vaker naar voren als antwoord op deze (toenemend) onzekere toekomst en veranderingen. Begrippen die passen bij adaptiviteit zijn alertheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen (Rauws et al., 2019). Flexibiliteit wordt beschreven als het vermogen van een systeem om zichzelf te veranderen wanneer de omgeving daarom vraagt (van den Berg, 2018). Adaptieve planning is gericht op het beïnvloeden van het aanpassingsvermogen van, bijvoorbeeld, een stad om zo een optimale kwaliteit van de leefomgeving te genereren of behouden (Rauws et al., 2019). Een adaptieve omgeving kan reageren op veranderingsprocessen en adaptieve planning streeft naar het versterken van de positieve effecten en het minimaliseren van de negatieve effecten van deze veranderingsprocessen (de Roo et al., 2020). De uitdaging is om flexibiliteit in te zetten zodat spontane processen kunnen ontwikkelen en tegelijkertijd de opkomst van maatschappelijk-gewenste ontwikkeling gestimuleerd wordt (Rauws, 2015). Centraal staat niet het doel om één bepaalde situatie te creëren, ervan uitgaande dat bekend is hoe de stad zich zal ontwikkelen in de toekomst. In plaats daarvan is het streven om een verscheidenheid aan mogelijke, toekomstige situaties te conditioneren, gebaseerd op specifieke afspraken gemaakt in een gebied over ontwikkelingen (Rauws & de Roo, 2016). Het afdwingen van specifieke resultaten of situaties is zelden een realistisch uitgangspunt omdat de toekomst onvoorspelbaar is en onduidelijk is hoe deze er uit zal zien (Rauws et al., 2019). Drie kenmerken van complex adaptieve systemen dragen bij aan hun onvoorspelbaarheid: 1) het betreft verschillende systemen waarin verschillende actoren handelen op basis van eigen voorkeuren en behoeften; 2) ze handelen op basis van beperkte tijds- en plaatsgebonden kennis; en 3) ze passen hun handelen continu aan op handelen van andere actoren en de veranderende omgeving (Rauws et al., 2019). Door middel van adaptieve planning kan effectiever worden gereageerd op een veranderende omgeving (Wildschut, 2018). Voor de leefbaarheid en vitaliteit van steden is belangrijk om mee te bewegen en aan te passen aan ontwikkelingen (Rauws et al., 2019).

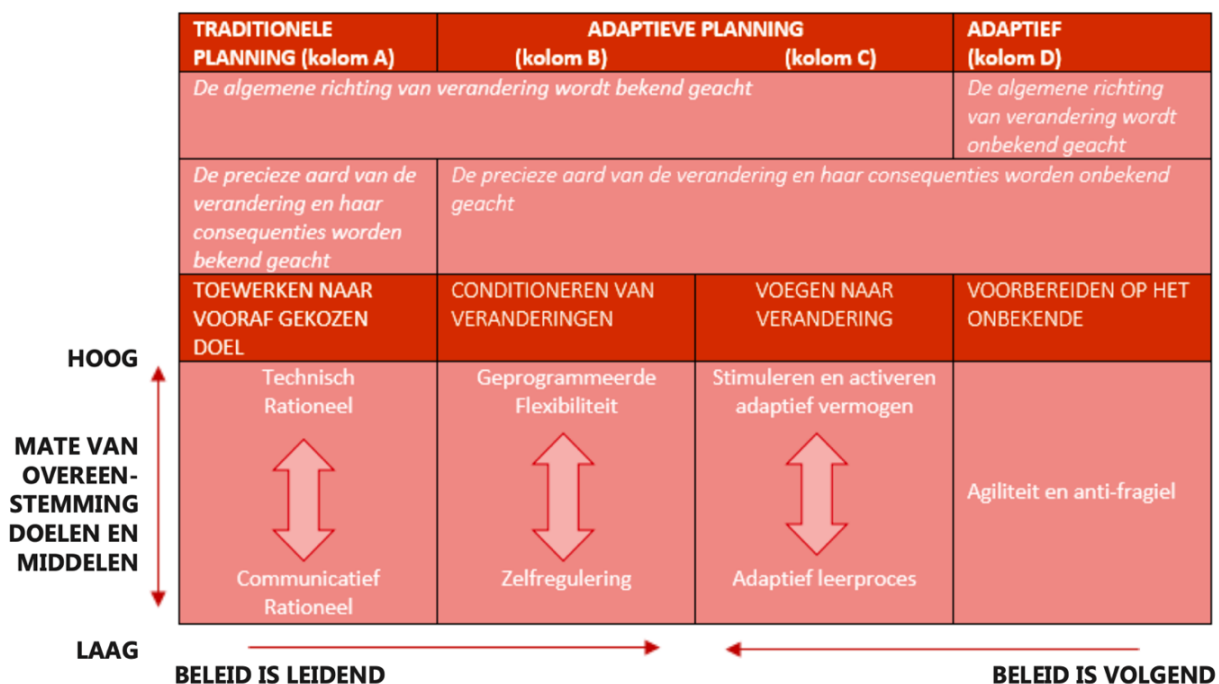
Om te kunnen bepalen welke adaptieve aanpak bij welke situatie past, hebben Rauws et al. (2019) drie stappen beschreven. Aan de hand van deze stappen kan bepaald worden waar in het onderstaande raamwerk de aanpak gepositioneerd kan worden.

Stap 1 beschrijft de 'mate van voorspelbaarheid', waar wordt bepaald in welke mate het voorspellen van ontwikkelingen wezenlijk wordt geacht. In het raamwerk wordt gedifferentieerd tussen de onzekerheid over de algemene richting van verandering en over de precieze aard van verandering en haar consequenties. Wanneer beide als bekend worden beschouwd, kan traditionele planning worden toegepast, waarbij het ruimtelijk systeem gericht en gestructureerd aangepast wordt. Specifieke doelen worden gesteld en het pad, gebaseerd op keuzes in het 'hier en nu', om deze doelen te bereiken wordt uitgestippeld (Rauws et al., 2019). In een situatie met grote voorspelbaarheid is adaptieve planning geen interessante strategie (van der Steen, 2018). Traditionele planning is gepositioneerd in kolom A in onderstaand raamwerk. Daarentegen gaat adaptieve planning uit van een dynamische werkelijkheid en dat controle over

veranderingen niet geheel te behouden is. De richting van de verandering is bekend, maar de precieze aard van de verandering is onbekend. Een oplossing zou dan zijn dat de leefomgeving in staat wordt gesteld zelf adaptief te bewegen. Adaptieve planning is te vinden in kolom B en C. Wanneer zowel de richting als de precieze aard van de verandering onbekend is, is het onduidelijk welke interventies bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. De focus verschuift dan naar de agiliteit en anti-fragiliteit van de systemen, ofwel het vergroten van de beweeglijkheid, vindingrijkheid en diversiteit van een systeem. Dit is terug te vinden in kolom D (Rauws et al., 2019).

Stap 2 kijkt of het beleid leidend of volgend is aan veranderingen. Wanneer gekozen wordt om het beleid leidend te laten zijn, zijn interventies gericht op het conditioneren van veranderingen. Gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd en ongewenste ontwikkelingen zo veel mogelijk voorkomen. Adaptieve planning gebaseerd op volgend beleid is gericht op omgaan met veranderingen. Het is bewust bezig met beïnvloeden van de kwaliteit van de leefomgeving, maar zonder gericht doel zoals bij traditionele planning of door zelf richting te geven aan de verandering wat het geval is als beleid leidend is (Rauws et al., 2019).

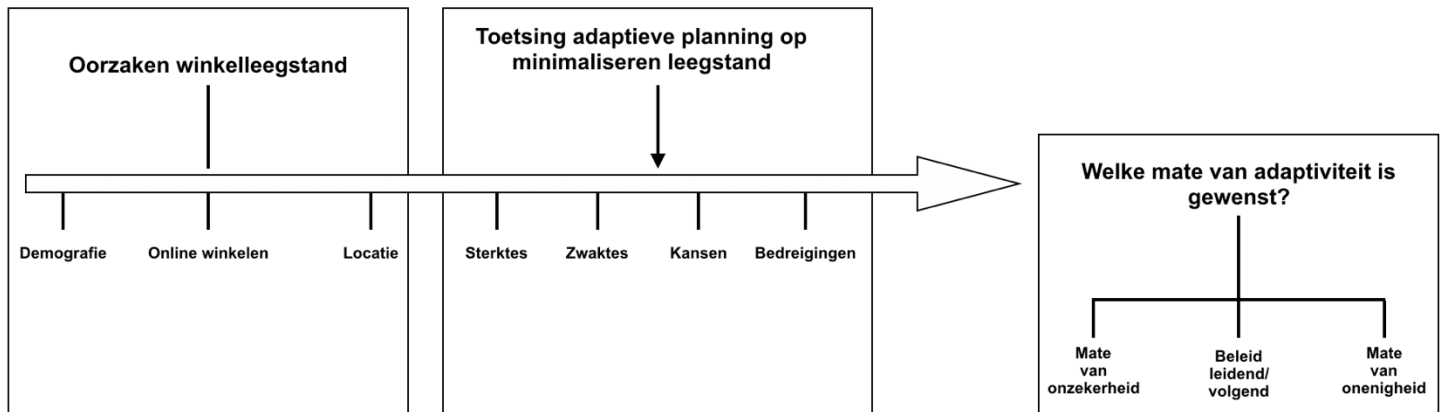
Stap 3 kijkt naar de mate van onenigheid tussen betrokken partijen over na te streven doelen en middelen. De mate van onenigheid toont hoe veel ruimte er in adaptieve aanpakken moet zitten voor een variatie van ontwikkelingen, onderling leren en gemeenschappelijke betekenisgeving. Wanneer de aanpak gericht is op het conditioneren van veranderingen en er sprake is van weinig discussie over de te conditioneren ontwikkelingen, is geconditioneerde flexibiliteit geschikt. Wanneer er wel sprake is van onenigheid over de doelen en middelen, is zelfregulering binnen kaders geschikt. Dit is terug te zien in kolom B. Bij aanpakken gericht op voegen naar veranderingen kan bij een hoge mate van overeenstemming adaptief vermogen gestimuleerd en geactiveerd worden. Wanneer de mate van overeenstemming laag is, ligt de nadruk op het adaptief leerproces waar verschillende alternatieven verkend en opgehouden worden. Dit is te zien in kolom C (Rauws et al., 2019).



Figuur 1: Raamwerk voor positionering adaptieve planning (bron: Rauws et al., 2019).

Het raamwerk is een hulpmiddel om een inschatting te maken welke mate van adaptiviteit passend is, kijkend naar het vraagstuk en haar context (Rauws et al., 2019). Gekeken zal worden naar welke mate van adaptiviteit gewenst is.

3.2 Conceptueel model



Figuur 2: conceptueel model

Bovenstaand model laat zien welke concepten gebruikt worden in het hier beschreven onderzoek. Van het probleem, namelijk de winkelleegstand, gaat het naar de toetsing van adaptieve planning als middel om deze leegstand te minimaliseren. Om adaptieve planning te toetsen wordt een SWOT-analyse gebruikt. Vervolgens wordt aan de hand van de uitkomsten van de SWOT-analyse gekeken welke mate van adaptiviteit gewenst is. Hier wordt een terugkoppeling gemaakt naar het raamwerk van Rauws et al. (2019), te zien in figuur 1. Waar in het raamwerk de aanpak voor het minimaliseren van winkelleegstand geplaatst kan worden, wordt bepaald aan de hand van drie stappen: mate van onzekerheid, beleid leidend of volgend, en mate van onenigheid (Rauws et al., 2019).

3.3 Verwachtingen

Naar verwachting zal de toepassing van adaptieve planning op vastgoed in de binnenstad in de toekomst een bijdrage leveren aan de afname van leegstand van winkelfuncties. Daarnaast wordt verwacht dat een volledig adaptieve aanpak lastig zal zijn in de praktijk, omdat mogelijk enige grip op ontwikkeling gewenst is vanuit gemeenten.

4. Methodologie

4.1 Dataverzamelingmethoden

Om de toepassing van adaptiviteit te verkennen, zal een SWOT-analyse toegepast worden. Door middel van interviews zullen de vier aspecten van de SWOT, sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen, uitgewerkt worden. De SWOT-analyse kijkt naar zowel de interne als externe aspecten van een adaptieve aanpak (Panagiotou, 2003). Het doel is om interne sterktes te ontdekken en zodoende te profiteren van externe kansen. Daarnaast om externe, maar mogelijk ook interne, bedreigingen te vermijden. Tegelijkertijd worden zwaktes aangepakt (Panagiotou, 2003). Door deze vier aspecten te belichten, wordt inzicht geboden in de mogelijkheden en beperkingen van een adaptieve aanpak.

Naast literatuuronderzoek, zal gebruik gemaakt worden van semigestructureerde interviews. Een interview is een verbale uitwisseling tussen de interviewer en de geïnterviewde. Het doel is om informatie te onttrekken door het stellen van vragen. De kwaliteit van het interview is mede afhankelijk van de interactie tussen de interviewer en de geïnterviewde (Longhurst, 2016). Doordat semigestructureerde interviews een conversatie uitlokken, geven ze de geïnterviewde de kans om kwesties die hij of zij belangrijk vindt te benoemen. Dit levert een verscheidenheid aan informatie op (Longhurst, 2016). De verworven informatie zal worden gebruikt om de generieke informatie aan te vullen of om specifieke situaties aan het licht te brengen. In deze studie zal in drie verschillende winkelkernen onderzocht worden hoe adaptiviteit kan bijdragen aan het minimaliseren van leegstand van winkelfuncties. Gekozen is voor een aantal van drie om eventuele verbanden te kunnen leggen.

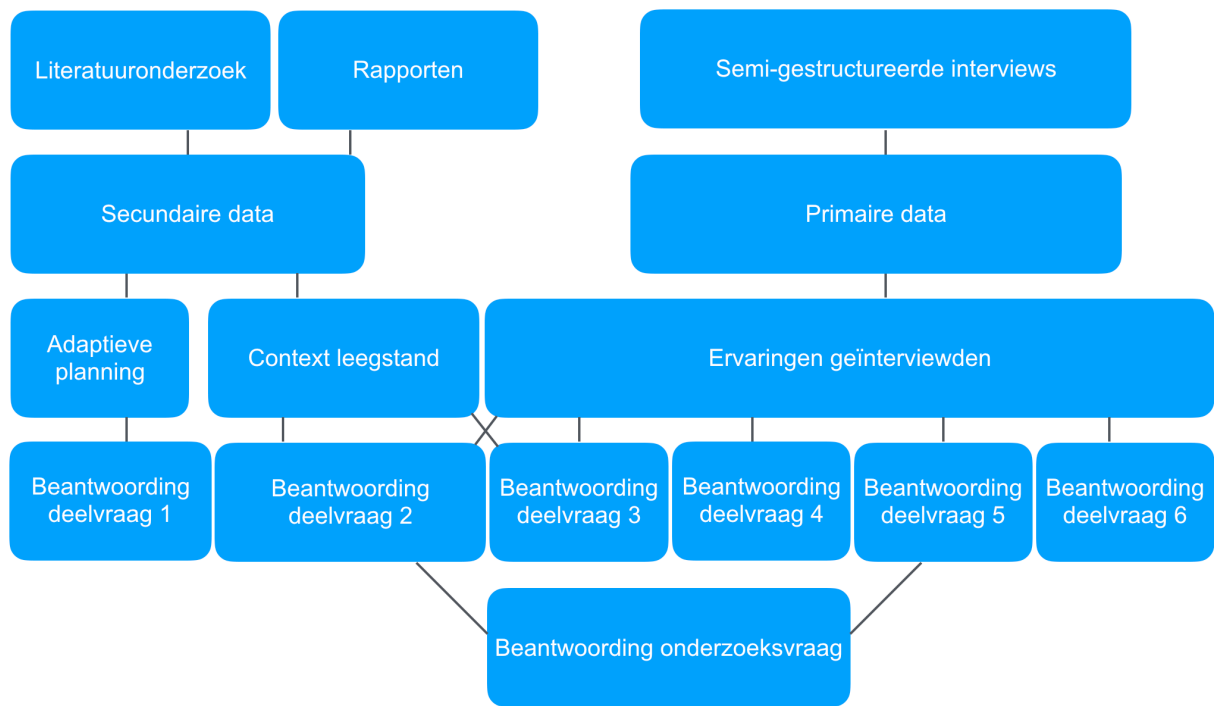
De afgenomen interviews zijn getranscribeerd. De transcripten analyserend, is bekeken welke thema's en antwoorden terugkomen in de verschillende interviews. Deze overeenkomsten vormen de basis van de resultaten in hoofdstuk 4. Desalniettemin is het van belang om uitzonderingen niet direct uit te sluiten, deze kunnen soms het meest informatief zijn (Cope & Kurtz, 2016).

4.2 Participanten

De geïnterviewde actoren zijn mensen die betrokken zijn bij leegstand of de invulling van de binnenstad in de kernwinkelgebieden Delfzijl, Assen en Heerenveen. Dit zijn steden met een hoog percentage winkelleegstand in de binnenstad, gelegen in het noorden van Nederland. Daarnaast zijn specialisten op het gebied van retail, vastgoed en transformatie geïnterviewd. Een lijst met participanten is te vinden in de bijlage.

4.3 Data-analyse

In onderstaand schema wordt weergegeven welke soort data tot beantwoording van welke deelvraag zal leiden.



Figuur 3: data-analyse schema

5. Resultaten en analyse

De resultaten besproken in dit hoofdstuk zijn met name gebaseerd op de afgenomen interviews. Een lijst met de geïnterviewden is te vinden in de bijlage.

5.1 Oorzaken van winkelleegstand

De volgende factoren zijn uit het onderzoek gekomen als aanleidingen voor de hoge winkelleegstand in middelgrote kernen in Noord-Nederland.

Groei internetaankopen

Een eerste oorzaak van de winkelleegstand is de toename van internetaankopen. Ten tijde van de economische crisis is binnen de detailhandel het aandeel online aankopen van goederen gestegen (Broekhuis Rijs, 2018). Een deel van de goederen wordt niet meer fysiek maar online aangeschaft. Online shoppen zal blijven door-ontwikkelen waardoor de behoefte aan winkelmeters gering zal blijven (Broekhuis Rijs, 2018). Inmiddels wordt ongeveer 10% van de producten online gekocht en, ondanks dat de groei langzaam lijkt af te vlakken, verwacht ongeveer 30% van de consumenten dat hun aantal online aankopen zal stijgen de aankomende twee jaar (Exterkate & Ploem, 2019). Exterkate en Ploem (2019) verwachten dat het winkelbestand per saldo nog 10-20% gaat krimpen.

Locatie

Locatie is een tweede oorzaak van de winkelleegstand in de middelgrote kernen. Deze middelgrote kernen kunnen moeilijk concurreren op het gebied van winkelen met grote steden, zoals Groningen en Zwolle, op basis van de drie belangrijkste factoren voor een kernwinkelgebied. Deze drie factoren zijn het hebben van winkelketens met grote aantrekkingskracht op de consument, een mix aan retail en het aantal winkels (van der Wal et al., 2016). Dit wordt bevestigd door de projectleider gebiedsontwikkeling van gemeente Assen, die de stad Groningen benoemt als concurrent van Assen. De beleidsadviseur bestemmingsplannen van Gemeente Delfzijl benoemt dat Delfzijl ook concurrentie heeft van Appingedam. Daarnaast stelt hij dat door de ligging er geen achterland is, waardoor de gemeente enkel haar westelijke regio tot mogelijke consument kan beschouwen.

Krimp

De derde oorzaak is van demografische aard, namelijk bevolkingskrimp. Winkelleegstand is vooral hoog in regio's met hoge bevolkingskrimp. Noord-Nederland heeft veel van deze regio's waar de bevolking krimpt of gaat krimpen (Rijksoverheid, 2018). Krimp leidt tot een afname van het draagvlak voor winkels. Dit wordt bevestigd door beleidsadviseur bestemmingsplannen van Gemeente Delfzijl, waar krimp één van de belangrijkste oorzaken van de winkelleegstand is.

Te veel winkelvierkante meters

Als vierde oorzaak wordt door alle geïnterviewden het overschot aan winkelvierkante meters genoemd. Centra waren enkel ingericht op groei en steden wilden graag het grootste centrum hebben. Dat heeft geleid tot structureel te veel winkelmeters, waardoor er nu veel leegstaande winkelplekken zijn, zegt de adviseur retail bij Stec groep. Dat bevestigt Universitair

Hoofddocent Vastgoedmanagement van TU Delft, die benoemt dat bedrijven meer vierkante meters huren dan werkelijk nodig is, omdat ze uitgaan van groei. Dat zorgt voor verborgen leegstand in de vastgoed voorraad waardoor er meer gebouwd wordt dan nodig is. Het aantal winkelmeters is intussen al met minimaal 20 procent teruggebracht uit het oogpunt van een compact winkelgebied. Dit heeft geleid tot een afname van winkelleegstand (Broekhuis Rijs, 2019).

Ontbreken van een visie

Een vijfde oorzaak is het gebrek aan een visie, bijvoorbeeld een detailhandelsvisie of binnenstadsvisie, kaart de voorzitter van Groningen City Club (GCC) aan. Deze visie is niet aanwezig of is te laat gerealiseerd. De beleidsmedewerker van Gemeente Delfzijl bevestigt dat een huidige visie op het gebied van detailhandel niet bestaat. Door de Gemeente Assen is in 2017 een binnenstadsvisie opgesteld, nadat in 2016 werd geconstateerd dat het leegstandspercentage hoog lag, namelijk boven de 20%, stelt hij. In Heerenveen is begin dit jaar een begin gemaakt aan het opstellen van een visie, genaamd G1000, stelt de binnenstadsmanager van Heerenveen. De toepassing van deze visie zal begin 2021 van start gaan. Daarvoor was er geen specifiek plan. Die visie had er twee tot drie jaar geleden al moeten liggen beaamt hij. De voorzitter van GCC stelt dat het voor een stad cruciaal is om een detailhandelsvisie, een horecavisie en een visie voor de toekomst van de binnenstad hebben, want het moet duidelijk zijn waar de binnenstad op gaat koersen.

‘Je moet wel ergens naar toe werken, je moet iets voor ogen hebben, wat je wilt en hoe je dat wil bereiken’ – voorzitter Groningen City Club

Het is belangrijk om regelmatig de detailhandelsvisie te actualiseren, want de dynamiek is groot in detailhandel. Daarbij is regionale afstemming fundamenteel (Broekhuis Rijs Advisering, 2019).

5.2 Huidig beleid en instrumenten minimaliseren winkelleegstand

Compact kernwinkelgebied

De focus van huidig beleid in het minimaliseren van de winkelleegstand ligt vooral op het compacter maken van het kernwinkelgebied. Dit geldt ook voor het centrum van Heerenveen (G1000 Heerenveen, 2019), Assen (Gemeente Assen) en Delfzijl (Hoopman, 2014). In Delfzijl zijn al veel winkelmeters uit de markt genomen, ondanks dat er geen visie op detailhandel is. Oude stukken van het centrum worden gesloopt en vervangen voor nieuwbouw, vooral woningen, benoemen de geïnterviewden van Gemeente Delfzijl. Een compact kernwinkelgebied wordt ook bereikt door winkels van buiten naar binnen het kernwinkelgebied te plaatsen en voor het leegkomende pand invulling in een andere functie te zoeken.

Stimuleringsregeling

Een instrument dat veelvuldig gebruikt wordt om leegstand te minimaliseren, is de stimuleringsregeling. Deze regeling kan ingezet worden om eigenaren van winkelpanden financieel te ondersteunen in het transformeren naar een andere functie. Daarnaast is er een regeling om winkelpanden aan de rand van het centrum te verplaatsen naar het kernwinkelgebied, om zo tot een compacter winkelgebied te komen (Broekhuis Rijs

Advisering, 2019). Leegstaande winkelpanden in dit geselecteerde kernwinkelgebied worden op deze manier opnieuw gevuld. In Assen kunnen winkels een subsidie krijgen om te verplaatsen naar het kernwinkelgebied, transformeren van winkelvastgoed naar een andere functie of om hun gevel aan te pakken, vertelt de projectleider gebiedsontwikkeling van Gemeente Assen. In het verleden werd ook door de Gemeente Delfzijl gebruikt gemaakt van een stimuleringsregeling om winkels te verplaatsen van buiten naar binnen het kernwinkelgebied. Dit hield op toen de financiering opgemaakt was, benoemt de beleidsadviseur van Gemeente Delfzijl. Het opstellen van stimuleringsregelingen wordt in de provincie Groningen en Drenthe vanuit fondsen gestimuleerd (Broekhuis Rijs Advisering, 2019). Voor de provincie Groningen geldt dat gemeentes of ondernemers (of een samenwerkingsverband van één van de twee) hiervoor in aanmerking kunnen komen. Deze subsidie kan ingezet worden om een visie op te stellen of uit te voeren (Provincie Groningen). Gemeenten in Drenthe konden tot september 2019 bij de provincie aanspraak maken op het Binnenstadsfonds om hun binnensteden te verbeteren (Provincie Drenthe).

5.3 Sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van een adaptieve aanpak

Sterktes

De kracht van adaptieve planning is dat het flexibiliteit met zich mee brengt. Projectleider bij gemeente Assen noemt als voorbeeld het voormalig V&D-pand dat nu multifunctioneel ingezet wordt. Door de hoge plafonds is het een uitermate geschikte plek voor horeca, maar door de mogelijkheid om verlaagde plafonds te plaatsen, kan het ook als standaard woning gebruikt worden. Adaptiviteit is gericht op dergelijke flexibiliteit, waarbij de ruimte kan veranderen wanneer de omgeving daarom vraagt (van den Berg, 2018).

‘Je ziet dat flexibiliteit steeds belangrijker wordt in alles’ – projectleider gebiedsontwikkeling Gemeente Assen

Multifunctionaliteit kan bereikt worden door functies te combineren. Het is inherent ruimtelijk én economisch efficiënt. Tevens kan het meer diversiteit in functies aan de omgeving bieden (Ahern, 2011). Dit kan ertoe leiden dat invulling gevonden wordt voor panden waar voorheen geen invulling voor te vinden was door beperkte functionaliteit, concludeert de adviseur retail van Stec groep. De voorzitter stelt GCC dat nieuwe functies de leegstand camoufleren in de stad Groningen. Tenslotte benoemt Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement dat adaptiviteit kansen kan bieden voor een binnenstad om deze levendig te houden, mits dit op de juiste manier wordt toegepast door gemeentes.

Zwaktes

Door bijna alle geïnterviewden wordt het verlies aan sturing genoemd als zwakte van adaptieve planning. Door het verlies aan sturing kunnen bepaalde functies op plekken komen waar je deze niet wil hebben. Het is mogelijk dat bijtende functies naast elkaar komen, denk aan nachthoreca en wonen. Daarnaast zou adaptiviteit kunnen leiden tot versnippering waardoor een clustering van functies verdwijnt, kaart de beleidsadviseur bij Gemeente Delfzijl aan. Sturing op een concentratie van bepaalde functies is cruciaal, beaamt ook de adviseur retail van Stec groep. Bepaalde functies hebben namelijk een versterkend effect op elkaar, bijvoorbeeld winkelen en daghoreca. Bovendien is juist in een transitiefase in zo'n winkelcentrum een overheid nodig die sturing geeft, zegt binnenstadsmanager van Assen.

'Ik denk dat je toch altijd een vorm van regie wil houden waar iets landt' - beleidsadviseur bestemmingsplannen bij Gemeente Delfzijl

Kansen

Waar in de interviews naar voren kwam dat vastgoedwaardes een bedreiging kunnen vormen voor adaptieve planning, omdat winkelwaardes meer waard zijn dan bijvoorbeeld woningwaardes, merken sommige steden dat er een kantelpunt is gekomen. Woningen leveren nu vaak meer op dan winkelvastgoed, al helemaal in vergelijking met leegstaande panden, stelt de projectleider bij Gemeente Assen. De binnenstadsmanager van Heerenveen noemt dat bewegen naar de particuliere sector veiliger kan zijn dan blijven in de retail sector.

Bedreigingen

Gebrek aan financiële middelen kan een bedreiging vormen voor de toepassing van adaptieve planning, wordt door de meeste geïnterviewden benoemd. Transformeren naar een nieuwe functie of het multifunctioneel inzetten van bestaande panden vraagt om een grote investering. Als nu wordt geïnvesteerd in de flexibiliteit van (bestaande) panden, kan later nog geswitcht worden naar een andere functie. Ontwikkelaars en eigenaren zorgen dat iets ontwikkeld wordt waar over 10, 20 of 30 jaar ook nog gebruik gemaakt van kan worden, zegt de projectleider van Gemeente Assen.

Een tweede bedreiging voor adaptieve planning die uit het onderzoek naar voren komt, is het stimuleren van partijen om mee te bewegen in deze relatief nieuwe wijze van ruimtelijke planning. Vastgoedpartijen, ondernemers, de consument, maar ook de bancaire sector moet meegenomen worden in dit proces. Waar unieke, nieuwe formules gewenst zijn in het kernwinkelgebied, mist ondersteuning van de bancaire sector in Heerenveen vanwege de niet bewezen formule. Wanneer deze sector meegenomen zou zijn in het creëren van een visie, had deze misschien positief bijgedragen in het proces van het minimaliseren van de winkelleegstand, zegt de binnenstadsmanager. Voor vastgoedeigenaren kan transformeren ongewenst zijn, omdat ze mogelijk moeten afwaarderen op hun balans wanneer ze hun vastgoed transformeren naar een andere functie. Herontwikkeling van panden kost geld, maar leegstand ook, benoemt de binnenstadsmanager van Assen. De adviseur retail stelt daarom dat contact met vastgoedeigenaren en het creëren van bewustwording van het probleem van belang is om deze partij mee te laten bewegen. Een probleem dat de binnenstadsmanager van Assen noemt, is het verlies van veel vastgoedeigenaren, waaronder veel landelijke spelers, die hun interesse in middelgrote steden, zoals Assen zijn verloren. Investeerders zijn nodig, maar die worden pas aangetrokken op het moment dat er toekomstbeleid is, zegt de voorzitter van GCC.

Een derde bedreiging voor het inzetten van adaptieve planning is rechtszekerheid, bijvoorbeeld van omwonenden. Door het inzetten van adaptieve planning zou vastgoed mogelijk vlotter kunnen transformeren naar andere functies. Dit limiteert echter ook de inspraak(tijd) die bestaat om te kunnen verzetten tegen ongewenste functies op een bepaalde plek, bijvoorbeeld een kroeg naast een woning. Dit wordt genoemd door bijna alle geïnterviewden. Rechtszekerheid is een vereiste van goed bestuur. Gecombineerd met publieke verantwoording, wettelijke procedures, lange-termijn doelstellingen en verplichtingen die de overheid aangaat, zorgt dit dat de overheid minder snel voor een ander pad kan kiezen (van den Berg, 2018). Adaptiviteit kan op gespannen voet staan met de criteria van goed bestuur. Een hoge mate van adaptiviteit kan vanwege losse procedures en ad hoc handelen botsen met de vereisten van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en procedurele rechtsmatigheid (van den Berg, 2018). Tenslotte noemt Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement dat buitenlandse

beleggers panden kunnen bezitten die in beleggingsfondsen zitten. Bij deze fondsen mag niet altijd getransformeerd worden naar een andere functie. In een voorwaarde naar de eindbeleggers staat namelijk doorgaans in welke functie belegd wordt, geldend voor mogelijk een langere periode.

De laatste bedreiging wordt gevormd door de fysieke inrichting van panden. Het transformeren van panden kan onmogelijk zijn vanwege hun historische en/of monumentale waarde, zegt de projectleider van Gemeente Assen. Daarnaast hebben winkelpanden soms grote winkeloppervlaktes wat het technisch gezien een complexe puzzel maakt om te transformeren naar een andere functie, noemt de binnenstadsmanager van Assen.

5.4 Wenselijkheid adaptieve aanpak en in welke vorm

Een volledig adaptieve aanpak wordt onwenselijk geacht door de geïnterviewde partijen. De drie gemeenten willen sturing op het winkelgebied behouden om de kwaliteit te kunnen waarborgen. In het kernwinkelgebied willen gemeenten blijven sturen op functies om te voorkomen dat ongewenste functies daar gaan vestigen, bijvoorbeeld wonen op de begane grond. Zeker in een transitiefase als deze is sturing belangrijk. Sturing op kwaliteit in plaats van op functie is wel een mogelijkheid, zegt de binnenstadsmanager van Assen.

Wel wordt door meerdere geïnterviewden benoemd dat buiten het kernwinkelgebied iets meer flexibiliteit toegepast zou kunnen worden wat betreft functies. Sturing is gewenst, maar bestemmingsplannen kunnen breder ingezet worden. Aan deze bredere bestemmingsplannen kunnen meerdere functies toegekend worden, zo lang ze elkaar niet bijten. Dit zorgt voor bestemmingsplannen die bijdragen aan de flexibiliteit van een kernwinkelgebied. Daarnaast kan gewerkt worden met bandbreedtes waarin afgesproken wordt hoe veel procent van een bepaalde functie in het kernwinkelgebied gewenst is om een mix aan functies te behouden of creëren, benoemt de Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement.

Het is ongewenst om sturing los te laten en het is daarnaast niet per sé de manier om het doel, minimaliseren van leegstand, te behalen. Sommige functies kunnen beter geconcentreerd worden omdat ze elkaar versterken. Daarin moet een keuze gemaakt worden, stelt de adviseur retail van Stec groep.

‘Geen enkele stad is erbij gebaat om niet te kiezen, flexibiliteit is ook kiezen’ – adviseur retail bij Stec Groep

Om te kunnen bepalen welke vorm van adaptiviteit gewenst is om winkelleegstand te minimaliseren, wordt gekeken naar het raamwerk (zie figuur 1) voor positionering van adaptieve planning door Rauws et al. (2019). De eerste stap beschrijft de ‘mate van voorspelbaarheid’. De algemene richting van verandering wordt bekend geacht, namelijk dat het winkelbestand per saldo nog 10-20% zal krimpen (Exterkate & Ploem, 2019). De precieze aard van de verandering en haar consequenties is echter onbekend. Dit plaatst de gewenste vorm van adaptiviteit in kolom B of C, genaamd ‘adaptieve planning’, in bovenstaand raamwerk van Rauws et al. (2019).

In stap twee wordt gekeken of het beleid volgend of leidend is. Aan de hand van de afgenomen interviews kan de conclusie worden getrokken dat gemeenten graag, ondanks dat enige flexibiliteit wel mogelijk wordt geacht, sturing houden. Sturing wordt als cruciaal gezien om kwaliteit te behouden. In het gewenste beleid zijn interventies gericht op het conditioneren van veranderingen. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat bestemmingsplannen breder worden ingezet om transformatie te conditioneren. Stap één en twee leiden ons dan naar kolom B in bovenstaand raamwerk van Rauws et al. (2019).

In de derde stap wordt gekeken naar mate van onenigheid tussen betrokken partijen over na te streven doelen en middelen. Alle partijen (gemeenten, vastgoedeigenaren, winkeliers en consumenten) hebben hetzelfde doel, namelijk zo min mogelijk winkelleegstand en een vitaal en levendig kernwinkelgebied. Evenzeer over hoe dit doel bereikt gaat worden, zijn alle geïnterviewden het eens: een compact kernwinkelgebied. Concluderend kan gesteld worden dat de mate van overeenstemming van doelen en middelen hoog is. Dit leidt tot ‘geprogrammeerde flexibiliteit’ als gewenste vorm van adaptiviteit.

Geprogrammeerde flexibiliteit is een geschikte aanpak voor situaties waar weinig discussie is onder betrokken partijen over welke ontwikkelingen worden geconditioneerd. Betrokken partijen zijn het eens over waarom ze veranderingen willen conditioneren, met welke middelen en welke vrijheidsgraden (Rauws et al., 2019).

5.5 Instrumenten voor een adaptieve aanpak

Investing

Als het gaat om transformatie of het multifunctioneel inzetten van bestaande panden is een investering nodig. Daarnaast zijn investeerders, naast winkeliers, nodig om leegstaand winkelvastgoed te vullen. De voorzitter van GC stelt dat een evenwicht in vraag en aanbod van belang is om dit te realiseren. Schaarste moet gecreëerd worden door winkelmeters uit de markt te halen.

Visie

Het hebben van een detailhandelsvisie en een binnenstadsvisie is van cruciaal belang voor een stad. Een stad trekt pas investeerders op het moment dat toekomstbeleid is gemaakt. Investeerders gaan niet investeren in een vraagteken, zegt de voorzitter van GCC. Daarnaast is het van belang om meer te redeneren vanuit een doel. Dit verlangt een andere manier van denken bij de gemeente en ontwikkelaars, benoemt de binnenstadsmanager van Assen. Verder moet onderzoek gedaan worden naar de kwaliteiten van een gebied en die functies toekennen, die daaraan bijdragen. Bestemmingsplannen kunnen meerdere functies omvatten, zo lang deze bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Tenslotte moet duidelijk afgesproken worden wat het kernwinkelgebied is, geeft de retail adviseur van Stec groep aan.

Inzicht in onroerend goed

Het is van belang om inzicht te hebben in het onroerend goed in het winkelgebied: waar zit de leegstand en waar is behoefte aan. Veel gemeenten werken aan een actueel digitaal vastgoed bestand. Om een instrument effectief in te kunnen zetten, is kennis nodig over de feitelijke situatie (Broekhuis Rijs Advisering, 2019). Van leegstaande panden is het belangrijk om te weten wat de huurprijs, financiële situatie, oppervlakte, looptijd huurcontracten, enzovoort is. De provincie speelt een coördinerende rol in de informatievoorziening. Uniforme data op gedetailleerd provinciaal niveau is verschaft door het Interprovinciaal Overleg (IPO). Daarnaast hebben vastgoedeigenaren en beleggers vaak vastgoed in meerdere kernen, waarbij de provincie dit overzicht kan behouden (Broekhuis Rijs Advisering, 2019). De Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement bevestigt het belang van inzicht in onroerend goed en benoemt daarnaast dat gedurende het gebruik van een pand het belangrijk is om te monitoren hoe groot de kans is dat een pand voor hetzelfde gebruik opnieuw verhuurd wordt. Deze kennis kan een smart tool vormen voor eigenaren of beleggers om inzicht te geven in of het gebouw

volledig gebruikt wordt of dat gezocht moet worden naar een andere sector op het moment dat de huurder vertrekt.

Vastgoed

De Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement benoemt een aantal eigenschappen die nodig zijn om vastgoed adaptief in te zetten. Een pand is karakteristiek en verleent imago aan een gebied of het is een deugdelijk gebouw in de binnenstad. Fysiek gezien is het belangrijk dat een pand functioneel is. Bijvoorbeeld het hebben van een groot vloeroppervlakte dat opgedeeld kan worden in kleinere delen. Daarnaast moet nagedacht worden over de toegang tot een pand, daglichttoetreding en voorzieningen als water en elektra zodat deze voor meerdere functies juist zijn. Deze fysieke kenmerken zijn belangrijke factoren in het succesvol transformeren van gebouwen.

De bovengenoemde instrumenten zullen bijdragen aan de implementatie van een adaptieve aanpak door gemeenten.

6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

6.1 Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat adaptieve planning een bijdrage kan leveren aan het minimaliseren van winkelleegstand. Aan de hand van de interviews kan geconcludeerd worden dat flexibiliteit wenselijk wordt geacht om mee te bewegen met de veranderlijke omgeving en onvoorspelbare toekomst. De flexibiliteit van een adaptieve aanpak kan mogelijk bijdragen aan het minimaliseren van winkelleegstand. Er kan immers sneller nieuwe invulling gevonden worden voor leegstaande panden. Bestemmingsplannen kunnen meerdere functies omvatten en bandbreedtes afgesproken worden om een mix aan functies te verzekeren. Wanneer fysiek en financieel mogelijk, kan een pand multifunctioneel worden ingericht. Het hebben van een visie is echter noodzakelijk om flexibiliteit in te bedden in de lokale ruimtelijke ordening.

Een volledig adaptieve aanpak is ongewenst vanwege het verlies aan sturing. Sturing wordt als essentieel gezien om de kwaliteit van een kernwinkelgebied te waarborgen. Bepaalde functies versterken elkaar en dienen daarom geconcentreerd te worden. Andere functies bijten elkaar en dienen daarom uit elkaar gehaald te worden. Daarnaast kunnen de criteria van goed bestuur, de vereisten van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en procedurele rechtsmatigheid, in bedwang komen.

De gewenste vorm van adaptiviteit is geprogrammeerde flexibiliteit. De algemene richting van verandering is bekend, maar de precieze aard van de verandering en haar consequenties is echter onbekend. Gemeenten willen sturing behouden en dus blijft beleid leidend. Tenslotte zijn betrokkenen het eens over het doel en middelen om dat doel te bereiken. Geprogrammeerde flexibiliteit is een aanpak waarbij betrokken partijen het eens zijn over waarom ze veranderingen willen conditioneren, met welke middelen en welke vrijheidsgraden.

6.2 Aanbevelingen

Het hier beschreven onderzoek is een eerste stap in het onderzoek naar toepassing van adaptieve planning op het gebied van winkelvastgoed en de mogelijkheid om door middel van adaptieve planning winkelleegstand te minimaliseren. In volgend onderzoek kan onderzocht worden in welke mate adaptieve planning werkelijk bijdraagt aan het minimaliseren van de winkelleegstand. Vervolgonderzoek zal ook een uitgebreidere toetsing van de praktijk aan de literatuur mogelijk maken.

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken hoe gemeenten geprogrammeerde flexibiliteit beleidsmatig in kunnen zetten. Vaststellen wat nodig is voor adaptieve sturing zal bijdragen aan de implementatie van adaptieve planning.

Tenslotte is het van belang om onderzoek te doen naar het effect van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in zal treden, op adaptieve planning. De vraag is of de Omgevingswet verandering brengt in de mate van flexibiliteit in de ruimtelijke ordening.

6.3 Reflectie

Het hier beschreven onderzoek is deductief: de theorie is getoetst aan de empirie. Door een gebrek aan reeds bestaande empirische resultaten, was terugkoppeling naar de literatuur niet altijd mogelijk. De belangrijkste methode gebruikt in dit onderzoek zijn de interviews. Deze interviews vormen de basis voor de resultaten besproken in hoofdstuk 5. De resultaten zijn aldus gebaseerd op verhalen, ervaringen en meningen van de geïnterviewden. Eerste stappen

zullen gezet moeten worden om tot uitgebreidere empirische resultaten te komen. Dit zal vervolgens inductief onderzoek in de toekomst mogelijk maken. Tenslotte zou het onderling confronteren van meningen in verder onderzoek bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de resultaten.

Literatuurlijst

- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-243.
- Broekhuis Rijs Advisering (2018). *Winkelleegstand in de drie noordelijke provincies; winkelleegstand en mogelijkheden voor transformatie*. Zuidhorn: Provincie Groningen, Friesland en Drenthe.
- Broekhuis Rijs Advisering (2019). *Drie noordelijke provincies; transformatie winkelpanden vervolg*. Zuidhorn: Provincie Groningen, Friesland en Drenthe.
- CBS (2018). *Nederland in Europese top 5 online winkelen*. Geraadpleegd op 26-09-2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/38/nederland-in-europese-top-5-online-winkelen>.
- CBS (2019). Landelijke leegstandsmonitor 2019.
- Cope, M. & Kurtz, H. (2016). Organizing, Coding, and Analyzing Qualitative Data. 'In' Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. & French, S. (Red.), *Key Methods in Geography* (143-156). Londen: SAGE Publications Ltd.
- De Roo, G., Rauws, W. & Zuidema, C. (2020). The Rationality of Adaptivity – towards a planning framework addressing actions under various degrees of uncertainty, in: De Roo, G., Yamu, C., Zuidema, C. (eds) *Handbook on Planning and Complexity*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK): forthcoming.
- Exterkate, M. & Ploem, H. (2019). *10 cruciale trends voor detailhandelsbeleid*. Geraadpleegd op 30-12-19 via <http://stec.nl/wp-content/uploads/2019/01/Stec-Groep-whitepaper-10-cruciale-trends.pdf>.
- G1000 Heerenveen (2019). *Tien voorstellen voor een toekomstbestendig centrum*. Geraadpleegd op 30-12-19 via <https://www.g1000heerenveen.nl/wp-content/uploads/2019/05/Boekje-voorstellen-en-beslispunten-G1000Heerenveen.pdf>.
- Gemeente Assen. *Samen naar een krachtige binnenstad*. Geraadpleegd op 30-12-19 via <https://www.assen.nl/mijnstadassen/de-kernkwaliteiten-van-assen/binnenstad>.
- Hoopman, E. (2014). *Delfzijl: compact centrum in een kwijnende stad*. Geraadpleegd op 30-12-19 via <https://geografie.nl/artikel/delfzijl-compact-centrum-kwijnende-stad>.
- Longhurst, R. (2016). Semi-structured Interviews and Focus Groups. 'In' Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. & French, S. (Red.), *Key Methods in Geography* (143-156). Londen: SAGE Publications Ltd.
- Mascini, L. (2018). *Is de leegstand van winkels nog te stoppen?* Geraadpleegd op 26-09-2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/21/is-de-leegstand-van-winkels-nog-te-stoppen-2-a1599947>. NRC.
- Ossokina, I.V., Svitak, J., Teulings, C.N. (2017). Leegstand en transformatie van winkelveastgoed. *Real Estate Research Quarterly*, 16, 12-20.
- Panagiotou, G. (2003). Bringing SWOT into focus. *Business Strategy Review*, 14(2), 8-10.
- Provincie Drenthe. Subsidie Binnenstadsfonds. Geraadpleegd op 16-1-2020 via <https://www.provincie.drenthe.nl/@125726/subsidie-0/>.
- Provincie Groningen. *Retailagenda Provincie Groningen*. Geraadpleegd op 15-1-2020 via <https://www.provinciegroningen.nl/subsidies/werken-en-ondernemen/retailagenda-provincie-groningen/>.
- Rauws, W.S. (2015). Why planning needs complexity: towards an adaptive approach for guiding urban and peri-urban transformations, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rauws, W.S. & de Roo, G. (2016). Adaptive Planning: Generating conditions for urban adaptability. Lessons from Dutch organic development strategies. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 0(0), 1-23.

- Rauws, W.S., Zuidema, C., de Roo, G. (2019). *Adaptieve planning in perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld*. Groningen: Urban & Regional Study Institute, Rijksuniversiteit Groningen.
- Rijksoverheid. (2018). *Krimpgebieden en anticipeergebieden*. Geraadpleegd op 5-1-20 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>.
- RTV Noord (2019). *Winkelleegstand in het Noorden: een derde van alle winkels staat structureel leeg*. Geraadpleegd op 17-10-19 via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/213943/Winkelleegstand-in-het-Noorden-een-derde-van-alle-winkels-staat-structureel-leeg>.
- Van den Berg, C.F. (2018). *Robuust én flexibel? De Rijksoverheid op zoek naar de heilige graal van adaptief bestuur*, In: E.J.A. van Doorne en T. Cordeweners (red) *Adaptief bestuur, Essays over Adaptiviteit en Openbaar Bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Steen, M.A. (2018). *Adaptief bestuur: organiseren voor een voorspelbaar verrassende toekomst*, In: E.J.A. van Doorne en T. Cordeweners (red) *Adaptief bestuur, Essays over Adaptiviteit en Openbaar Bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Wal, L., Kooijman, D., Remøy, H. (2016). *Levendige winkelgebieden in balans*. *Rooilijn*, 49(1), 24-33.
- Van Doorne & Cordeweners (2018). *Adaptief bestuur, Essays over Adaptiviteit en Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vliegen, M. & van Leeuwen, N. (2006). *Bevolkingsconcentraties: van kleine kernen tot grote agglomeraties*. Geraadpleegd op 15-1-2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2006/01/bevolkingsconcentraties-van-kleine-kernen-tot-grote-agglomeraties>. CBS.
- Wildschut, M.G. (2018). *De Evolutie van Adaptief Bestuur*, In: E.J.A. van Doorne en T. Cordeweners (red) *Adaptief bestuur, Essays over Adaptiviteit en Openbaar Bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 1 Interviewvragen

1. Wat is de effectiviteit van de huidige aanpak/beleid om leegstand te minimaliseren? Wat gaat goed en wat verloopt nog moeizaam?
2. Als je naar de huidige aanpak/beleid kijkt: zijn er partijen die dit willen doorzetten of zijn er die de voorkeur uitdragen van een andere visie?
3. In welke mate staan jullie het verschuiven of wisselen van ruimtelijke functies toe, als instrument om leegstand tegen te gaan? Hoe flexibel zijn jullie?
4. Wat zien jullie als de mogelijkheden en belemmeringen van adaptieve planning in de praktijk?
5. Denkt u dat adaptiviteit een bijdrage kan leveren aan het minimaliseren van leegstand
6. Wat voor handvaten hebben jullie hiervoor nodig?
 - Wat is hier beleidsmatig voor nodig om dit te bewerkstelligen?
 - Wat is op het moment een beperking om dat te doen?

Bijlage 2 Participanten

De volgende mensen zijn geïnterviewd:

- Medewerker bij de Vastgoedafdeling Samenleving & Ontwikkeling, Gemeente Delfzijl
- Beleidsadviseur Bestemmingsplannen, Gemeente Delfzijl
- Binnenstadsmanager Assen
- Projectleider Gebiedsontwikkeling, Gemeente Assen
- Binnenstadsmanager Heerenveen
- Universitair Hoofddocent Vastgoedmanagement bij de afdeling Management in the Built Environment, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
- Adviseur, expertise in retail bij Stec Groep
- Voorzitter Groningen City Club (GCC)

Bijlage 3 Ethiek

Gedurende het onderzoek moet rekening gehouden worden met ethische overwegingen. Ten eerste kan sprake zijn van een scheve machtsrelatie tussen de interviewer en respondent. Zodoende moet rekening gehouden worden met de houding van de interviewer. Ten tweede zal een rol als ingewijde ingenomen worden om zo veel mogelijk diepgaande informatie te verkrijgen van de respondent. Tenslotte moet rekening gehouden worden met privacy. Bij een interview moet van tevoren overeenstemming zijn verkregen over het opnemen van het gesprek. De kans bestaat daarnaast dat een respondent anoniem wil blijven.