



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit ruimtelijke
 wetenschappen

2018

Adaptieve Binnenstedelijke Winkelgebieden



Een vergelijkingsstudie naar de
mogelijkheden voor adaptief
binnenstedelijk winkelbeleid in Drenthe

Gert-Jan Rodenboog

Masterscriptie Socio-Spatial Planning

Faculteit Ruimtelijke wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Provincie Drenthe

provincie Drenthe

24 december 2018

Adaptieve binnenstedelijke winkelgebieden

Masterscriptie

Auteur: Gert-Jan Rodenboog (S3278654)

Versie: Definitief

Master: Socio-Spatial Planning

Faculteit: Ruimtelijke wetenschappen

Onderwijsinstelling: Rijksuniversiteit Groningen

Supervisor: Ward Rauws

2^{de} Beoordelaar: Stefan Verweij

Opdrachtgever: Provincie Drenthe

Contactpersoon: André Bronsema

Plaats & Datum: Groningen, 24 december 2018

Foto omslag: eigen werk



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

provincie Drenthe

VOORWOORD

Voor u ligt de masterscriptie waarin de mogelijkheden voor het adaptief plannen van de binnenstedelijke winkelgebieden in Drenthe worden verkend. Als masterstudent Social-Spatial Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen, heb ik in het kader van mijn afstuderen met veel passie en plezier gewerkt aan dit onderzoek.

Voor mijn onderzoek ben ik diep in de Drentse binnensteden gedoken. Met een frisse blik heb ik getracht een bijdrage te leveren aan het beter laten functioneren van de binnenstedelijke winkelgebieden. Dit met als doel de winkelstraat, zoals op de voorkant van deze scriptie, in de toekomst weer vitaal te krijgen.

Mijn dank gaat uit naar de provincie Drenthe voor haar ondersteuning bij het onderzoek en naar alle geïnterviewden voor het delen van hun kennis. Daarnaast wil ik in het bijzonder Ward Rauws van de Rijksuniversiteit Groningen en André Bronsema van de provincie Drenthe bedanken voor hun deskundige begeleiding gedurende mijn afstudeertraject.

Veel plezier met het lezen van deze scriptie!

Groningen, 24 december 2018

Gert-Jan Rodenboog

SAMENVATTING

De winkelfunctie van de middelgrote steden in Drenthe is de laatste jaren steeds meer onder druk komen te staan. De toenemende online verkoop van producten en de veranderende behoeftes van consumenten zijn hier belangrijke redenen voor. Als gevolg hiervan is er een bovengemiddelde en langdurige leegstand ontstaan, die de vitaliteit van de binnenstedelijke winkelgebieden aantast. Voor de betreffende gemeenten is de ontwikkeling van deze gebieden echter moeilijk te plannen. De kwaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied wordt immers continu beïnvloed door diverse en onzekere ontwikkelingen. Dit legitimeert de verkenning van adaptieve planningsbenaderingen, die meer handvatten bieden om in te spelen op onzekerheden.

Dit onderzoek maakt op basis van het IAD-model inzichtelijk welke institutionele factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden. Hieruit blijkt dat het winkelbeleid van de Drentse gemeenten relatief veel mogelijkheden biedt voor vernieuwend ondernemerschap. Verder komt naar voren dat de gemeente maar beperkt sturing kan geven. Ten aanzien van publieke aspecten heeft de gemeente duidelijke beslissingsbevoegdheid, maar over de kwaliteit van het winkelaanbod heeft ze slechts beperkt zeggenschap. Daarnaast blijkt dat er bij een deel van de ondernemers te weinig vernieuwing en samenwerking plaatsvindt.

De gemeente kan het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied verhogen door adaptieve planningsbenadering toe te passen. Voor de publieke aspecten kan het DAPP-concept gebruikt worden. Hierdoor kan onder andere de kwaliteit van de openbare ruimte sneller meebewegen met de veranderende behoeftes van de gebruikers. Daarnaast kan de gemeente andere actoren meer ruimte geven om ontwikkelingen te initiëren, door de principes van de Urban Codes toe te passen. Het beleid waarborgt in dat geval alleen nog de kerntaken van de gemeente. Tenslotte dient er een proces op gang te komen, waarbij ondernemers meer gaan samenwerken door elkaar te voorzien van kennis en inspiratie.

Belangrijkste concepten: Adaptieve planning, Urban Codes, DAPP-concept, Onzekerheid, Dilemma's, IAD-model, Winkelbeleid, Leegstand, Binnenstedelijk winkelgebied en middelgrote steden.

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Onderzoeksvragen.....	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.5 Maatschappelijke relevantie	11
1.6 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader.....	12
2.1 Onzekerheid in de planning van winkelgebieden	12
2.2 Onzekerheden in de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied.....	16
2.3 Historische ontwikkeling van het Nederlandse winkelbeleid	20
2.4 Adaptieve planning: de volgende fase	23
2.5 Dilemma's in de planning van binnenstedelijke winkelgebieden	29
2.6 De geschiktheid van de institutionele context voor adaptief winkelbeleid.....	32
2.7 Conceptueel model	37
3. Methodologie.....	38
3.1 Onderzoeksaanpak.....	38
3.2 Vergelijkende case-studie	39
3.3 Onderzoeksmethoden.....	40
3.4 Ethiek.....	45
4. Vergelijkingsstudie binnenstedelijke winkelgebieden Drenthe	46
4.1 Speerpunten retailagenda's	46
4.2 Assen	48
4.3 Emmen.....	54
4.4 Hogeveen.....	60
4.5 Meppel	65
4.6 Samenvatting bevindingen vergelijkingsstudie.....	70
5. Institutionele analyse van het systeem van het binnenstedelijk winkelgebied.....	71
6. De potentie van een adaptieve benadering voor de planning van het winkelgebied	79

Conclusie, Discussie & Aanbevelingen	84
Conclusie	84
Discussie	85
Aanbevelingen	86
Bronvermelding	87
Bijlagen	93
Bijlage I. Beschrijving onzekerheden in de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied ...	94
Bijlage II. DAP & Adaptatiepaden	102
Bijlage III. Coderingsschema	103
Bijlage IV. Begeleidende brief interviews	104
Bijlage V. Toelichting begrippen factsheets	105
Bijlage VI. Uitwerking beleidsanalyse	105

LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN

FIGUREN

Figuur 1. Winkelleegstand in het centrum van Emmen	8
Figuur 2. Winkelleegstand in het centrum van Assen	8
Figuur 3. Percentage leegstaand winkelvloeroppervlakte in de Drentse middelgrote steden	9
Figuur 4. Bouwstenen van het theoretisch kader	12
Figuur 5. Bouwsteen één.	12
Figuur 6. Bouwsteen twee.	20
Figuur 7. Centrale-plaatsentheorie van Christaller	20
Figuur 8. De ontwikkeling van het Nederlandse winkelbeleid	21
Figuur 9. De basisprincipes van de DAP-theorie	24
Figuur 10. De basisprincipes van de AP-theorie	24
Figuur 11. De tien stappen van het DAPP-concept	24
Figuur 12. Bouwsteen drie	29
Figuur 13. De zeven regels die de onderdelen van het actiegebied beïnvloeden	33
Figuur 14. Conceptueel model	37
Figuur 15. Onderzoeksaanpak	38
Figuur 16. Voorbeeld van de meerwaarde van combinatiegesprekken	43
Figuur 17. Factsheet ontwikkeling centrum Assen	48
Figuur 18. Leegstand in het centrum van Assen	49
Figuur 19. Het lege V&D-pand aan het Koopmansplein	50
Figuur 20. Een leegstaande verdieping in winkelcentrum de Triade	50
Figuur 21. Een gevel met lege winkelruimtes in de citadel	50
Figuur 22. Een cosmetisch bestreden etalage in het overdekte winkelcentrum 't Forum	50
Figuur 23. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in de binnenstad van Assen	53
Figuur 24. Factsheet ontwikkeling centrum Emmen	54
Figuur 25. Leegstand in het centrum van Emmen	55
Figuur 26. Lege panden in winkelcentrum de Vlinder	56
Figuur 27. De 1 ^{ste} verdieping van de voormalige V&D-vestiging	56
Figuur 28. De 1 ^{ste} verdieping van winkelcentrum de Weiert staat leeg en is niet meer toegankelijk	56
Figuur 29. Leegstand aan de rand van het winkelcentrum	56
Figuur 30. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Emmen	59
Figuur 31. Factsheet ontwikkeling centrum Hogeveen	60
Figuur 32. Leegstand in het centrum van Hogeveen	61
Figuur 33. Het lege pand van de Kijkshop aan de Hoofdstraat	62
Figuur 34. Het lege pand van de Dekamarkt aan de Schutstraat	62
Figuur 35. De ingang van winkelcentrum de Tamboerpassage aan de Grote Kerkstraat	62
Figuur 36. Lege panden in het winkelcentrum	62
Figuur 37. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Hogeveen	64
Figuur 38. Factsheet ontwikkeling centrum Meppel	65
Figuur 39. Leegstand in het centrum van Meppel	66
Figuur 40. Verbouwing van winkelcentrum de Keyserstroom	67
Figuur 41. Een lege gang in winkelcentrum De Swaenenborgh	67
Figuur 42. Leegstand in het midden van de Hoofdstraat.	67
Figuur 43. Leegstand aan het einde (R) van de Hoofdstraat	67
Figuur 44. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Meppel	69
Figuur 45. Adaptieve planning van het binnenstedelijk winkelgebied	80

Figuur 46. De principes van de Urban Codes van Moroni	81
Figuur 47. Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2015-2040	94
Figuur 48. Ontwikkeling inwoners 65 jaar of ouder per gemeente 2015-2040	94
Figuur 49. Consumentenbestedingen per leeftijdscategorie	95
Figuur 50. Blurring in een boekenwinkel	97
Figuur 51. Ontwikkeling online aankopen 2012-2017	98
Figuur 52. De vijf stappen van de DAP-benadering	102
Figuur 53. Een schematisch voorbeeld van de adaptatiepaden-theorie	102
Figuur 54. Coderingsschema	103

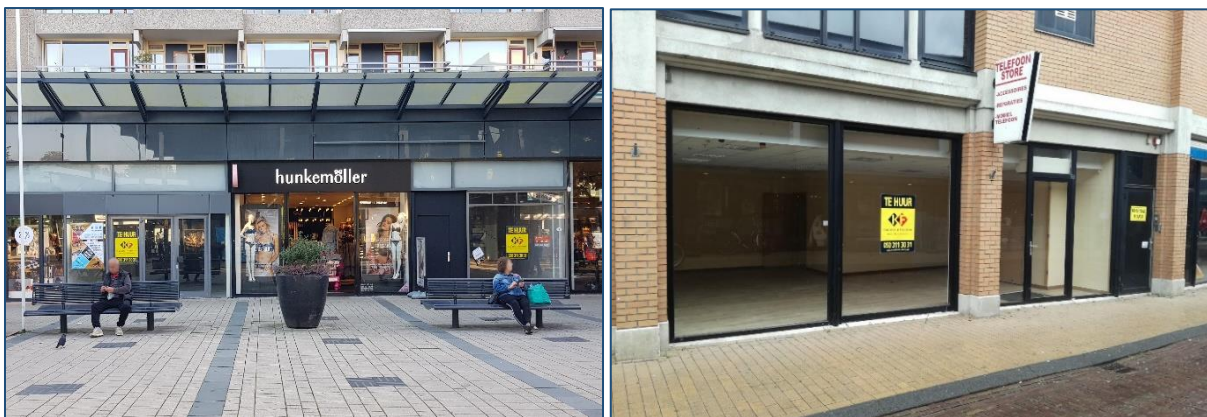
TABELLEN

Tabel 1. Vormen van onzekerheid	14
Tabel 2. Mate van onzekerheid	14
Tabel 3. Onzekerheden in demografische en economische ontwikkelingen	17
Tabel 4. Onzekerheden in sociale-culturele en technologische ontwikkelingen	18
Tabel 5. Onzekerheden in ecologische en politiek-juridische ontwikkelingen	19
Tabel 6. De betekenis van de Urban Codes voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied	27
Tabel 7. De mogelijkheden voor het adaptief plannen van het binnenstedelijk winkelgebied	28
Tabel 8. Dilemma's in de planning van binnenstedelijke winkelgebieden	31
Tabel 9. De zeven onderdelen en regels van het IAD-model	33
Tabel 10. Operationalisatie van het IAD-model van Ostrom	36
Tabel 11. Selectiecriteria cases	40
Tabel 12. Geanalyseerde beleidsdocumenten per case	41
Tabel 13. Focus van de interviewgesprekken per type participant	42
Tabel 14. Overzicht functies geïnterviewden en referentiecodes voor de transcripten	43
Tabel 15. Leegstand in de winkelcentra in Assen	50
Tabel 16. Leegstand in de winkelcentra in Emmen	56
Tabel 17. Leegstand in winkelcentrum de Tamboerpassage in Hogeveen	62
Tabel 18. Leegstand in de winkelcentra van Meppel	67
Tabel 19. Samenvatting bevindingen vergelijkingsstudie	70
Tabel 20. Branche-indeling Locatus	105
Tabel 21. Uitwerking beleidsanalyse Assen	106
Tabel 22. Uitwerking beleidsanalyse Emmen	108
Tabel 23. Uitwerking beleidsanalyse Hogeveen	110
Tabel 24. Uitwerking beleidsanalyse Meppel	112

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Wie vandaag de dag een willekeurige binnenstad bezoekt komt er zeer waarschijnlijk een aantal tegen: lege winkelpanden (Zie figuur 1 & 2). Ze zijn inmiddels een vertrouwd beeld in veel winkelstraten. De faillissementen van grote winkelketens zoals V&D, Macintosh, Schoenenreus, The Phone House en Free Record Shop hebben zichtbaar grote gaten geslagen in het Nederlandse winkelbestand (Kras, 2018). Het aantal faillissementen in de detailhandel is sterk toegenomen, doordat er in Nederland al enkele jaren sprake is van een winkeloverschot. Dit komt enerzijds, doordat er de laatste decennia te veel winkelruimte is toegevoegd en anderzijds, doordat de behoefte aan fysieke winkels onder consumenten daalt (DTNP, 2015). De toenemende verkoop van producten via het internet, is een van de belangrijkste redenen voor deze daling. Consumenten zijn hierdoor minder afhankelijk geworden van het aanbod in de binnenstad. Mede door het internet is de winkelbehoefte van consumenten aan het veranderen. Vroeger werd de binnenstad hoofdzakelijk bezocht om doelgerichte aankopen te doen. Tegenwoordig wordt een dergelijk bezoek steeds vaker ingegeven door recreatieve motieven. De consument wil vermaakt worden en hecht daarom in toenemende mate waarde aan de aantrekkelijkheid van de binnenstad en het winkelaanbod (Raatgever et al., 2015; Provincie Drenthe, 2016).



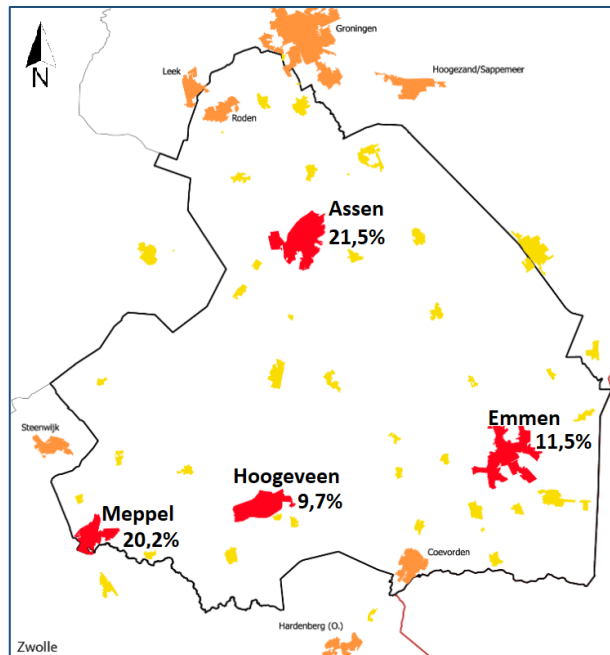
Figuur 1 & 2. Winkelleegstand in het centrum van Emmen (L) en Assen (R) (Eigen werk, 2018).

De toenemende winkelleegstand is een bedreiging voor de binnenstad, omdat het de kwaliteit van het winkelgebied aantast. Lege winkelpanden hebben een negatieve werking op de uitstraling en aantrekkingskracht van een winkelstraat. Hierbij bestaat het gevaar dat het proces van leegstand zichzelf versterkt. De afnemende aantrekkingskracht van het winkelgebied kan dalende bezoekersaantallen met zich meebrengen, waardoor de kans op nieuwe sluitingen en faillissementen verder stijgt (GeoTax, 2013).

Vooral in de middelgrote steden (25.000 - 100.000 inwoners) blijkt het moeilijk om leegstaande winkelpanden opnieuw in te vullen. Deze steden zijn voor grote winkelketens minder aantrekkelijk als vestigingslocatie, omdat ze niet kunnen concurreren met het verzorgingsgebied van de grote steden (Zandbergen, 2018). Daarnaast hebben de grote steden vaak een hogere aantrekkingskracht op consumenten, doordat ze een rijkere mix van winkels, horeca en cultuur te bieden hebben.

Daarentegen draaien de kleine kernen hoofdzakelijk op lokaal ondernemerschap. De middelgrote steden vallen hier precies tussenin en hebben moeite om deze grote ketens en lokale ondernemers naar hun winkelgebied te trekken (Brands, 2018; E&E advies, 2017).

Dat de winkelfunctie van de middelgrote steden onder druk staat, blijkt onder andere in de provincie Drenthe. De steden Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel kunnen gezien hun inwoneraantal en regiofunctie als typische middelgrote steden worden beschouwd. In deze steden overstijgt de winkelleegstand het landelijk gemiddelde van 6,8% (zie figuur 3) (Jansen, 2018). Vooral in Assen en Meppel is de leegstand in het centrum met respectievelijk 21,5% en 20,1% zorgwekkend (Locatus Online, 2018). In deze steden staat de bestrijding van leegstand en verhogen van de aantrekkingskracht dan ook hoog op de maatschappelijke en politieke agenda (Vinkenvleugel, 2016).



Figuur 3. Percentage leegstaand winkelvloeroppervlakte in het centrum van de Drentse middelgrote steden (Provincie Drenthe, 2018; Locatus Online, 2018).

In Drenthe hebben de gemeenten en de provincie een provinciale Retailagenda opgesteld, waarin met name afspraken zijn gemaakt over de bestrijding van winkelleegstand. Een van de speerpunten is het creëren van compacte en aantrekkelijke kernwinkelgebieden. Hiervoor zijn financiële middelen beschikbaar gesteld in de vorm van een binnenstadsfonds. Hier kan bijvoorbeeld een beroep op worden gedaan wanneer een onderneming uit de aanloopgebieden wil verhuizen naar het nieuwe kernwinkelgebied (Provincie Drenthe, 2016).

1.2 PROBLEEMSTELLING

De problematiek van de Drentse middelgrote steden gaat echter verder dan alleen het bestrijden van leegstand. De kwaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied moet dermate hoog zijn dat het voldoende aantrekkingskracht heeft om bezoekers te kunnen trekken. Dit betekent dat de kwaliteit van het winkelgebied moet kunnen meebewegen met de veranderende behoeftes van de consument (Zandbergen, 2018). Hiervoor is het van belang dat het winkelbeleid voldoende ruimte biedt om adequaat in te kunnen spelen op de laatste ontwikkelingen. Volgens de SER Noord-Nederland (2016) is het sturende beleid van de overheid echter vaak een belemmerende factor voor de ontwikkeling van vernieuwende winkelconcepten. De SER pleit daarom voor een meer faciliterende rol van de overheid en een soepele toepassing van beleid en vergunningen. Platform31 (2016) voegt hieraan toe dat niet de formulering van het beleid, maar de wijze waarop het wordt uitgedragen kan zorgen voor belemmeringen.

Het is echter de vraag of de huidige beleids- en planningsinstrumenten nog voldoende geschikt zijn om vernieuwende ontwikkelingen de benodigde ruimte te bieden. De kwaliteit van het gebied wordt immers constant beïnvloed door een groot aantal ontwikkelingen, waarvan de invloed op voorhand vaak lastig te voorspellen is. De impact van het online winkelen op de behoefte aan fysieke winkelruimte is hier een voorbeeld van (Zwijenburg & Voss, 2018). Tot een aantal jaar geleden werd de internetgevoeligheid van dagelijks producten (etens- en drinkwaren) als relatief laag beschouwd (Nieland, 2015). Tegenwoordig neemt ook de online verkoop van deze producten fors toe (CBS, 2017c). Deze onzekerheid maakt het moeilijker om de kwaliteit van het winkelgebied te plannen op basis van een bepaald toekomstbeeld (Buitelaar et al., 2012). Bovendien moet het winkelbeleid door de continu veranderende omstandigheden geregeld geactualiseerd worden (SER Noord-Nederland, 2016).

Deze constatering tonen de relevantie aan om de geschiktheid van alternatieve planningsbenaderingen te onderzoeken. Adaptieve planningsbenaderingen bieden de mogelijkheden om een hoge mate van onzekerheid te integreren in het systeem of het planningsproces. In dit onderzoek zal onderzocht worden in hoeverre adaptieve planningsbenaderingen het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied kunnen verhogen.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

- Welke factoren bevorderen en belemmeren het aanpassingsvermogen van de binnenstedelijke winkelgebieden in Drenthe om in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden in het winkellandschap en hoe kan adaptieve planning de vitaliteit van deze gebieden versterken?

Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag, worden de volgende deelvragen onderzocht:

- Welke mogelijkheden bieden de huidige planningsinstrumenten aan de gemeenten van de middelgrote steden om in te spelen op veranderingen en onzekerheden in het binnenstedelijk winkelgebied?
- Welke vormen van adaptieve planning kunnen van toegevoegde waarde zijn voor de planning van binnenstedelijke winkelgebieden?
- Wat zijn de spanningen in de planning van het binnenstedelijk winkelgebied?
- Wat is het gemeentelijke winkelbeleid van de middelgrote steden in Drenthe en hoe wordt het in de praktijk toegepast?
- Hoe kunnen gemeenten via adaptief beleid de vitaliteit van binnenstedelijke winkelgebieden stimuleren?

1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat uit het feit dat het onderzoek theorieën van onder andere Kwakkel et al. (2010b), Haasnoot et al. (2012), Moroni (2015), Savini et al. (2015) en Ostrom (2011) operationaliseert binnen de context van het binnenstedelijk winkelgebied. Voor zover bekend is het onderzoek hierin vernieuwend. Dit is bijvoorbeeld gedaan door ontwikkelingen in het Nederlandse winkellandschap te labelen op basis van de soort en mate van onzekerheid die ze met zich meebrengen. Daarnaast is het IAD-model van Ostrom (2011) toegepast om het functioneren van het binnenstedelijk winkelgebied als systeem te kunnen analyseren. Op basis hiervan is inzichtelijk gemaakt welke factoren de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied bevorderen en belemmeren. Ten slotte is vertaald hoe adaptieve planningsbenaderingen toegepast kunnen worden op het binnenstedelijk winkelgebied.

1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Zoals beschreven in de aanleiding staat de winkelfunctie van de middelgrote steden in Drenthe onder druk. De hoge winkelleegstand in deze steden wordt vaak als een belangrijke oorzaak gezien. Dit onderzoek voorziet de belanghebbende daarom van een actuele en gedetailleerde analyse van de leegstandproblematiek in de Drentse steden. Daarnaast biedt het onderzoek een alternatieve kijk omdat er vanuit een breder (institutioneel) perspectief naar het functioneren van het binnenstedelijk winkelgebied gekeken wordt. Tenslotte voorziet het de gemeenten van een advies over hoe adaptieve planning de vitaliteit van de Drentse steden kan versterken.

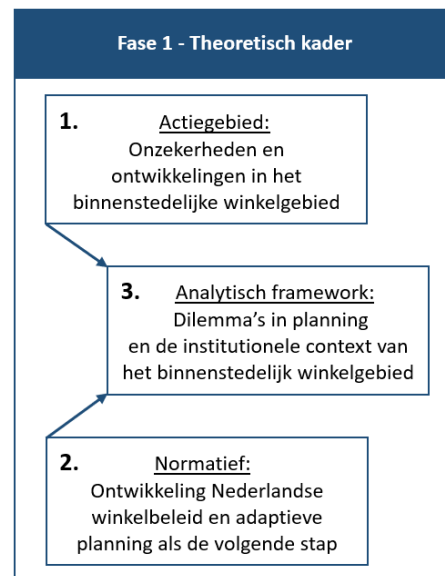
1.6 LEESWIJZER

Deze masterscriptie gaat in het volgende hoofdstuk (2) verder met de theoretische afbakening van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de gehanteerde onderzoeksmethodiek uiteengezet. In hoofdstuk 4 worden de geselecteerde steden geanalyseerd aan de hand van een vergelijkingsstudie. Daarna wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de factoren die het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden. Aansluitend worden er in hoofdstuk 6 adviezen aangedragen over de potentie van een adaptieve benadering voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied. De scriptie wordt afgesloten met een conclusie, discussie en de aanbevelingen.

2. THEORETISCH KADER

Zoals gememoreerd in de inleiding, is de functie van het binnenstedelijk winkelgebied aan het veranderen. Deze veranderende functie wordt ingegeven door een groot aantal maatschappelijke en sectorgerelateerde ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen brengen onzekerheden met zich mee, die het gericht plannen van het winkelgebied bemoeilijken. De vraag is dan ook of de huidige planningswijze van het binnenstedelijk winkelgebied voldoende mogelijkheden biedt om adequaat in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden in het winkellandschap. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van drie bouwstenen (zie figuur 4) de theoretisch basis gelegd om deze vraag te kunnen beantwoorden.

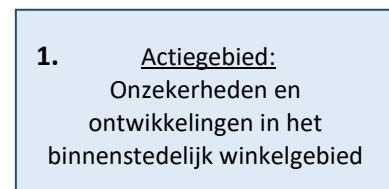
In de eerste bouwsteen staat het binnenstedelijk winkelgebied als onderzoeksgebied centraal. Hierin wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen en de onzekerheden, die deze ontwikkelingen met zich meebrengen. In de tweede bouwsteen wordt de planningswijze van het binnenstedelijk winkelgebied tegen het licht gehouden. Hierin worden allereerst de belangrijkste koerswijzigingen in het nationale winkelbeleid uiteengezet. Vervolgens zal beargumenteerd worden op welke wijze adaptieve planning een logische vervolgstap kan zijn binnen dit proces. In de derde bouwsteen zal op basis van bouwstenen één en twee een analytisch raamwerk worden opgebouwd voor de vergelijkingsstudie. In dit gedeelte wordt ingegaan op een aantal fundamentele dilemma's die ontstaan bij de planning van het binnenstedelijk winkelgebied. Verder wordt de institutionele context van het binnenstedelijk winkelgebied geanalyseerd. Aan de hand hiervan wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden .



Figuur 4. Bouwstenen van het theoretisch kader.

2.1 ONZEKERHEID IN DE PLANNING VAN WINKELGEBIEDEN

In paragraaf 2.1 en 2.2 wordt ingegaan op de onzekerheid die ontwikkelingen in het binnenstedelijk winkelgebied met zich meebrengen (zie figuur 5). De invloed van onzekerheid is van belang omdat de planning van het winkelgebied grotendeels gebaseerd wordt op bepaalde toekomstperspectieven. Door ontwikkelingen met een hoge mate van onzekerheid kan de waarde en toepasbaarheid van deze toekomstperspectieven afnemen (Abbott, 2005). In deze eerste paragraaf wordt allereerst dieper ingegaan op de verschillende vormen en maten van onzekerheid. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen in het binnenstedelijk winkelgebied vervolgens gelabeld op basis van de verschillende vormen en maten van onzekerheid.



Figuur 5. Bouwsteen één.

VORMEN VAN ONZEKERHEID

De uitdaging in de planning van winkelgebieden concentreert zich vaak op het voorspellen van een toekomstige situatie ten opzichte van de huidige situatie. Kennis over de toekomstige situatie vergroot immers de mogelijkheden om in te spelen op de nieuwe situatie en om deze, indien mogelijk, te veranderen (Abbott, 2005). Het voorspellen van een toekomstige situatie gaat echter in de meeste gevallen gepaard met een hoge mate van onzekerheid, omdat vele (on)voorziene factoren van invloed kunnen zijn. De mate waarin onzekerheid een rol speelt, heeft effect op de mate waarin weloverwogen beslissingen genomen kunnen worden (Abbott, 2005; Walker et al., 2003). Onzekerheid is daarom sterk verbonden met risico's (Mack, 1971). Onzekerheid is daarnaast een belangrijk onderdeel in het theoretische debat over de complexiteit van stedelijke ontwikkeling (Prigogine & Stengers, 1997).

Afhankelijk van het fenomeen kan onzekerheid verschillen in karakter. Zandvoort et al. (2018) beschrijven in hun artikel drie verschillende vormen van onzekerheid: fundamentele, epistemische en ambiguïteit. Fundamentele onzekerheid wordt ook wel ontische onzekerheid genoemd, omdat deze fenomenen in essentie onvoorspelbaar en onherleidbaar zijn. Vanwege het grote aantal variabelen en het non-lineaire karakter is het voorspellen van een mogelijke uitkomst onmogelijk, ongeacht de kennis over het systeem (Zandvoort et al., 2018). Bij de ontwikkeling van winkelgebieden kan onder andere de staat van de economie worden gezien als een factor die fundamentele onzekerheid met zich meebrengt (Walker et al., 2003). Een voorbeeld hiervan zijn de consumentenbestedingen die worden beïnvloed door economische schommelingen. Daarnaast laat het hoge aantal faillissementen van grote (internationale) winkelketens zien, dat een groeiende economie geen garanties biedt voor een florerend winkelgebied (van den Booren, 2016; Zwijnenburg & Voss, 2018). Tijdens de planning van winkelgebieden moet daarom rekening worden gehouden met fundamentele onzekerheden en de bijbehorende risico's. In dergelijke situaties kan het aanpassingsvermogen van het plan vergroot worden door de robuuste, adaptieve of flexibele kenmerken te verbeteren (Zandvoort et al., 2018).

Epistemische onzekerheid heeft te maken met de onvolledigheid of onnauwkeurigheid van kennis, waardoor er onzekerheid ontstaat over de te verwachten uitkomst. Hierbij kan gedacht worden aan een gebrek aan kwalitatief goede data of het gebrek aan meettechnieken om deze data te verzamelen. In tegenstelling tot fundamentele onzekerheid kan de mate van onzekerheid verkleind worden door de beschikbaarheid van kennis (data) te verhogen (Zandvoort et al., 2018). Bij de planning van winkelgebieden kan deze onzekerheid ontstaan, door bijvoorbeeld een gebrek aan kennis over de veranderende behoefte van consumenten als gevolg van de vergrijzing of het online winkelen (Molenaar, 2016). In de praktijk wordt de theoretische mogelijkheid om volledige kennis te vergaren vaak beperkt door de beschikbaarheid aan middelen (geld, uren en materialen). In de meeste plannen wordt daarom een bepaalde mate van epistemische onzekerheid geaccepteerd. Door het plan te voorzien van adaptieve kenmerken kan de ontwikkeling hiervan worden aangepast, wanneer er meer kennis beschikbaar komt of de toekomstige situatie beter te voorspellen wordt (Zandvoort et al., 2018).

De laatste vorm van onzekerheid wordt ambiguïteit genoemd. In dit geval ontstaat er onzekerheid omdat er gelijktijdig meerdere inzichten zijn ten opzichte van een bepaalde ontwikkeling (Zandvoort et al., 2018). Hierbij gaat het niet om een gebrek aan kennis maar over de verschillende interpretaties van de beschikbare kennis. Ambiguïteit wordt gezien als een onherleidbare vorm van onzekerheid

omdat perspectieven worden gevormd op basis van maatschappelijke invloeden, die niet noodzakelijkerwijs herleidbaar zijn (Kwakkel et al., 2010b; van den Hoek et al., 2014). Deze tegenstellende inzichten kunnen het maken van keuzes in planningsprocessen bemoeilijken. In het winkelgebied is dit bijvoorbeeld terug te zien in de diversiteit aan opvattingen over het bestrijden van leegstand of over het aantrekkelijker maken van een binnenstad (Buitelaar et al., 2012). In dergelijke gevallen moet er allereerst consensus bereikt worden over de te hanteren aanpak (Zandvoort et al., 2018). De beschreven vormen van onzekerheid zijn samengevat in tabel 1.

Vormen van onzekerheid			
	Fundamentele	Epistemische	Ambigüiteit
Toelichting	Onzekerheid ontstaat doordat ontwikkelingen grotendeels onvoorspelbaar en onherleidbaar zijn	Onzekerheid ontstaat doordat er onvoldoende betrouwbare kennis is over bepaalde ontwikkelingen	Onzekerheid ontstaat doordat er verschillende opvattingen zijn over de beschikbare kennis
Implicaties voor planvorming	Rekening houden met fundamentele onzekerheid	Vergroten of verbeteren van de bestaande kennis	Consensus vinden tussen de verschillende interpretaties

Tabel 1. Vormen van onzekerheid (Zandvoort et al., 2018).

MATE VAN ONZEKERHEID

Naast de verschillende vormen van onzekerheid, wordt er in de literatuur ook aandacht besteed aan de mate waarin onzekerheid zich kan voordoen. Inzicht in de mate van onzekerheid kan helpen bij de timing en keuze voor interventies (Walker et al., 2003). Kwakkel et al. (2010b) hanteren vier levels van onzekerheid waarmee ze de waarschijnlijkheid kwantificeren (zie tabel 2). De mate van onzekerheid en het gebrek aan kennis neemt hierbij per level toe. Deze onderverdeling is vooral relevant in relatie tot fundamentele en epistemische onzekerheid (Walker et al., 2003). In het geval van ambigüiteit is de mate van waarschijnlijkheid moeilijker te kwantificeren. Een schaalverdeling van volledige consensus tot totale tegenstrijdigheid is geschikter voor dit type onzekerheid (Zandvoort et al., 2018).

Mate van onzekerheid		
Levels	Beschrijving	Meetbaarheid
Level 1 Ondiepe onzekerheid	Men is in staat om meerdere scenario's en de waarschijnlijkheid hiervan in kaart te brengen	Meetbare onzekerheid
Level 2 Gematigde onzekerheid	Men is in staat om meerdere scenario's in kaart te brengen en de waargenomen waarschijnlijkheid hiervan te ranken. Hoeveel meer of minder waarschijnlijk het ene scenario is ten opzichte van de andere kan niet worden aangegeven.	
Level 3 Diepe onzekerheid	Men is in staat om meerdere scenario's in kaart te brengen, zonder de waarschijnlijkheid hiervan aan te kunnen geven of te rangschikken.	Onmeetbare onzekerheid
Level 4 Onderkende onzekerheid	Men is niet in staat om meerdere scenario's in kaart te brengen, maar houdt wel rekening met de mogelijkheid van verrassingen.	

Tabel 2. Mate van onzekerheid (Kwakkel et al., 2010b: 308–309).

Het kwantificeren van onzekerheid is sterk verbonden aan risicomanagement. De waarschijnlijkheid van een bepaalde gebeurtenis en de hieraan verbonden effecten wordt vaak uitgedrukt in risico's (Zandvoort et al., 2018). De waarschijnlijkheid van onzekerheidsniveaus één en twee wordt gezien als meetbare onzekerheid. Door middel van voorspellende en statistische analyses kunnen deze risico's in kaart gebracht worden. Niveau drie en vier worden daarentegen beschouwd als onmeetbare onzekerheid. In het geval van niveau drie kan hierop ingespeeld worden door een strategische keuzebenadering of scenarioplanning toe te passen. Niveau vier omvat de onzekerheden die nog niet bekend zijn. In dit geval zal het planningsproces open, adaptieve of experimentele kenmerken moeten bevatten, om te kunnen reageren op onvoorziene ontwikkeling (Kwakkel et al., 2010b; Zandvoort et al., 2018).

De verschillende vormen van onzekerheid beïnvloeden ook de planning en ontwikkeling van het winkelgebied. Door onvoorziene ontwikkelingen, nieuwe informatie of veranderende opvattingen moeten plannen en beleid geregeld worden aangepast. Deze in meeste gevallen reactieve wijze van planning levert in meerdere opzichten problemen op. Dit blijkt onder andere uit het leegstandsprobleem dat de laatste jaren is ontstaan. In meerdere steden zijn gedurende de economische crisis nieuwe winkelruimten gerealiseerd (Van der Ploeg, 2015). Een economische crisis kan worden gekenmerkt als een periode van fundamentele en hoge mate van onzekerheid, doordat de effecten en duur nagenoeg onvoorspelbaar zijn (Walker et al., 2003). Uiteindelijk zijn er een groot aantal winkels failliet gegaan, waardoor er veel winkelpanden leeg zijn komen te staan (Consultancy.nl, 2016). Desondanks is in meerdere steden het leegstandsprobleem alleen maar vergroot door de realisatie van nieuwe winkelruimte niet tegen te houden. Hieruit blijkt dat men de mogelijke gevolgen van de crisis voor het winkelgebied onvoldoende op waarde heeft kunnen schatten. Hierdoor hebben deze investeringen, net als het bestaande aanbod aan leegstaande panden, niet het beoogde rendement kunnen behalen (Van der Ploeg, 2015).

Mogelijk zijn verschillende vormen van onzekerheid van invloed geweest op de beslissing om dergelijke nieuwbouwprojecten niet tijdig bij te sturen. Allereerst kan het zijn dat de desbetreffende verantwoordelijken de mogelijke gevolgen voor het bestaande winkelaanbod niet goed in hebben kunnen schatten (fundamentele onzekerheid). Ook kan het zijn dat er onvoldoende inzicht was in de daadwerkelijke behoefte aan extra winkelruimte (epistemische onzekerheid). Tot slot kan het zijn dat er verschillende opvattingen bestonden over het al dan niet tegenhouden van projecten (ambigüiteit) (Zandvoort et al., 2018).

In de volgende paragraaf zal nader in worden gegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in het Nederlandse winkellandschap. Per ontwikkeling zal worden aangegeven welke vorm en mate van onzekerheid dit met zich meebrengt voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied.

2.2 ONZEKERHEDEN IN DE ONTWIKKELING VAN HET BINNENSTEDELIJK WINKELGEBIED

In de vorige paragraaf is de invloed van het begrip 'onzekerheid' op de planning van winkelgebieden beschreven. Hierin is geconstateerd welke verschillende vormen van onzekerheid er zijn en in welke mate onzekerheid zich voor kan doen. In deze paragraaf wordt uiteengezet in hoeverre onzekerheid verbonden is aan de ontwikkelingen in het Nederlandse winkellandschap. Dit is van belang omdat de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied wordt beïnvloed door een groot aantal factoren.

Op verschillende schaalniveaus worden ontwikkelingen beschreven op basis van een DESTEP-analyse. Zonder allesomvattend te willen zijn komen hierin demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiek-juridische factoren aan bod, die een belangrijke rol spelen of kunnen gaan spelen in de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied (van der Stek, 2017). Deze ontwikkelingen worden vervolgens gelabeld op basis van de vorm en mate van onzekerheid die ze met zich meebrengen. De beschreven ontwikkelingen hebben betrekking op:

- Demografische factoren
 - De invloed van de bevolkingskrimp op de omvang van verzorgingsgebieden.
 - De veranderende uitgavenpatronen van consumenten als gevolg van de vergrijzing.
- Economische factoren
 - De fluctuaties in de staat van de (regionale) economie.
 - De faillissementen van grote (internationale) winkelketens.
- Sociaal-culturele factoren
 - De veranderende winkelbehoefte van consumenten.
- Technologische factoren
 - De groeiende verkoop van producten en diensten via het internet.
 - Het toenemende belang van omnichannel retailing en technologische middelen.
- Ecologische factoren
 - De groeiende behoefte aan duurzame (streek)producten en een duurzamere bedrijfsvoering.
 - De groeiende behoefte aan een leefbare en aantrekkelijke binnenstad.
- Politiek-juridische factoren
 - De opkomst van de 'netwerksamenleving' en de 'do-it-yourself democracy'.
 - Het mengen van verschillende functies (blurring).

Een uitgebreide beschrijving van de bovenstaande ontwikkelingen is te vinden in bijlage I. Tabellen 3, 4 & 5 geven een schematische samenvatting van de beschreven ontwikkelingen. Hieruit blijkt dat de meeste ontwikkelingen onzekerheden bevatten die fundamenteel van aard zijn. Daarnaast blijkt dat aan het merendeel van de ontwikkelingen een hoge mate van onzekerheid verbonden is. Dit betekent dat deze ontwikkelingen grotendeels onmeetbaar en onvoorspelbaar zijn. Dit houdt in dat men bij de planning van het binnenstedelijk winkelgebied rekening dient te houden met fundamentele onzekerheden.

Ontwikkelingen	Type onzekerheid	Mate van onzekerheid	Toelichting ontwikkelingen en onzekerheden
Demografische factoren			
De invloed van de bevolkingskrimp op de omvang van verzorgingsgebieden	Epistemische onzekerheid	Level 1 Ondiepe onzekerheid	De komende tientallen jaren zal er naar verwachting in grote delen van Drenthe bevolkingskrimp plaatsvinden. Vooral in het landelijk gebied zal het aantal consumenten afnemen. In Assen, Hoogeveen en Meppel is daarentegen een lichte groei te verwachten. De gevolgen van de bevolkingskrimp voor de omvang van de verzorgingsgebieden van de Drentse steden kunnen relatief goed worden ingeschat. Hiervoor kunnen bevolkingsprognoses gebruikt worden.
Veranderende uitgavenpatronen van consumenten als gevolg van de vergrijzing	Epistemische onzekerheid	Level 2 Gematigde onzekerheid	De komende tientallen jaren zal de bevolking in Drenthe sterk vergrijzen. De vergrijzing leidt ertoe dat de totale uitgaven zullen afnemen en dat bestedingen van consumenten gaan veranderen. Ouderen geven onder andere minder uit aan kleding en restaurants. Het aanbod in het winkelgebied zal daarom moeten meebewegen met de veranderende behoeftes van het vergrijzende verzorgingsgebied. Om hierop in te kunnen spelen moet er voldoende informatie beschikbaar zijn over de veranderende uitgaven tussen leeftijdscategorieën. Mogelijke verschillen tussen generaties kunnen het lastiger maken om de veranderende behoefte te voorspellen.
Economische factoren			
Fluctuaties in de staat van de (regionale) economie.	Fundamentele onzekerheid	Variërend van level 1 (ondiepe onzekerheid) tot level 4 (onderkende onzekerheid)	De kwaliteit van binnenstedelijke winkelgebieden wordt sterk beïnvloed door schommelingen in de regionale en (inter)nationale economie. Het economische perspectief van een regio is echter moeilijk te voorspellen, doordat er zich op verschillende schaalniveaus onvoorziene ontwikkelingen voor kunnen doen die de regionale omstandigheden beïnvloeden. Op basis van economische scenario's kunnen tot op zekere hoogte aannames worden gedaan over mogelijke faillissementen en het consumentenvertrouwen.
Faillissementen van grote (internationale) winkelketens.	Fundamentele onzekerheid	Level 3 Diepe onzekerheid	De aanwezigheid van grote (internationale) ketens is belangrijk voor het winkelaanbod en de aantrekkingskracht van middelgrote steden. De toekomstige functie van de winkelketens in de middelgrote steden is echter zeer onzeker. Een groot aantal heeft moeite om te vernieuwen en verkeert in financiële problemen. Een verdere toename van het aantal filiaalsluitingen en faillissementen kan winkelaanbod van de middelgrote steden verder onder druk zetten.

Tabel 3. Onzekerheden in demografische en economische ontwikkelingen.
Gebaseerd op Kwakkel et al. (2010b: 308–309) en Zandvoort et al. (2018).

Ontwikkelingen	Soort onzekerheid	Mate van onzekerheid	Toelichting ontwikkelingen en onzekerheden
Sociaal-culturele factoren			
Veranderende winkelbehoefte van consumenten	Fundamentele onzekerheid	Level 3 Diepe onzekerheid Level 4 Onderkende onzekerheid	De afgelopen decennia is het motief van consumenten om het binnenstedelijk winkelgebied te bezoeken steeds meer veranderd van doelgericht naar recreatief. De consument hecht in toenemende mate waarde aan de aantrekkingskracht van de binnenstad en de beleving van winkels. Om de ultieme 'shopping experience' te kunnen bieden moeten ze meerwaarde creëren ten opzichte van het functionele online winkelen en geregeld vernieuwen om de consument te blijven verrassen. Hiervoor moeten ze continu in blijven spelen op de laatste trends en ontwikkelingen. De in snel tempo veranderende winkelbehoeftes van consumenten brengen dan ook een hoge mate van onzekerheid met zich mee voor ondernemers. Daarnaast zijn ze ook nog eens afhankelijk van andere actoren die mede de aantrekkingskracht van het winkelgebied bepalen.
Technologische factoren			
Groeiende verkoop van producten en diensten via het internet	Fundamentele onzekerheid	Level 3 Diepe onzekerheid	Een groeiende groep consumenten doet in toenemende mate aankopen via het internet. Hierdoor neemt de behoefte aan fysieke winkelruimte af. Ten opzichte van een aantal jaar geleden is ook de online verkoop van onder andere levensmiddelen en financiële producten fors gestegen. Tot voorheen werd de internetgevoeligheid van deze branches als relatief laag beschouwd. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van het online winkelen moeilijk te voorspellen is. Dit brengt een hoge mate van onzekerheid met zich mee voor het fysieke winkellandschap.
Toenemende belang van omnichannel retailing en technologische middelen.	Fundamentele onzekerheid	Level 3 Diepe onzekerheid	Fysieke en online verkoopkanalen worden steeds vaker met elkaar geïntegreerd om de klant een optimale winkelbeleving te kunnen bieden. Door gecombineerde verkoopkanalen en de toepassing van technologische middelen is ook de functie van de fysieke winkel aan het veranderen. Omdat deze technologische ontwikkelingen moeilijk te voorspellen zijn en elkaar in snel tempo opvolgen, is de toekomstige functie van de fysieke winkel moeilijk in te schatten.

Tabel 4. Onzekerheden in Sociale-culturele en technologische ontwikkelingen. Gebaseerd op Kwakkel et al. (2010b: 308–309) en Zandvoort et al. (2018).

Ontwikkelingen	Soort onzekerheid	Mate van onzekerheid	Toelichting ontwikkelingen en onzekerheden
Ecologische factoren			
Groeiende behoefte aan duurzame (streek) producten en een duurzamere bedrijfsvoering.	Fundamentele onzekerheid	Level 3 Diepe onzekerheid Level 4 Onderkende onzekerheid	Bij consumenten is er een groeiende behoefte aan ecologisch verantwoord geproduceerde (streek)producten waar te nemen. De motieven om dergelijke producten te kopen zijn divers en kunnen zowel persoonlijk als maatschappelijk van aard zijn. Steeds meer ondernemingen spelen hierop in door hun productieprocessen te verduurzamen. Voorlopig bevinden deze ontwikkelingen zich nog in een relatief vroeg stadium en blijft het onzeker of en wanneer er op grote schaal een verschuiving plaats gaat vinden naar de productie en consumptie van duurzame producten en goederen.
Groeiende behoefte aan een leefbare en aantrekkelijke binnenstad	Ambigüiteit en epistemische onzekerheid	N.v.t. Level 2 Gematigde onzekerheid	Er is in toenemende mate aandacht voor de kwaliteit, leefbaarheid en aantrekkingskracht van de binnenstad. Concrete maatregelen richten zich met name op het transformeren van verkeersruimte naar een aantrekkelijke verblijfruimte met meer groen, water en historische elementen. Over de exacte invulling van de openbare ruimte ontstaat vaak discussie, omdat de waardering hiervan grotendeels subjectief is. Daarnaast kunnen de veranderende behoeftes van de gebruikers ervoor zorgen dat de functie van het gebied moet worden aangepast. Het veranderende gebruik kan tot op zekere hoogte onderzocht en gemonitord worden.
Politiek-juridische factoren			
Opkomst van de 'netwerksamenleving' en de 'do-it-yourself democracy'.	Ambigüiteit	N.v.t.	De verhoudingen tussen de overheid, de markt en de maatschappij zijn aan het veranderen. De overheid geeft minder sturing aan ontwikkelingen, terwijl de markt en maatschappij steeds vaker zelf het initiatief nemen. De onzekerheid die hieraan verbonden is, schuilt in het gegeven dat er vaak consensus bereikt moet worden tussen de verschillende opvattingen van actoren.
Het mengen van verschillende functies (blurring).	Ambigüiteit	N.v.t.	Om de consument de totale beleving te kunnen bieden worden functies zoals retail, horeca en diensten steeds vaker gemengd in één formule. Met name in combinatie met de verkoop van alcohol leidt blurring tot discussie. Ondernemers zien vooral de kansen, terwijl gezondheidsorganisaties zich zorgen maken over de mogelijk gevolgen van alcoholmisbruik voor de volksgezondheid. Vanwege de sterk uiteenlopende opvattingen over de mogelijke meerwaarde en negatieve effecten zal blurring voorlopig nog niet toegestaan worden.

Tabel 5. Onzekerheden in ecologische en politiek-juridische ontwikkelingen. Gebaseerd op Kwakkel et al. (2010b: 308–309) en Zandvoort et al. (2018).

2.3 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN HET NEDERLANDSE WINKELBELEID

Uit de voorgaande paragrafen blijkt, dat de kwaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied wordt beïnvloed door een groot aantal ontwikkelingen. De onzekerheid die deze ontwikkelingen met zich meebrengen, vragen om een geschikte wijze van sturing. In deze tweede bouwsteen (zie figuur 6) van het theoretisch kader wordt beargumenteerd, waarom adaptieve planning mogelijkheden biedt om met deze onzekerheden om te gaan. Voordat uiteengezet wordt welke adaptieve planningsbenaderingen geschikt zijn voor het binnenstedelijk winkelgebied, zal allereerst de ontwikkeling van het detailhandelsbeleid in Nederland worden beschreven. Door de jaren heen is er een duidelijke ontwikkeling van decentralisatie en deregulering waar te nemen. Adaptieve planning kan hier een logische vervolgstap in zijn.

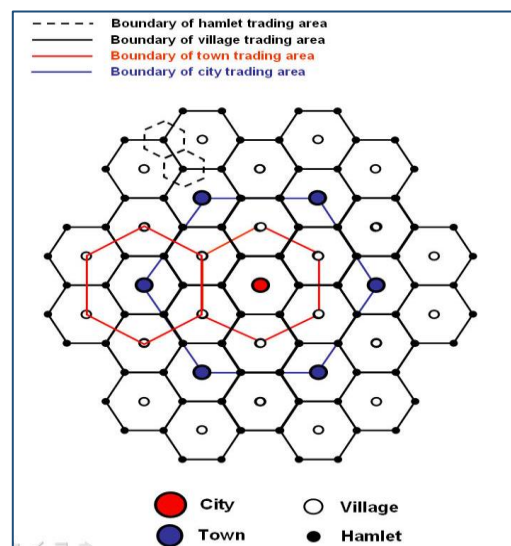
2. Normatief:
Ontwikkeling Nederlandse winkelbeleid en adaptieve planning als de volgende stap

Figuur 6. Bouwsteen twee.

CENTRAAL EN GENERIEK

De ontwikkeling van winkelgebieden in Nederland wordt van oudsher sterk gereguleerd door de overheid. Ten opzichte van andere West-Europese landen valt op dat het winkelbeleid in Nederland met name gericht is op de kwaliteit van de binnenstedelijke winkelgebieden (van der Krabben, 2009). In de periode van de wederopbouw had ons land te maken met een groot aantal sociale en ruimtelijke uitdagingen. De overheid nam hierin een dominante rol op zich omdat er behoefte was aan sturing en een adequate aanpak. In deze periode werd planning gekenmerkt door een functionele en systematische benadering. Er was een sterk geloof in een maakbare samenleving (Evers, 2001; de Roo, 2014).

De centrale-plaatsentheorie van Christaller werd gebruikt om onder andere de spreiding van winkelgebieden te bepalen (zie figuur 7). Op basis van inwonersaantallen en reisafstanden werden de locatie en het aantal verkooppunten berekend. De binnenstedelijke winkelgebieden hadden een centrale positie binnen het beleid. De binnesteden moesten beschermd worden tegen ontwikkelingen die de (economische) kwaliteit konden bedreigen (Evers, 2001; Spierings, 2006;). Daarom werd de ontwikkeling van grootschalige supermarkten en shopping malls buiten het centrum lange tijd tegengehouden. Hierin wijkt het Nederland retaillandschap af van andere West-Europese landen. In omliggende landen zijn grootschalige supermarkten en shopping malls in de perifere gebieden in een eerder stadium en op grotere schaal toegestaan (van der Krabben, 2009; Burt, 2010).



Figuur 7. Centrale-plaatsentheorie van Christaller (Groen, 2015).

Vanaf de jaren zeventig kwam er langzamerhand een ideologische verschuiving op gang in de wijze waarop de ruimtelijke omgeving gepland werd in Nederland. Er kwam in toenemende mate kritiek op de top-down gereguleerde werkwijze, omdat de functionele en systematisch ontworpen plannen niet

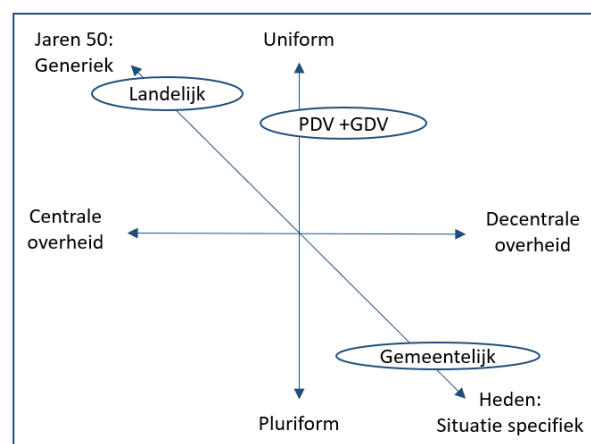
altijd het gewenste effect hadden (de Roo, 2014). Ook vanuit het detailhandelsbeleid zijn er voorbeelden die dit illustreren. De centrale-plaatsentheorie die gebruikt werd voor de spreiding van winkelgebieden, bleek al snel achterhaald. Volgens Evers (2001) had de opkomst van het multifunctionele reizen, het vrijetijdwinkelen, het prijsvergelijkend winkelen, alsmede de modernisering van winkelformules en de sterke toename van het autobezit een sterk ondermijnd effect op de grondbeginselen van de spreidingstheorie. Vooral het voor grote delen van de bevolking beschikbaar komen van de auto zorgde voor een sterk groeiende mobiliteit. Hierdoor werden reisafstanden korter en consumenten minder afhankelijk van de voorzieningen in de directe omgeving.

Daarnaast ontstond er in toenemende mate onbegrip en kritiek op het hiërarchische en restrictieve beleid van de nationale overheid. Het was de periode waarin het liberale gedachtegoed steeds meer omarmd werd. De principes van een vrijmarkteconomie, gebaseerd op een situatie van gelijke kansen en minimale invloed van de overheid, conflicteerde echter met het protectionistische detailhandelsbeleid (Evers, 2001). Doordat detailhandelslocaties beleidsmatig gereguleerd werden, ontstond er een schaarste in de ontwikkeling van nieuwe winkelgebieden. Dit belemmerde vooral de vestigingsmogelijkheden van nieuwe ondernemingen en leidde tot een gebrek aan competitie op de retailmarkt (Spierings, 2006; van der Krabben, 2009). Het protectionistische detailhandelsbeleid werd daardoor steeds vaker gezien als onhoudbaar, ongewenst en anachronistisch (Evers, 2001).

LOKAAL EN SITUATIE-SPECIFIEK

In lijn met de ideologische verschuiving en als reactie op de toenemende kritiek, werd het detailhandelsbeleid meermaals versoepeld. Hierdoor werd er stapsgewijs meer retail toegestaan in de perifere gebieden (Evers, 2001). Door middel van het perifere detailhandelsvoorzieningenbeleid (PDV-beleid) werden in eerste instantie bulk en brandgevaarlijke goederen in deze gebieden toegestaan. In de jaren tachtig werden meubel-, bouw- en tuinwinkels hieraan toegevoegd (Evers, 2001; Spierings, 2006). In de jaren negentig vond verdere verruiming plaats door de invoering van het grootschalige detailhandelsvestigingenbeleid (GDV-beleid). Hierdoor werd het mogelijk om locaties voor grootschalige detailhandel zonder branchebeperkingen te ontwikkelen in perifere gebieden. Als gevolg van deze beleidsverruiming zijn er aan de stadsranden op grote schaal meubelboulevards (en soortgelijke) gebieden ontwikkeld, omdat deze winkels veel ruimte en een goede bereikbaarheid behoeven (Spierings, 2006). Doordat een gedeelte van de winkelbehoefte tegenwoordig door de periferie wordt voorzien, is de winkelfunctie van het binnenstedelijk winkelgebied in kracht afgenomen. Dit heeft met name betrekking op woon- en elektronicawinkels, die zowel in de binnenstad als de periferie te vinden zijn (Kooijman, 2013).

Door de verruiming van het winkelbeleid hebben de provincies en gemeenten stapsgewijs meer invloed gekregen. In 2004 werd de verantwoordelijkheid voor het detailhandelsbeleid, net als een groot aantal andere ruimtelijke onderwerpen, volledig overgeheveld naar de lagere overheden. Sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor het detailhandelsbeleid, terwijl provincies een rol van supervisor vervullen (Spierings, 2006).



Figuur 8. De ontwikkeling van het Nederlandse winkelbeleid verwerkt in het model van de Roo (2014).

Hiermee kwam er een einde aan de gecentraliseerde aanpak waarin de nationale overheid generieke beslissingen nam voor het Nederlandse winkellandschap. Sindsdien is er een decentraal model ontstaan waarin de lokale overheden situatie-specifieke beslissingen kunnen nemen (zie figuur 8) (van der Krabben, 2009).

Sinds de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het detailhandelsbeleid is er meer ruimte ontstaan voor maatwerk. Hierdoor hebben steden meer mogelijkheden gekregen om zich op basis van hun kernkwaliteiten te onderscheiden. Desondanks heeft de situatie-specifieke aanpak ook tot problemen geleid (Evers et al., 2014). Volgens de SER Noord-Nederland (2016) is voor gemeenten en provincies niet altijd duidelijk welke rol ze moeten vervullen bij de ontwikkeling van winkelgebieden en op welk niveau er overheidsbemoeienis plaats moet vinden. Daarnaast is door de onderlinge concurrentie tussen de gemeenten en gebrekkige regulering door de provincies, het winkelaanbod in een groot aantal gebieden gestegen tot ver boven de regionale behoefte (Van der Ploeg, 2015). In de noordelijke provincies zijn onder andere de verzorgingsgebieden te groot ingeschat. Hierdoor zijn de bestedingen van consumenten aan meerdere kernen toegerekend (Broekhuis Rijs Advisering, 2018a).

EEN NIEUWE AANPAK

Na enkele decennia waarin het Rijk op een generieke wijze sturing gaf aan de ontwikkeling van winkelgebieden, heeft ook de lokale en situatie-specifiek gerichte aanpak nog niet volledig het gewenste effect gehad. Het landelijke overschot aan winkelruimte (20%) en de benarde positie van de middelgrote steden zijn hier onder meer het bewijs voor (Zandbergen, 2018). Het is bovendien de vraag of de huidige aanpak voldoende geschikt is om adequaat in te kunnen spelen op de continu veranderende omstandigheden in het winkellandschap. Zoals beschreven in de voorgaande paragrafen is aan een groot aantal ontwikkelingen een hoge mate van onzekerheid verbonden. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om de toekomstige functie van het binnenstedelijk winkelgebied te voorspellen.

Doordat de omstandigheden in de tussentijd veranderen, ontstaan er situaties waarin de geschiktheid van het winkelbeleid achterblijft op de actuele behoefte. Hierdoor wordt het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied vertraagd. In bepaalde gevallen is het beleid bijvoorbeeld onvoldoende berekend op het ontstaan van nieuwe winkelconcepten. Hierbij ontbreekt het aan regelgeving of biedt het beleid onvoldoende ruimte (Buitelaar et al., 2012). Momenteel doet dit zich met name voor bij concepten waarin meerdere functies gecombineerd worden en bij afhaalpunten voor internetwinkels. Gemeenten zijn door dergelijke ontwikkelingen steeds vaker genoodzaakt om hun winkelbeleid en plannen te actualiseren (SER Noord-Nederland, 2016).

Deze constatering legitimeert de vraag naar een planningsmechanisme dat meer mogelijkheden biedt om adequaat in te kunnen spelen op deze veranderende omstandigheden. Adaptieve planning is een benadering die hier de handvatten voor kan bieden, omdat het rekening houdt met een hoge mate van onzekerheid en complexiteit. In de volgende paragraaf zal daarom verder in worden gegaan op de mogelijkheden van adaptieve planning voor het binnenstedelijk winkelgebied.

2.4 ADAPTIEVE PLANNING: DE VOLGENDE FASE

In paragraaf 2.1 en 2.2 is uiteengezet welke ontwikkelingen van invloed zijn op het binnenstedelijk winkelgebied. Deze ontwikkelingen brengen onzekerheden met zich mee, die het plannen van het winkelgebied bemoeilijken. Daarnaast is in de vorige paragraaf geconstateerd dat de omschakeling naar een decentrale en situatie-specifiek aanpak niet volledig succesvol is geweest. In de meeste gevallen worden recente ontwikkelingen geëxtrapoleerd om het meest waarschijnlijke toekomstbeeld te bepalen. Relatief statische plannen moeten er vervolgens toe leiden dat de gewenste situatie bereikt wordt (Haasnoot et al., 2012). Het risico van een dergelijke werkwijze zit in het gegeven dat de verwachte toekomstige situatie kan veranderen door onvoorziene ontwikkelingen. In dit geval zijn de destijds ontwikkelde plannen vaak niet langer toereikend, waarna deze plannen mogelijk meermaals moeten worden aangepast. Deze constatering vraagt om een wijze van sturing die inspeelt op de toenemende complexiteit. Adaptieve planning is een planningsbenadering die hier de mogelijkheden voor biedt (Skrimizea et al., 2018). In deze paragraaf wordt de toepasbaarheid hiervan voor het plannen van het binnenstedelijk winkelgebied geanalyseerd.

Bij een adaptieve planningsbenadering kan onderscheid worden gemaakt tussen het verhogen van het adaptieve vermogen van plannen (adaptiviteit van het planningsproces) en het vergroten van het adaptieve karakter van het systeem (adaptiviteit van het systeem). In het eerste geval wordt uitgegaan van geplande adaptiviteit tijdens het planningsproces. Hierbij is adaptiviteit het resultaat van doelbewuste keuzes, gebaseerd op het besef dat omstandigheden kunnen veranderen, waardoor actie nodig is om het gewenste resultaat te bereiken (Walker et al., 2013). Daarentegen gaat adaptiviteit van het systeem uit van autonome aanpassingen. De interne veerkracht van het systeem zorgt ervoor dat het systeem zich kan aanpassen aan de veranderende omstandigheden (Walker et al., 2013). In de volgende twee subparagrafen wordt dieper ingegaan op deze vormen van adaptiviteit en zal de toepasbaarheid hiervan voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied worden besproken.

ADAPTIVITEIT VAN HET PLANNINGSPROCES: HET BELANG VAN 'ADAPTATIEPADEN'

De afgelopen decennia zijn er verschillende theorieën ontwikkeld om de robuustheid van plannen te verhogen. In de meeste gevallen gaat het om theorieën die toewerken naar statisch robuuste plannen, die erop gericht zijn om de kwetsbaarheid ten aanzien van toekomstige onvoorziene omstandigheden te reduceren (Walker et al., 2013). In adaptieve planning worden onvoorziene omstandigheden echter niet gereduceerd, maar als uitgangspunt genomen voor de ontwikkeling van dynamisch robuuste plannen (Rauws, 2017). Op basis van gespecificeerde voorwaarden wordt bepaald onder welke omstandigheden het plan opnieuw moet worden bekeken en herzien. In het vervolg van deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de theorieën die streven naar dynamisch robuuste plannen.

De theorie die centraal staat en nader wordt toegelicht is het DAPP (Dynamic Adaptive Policy Pathways)- concept. Deze theorie is een combinatie van twee andere theorieën, te weten: 'Dynamisch Adaptieve Planning' (DAP) en 'Adaptieve Paden' (AP) (Haasnoot et al., 2012; Walker et al., 2013). De basisprincipes van deze theorieën worden in het kort uiteengezet in figuur 9 & 10. Na de toelichting zal de toepasbaarheid van dit concept voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied uiteengezet worden.

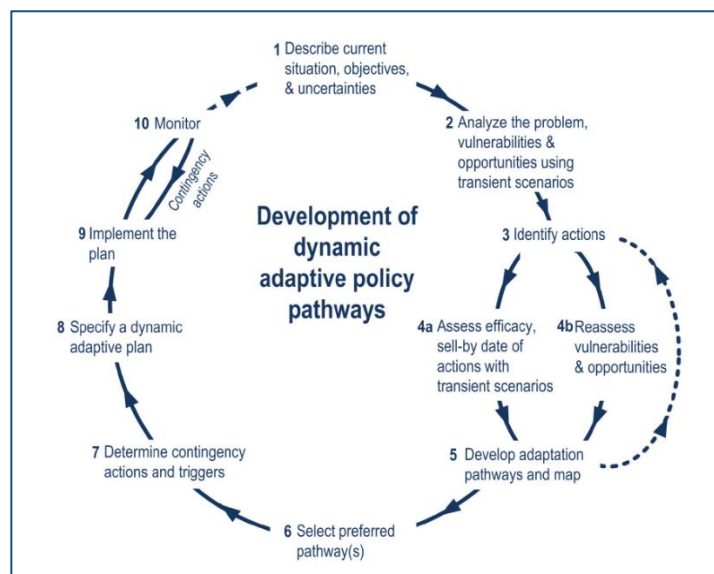
Het uitgangspunt in het **Dynamisch Adaptieve Planning (DAP)** concept is een initieel basisplan gebaseerd op adaptieve maatregelen, die kunnen worden aangepast, wanneer de omstandigheden veranderen. Hiervoor worden mogelijke kansen en bedreigingen van het plan geïdentificeerd, alsmede verschillende maatregelen om hier in de toekomst op in te kunnen spelen (Haasnoot et al., 2012). Middels het monitoren van ontwikkelingen en het uitvoeren van corrigerende maatregelen, kunnen planners het plan op koers houden om de oorspronkelijke doelen te behalen (Walker et al., 2013). Het vijfdelig stappenplan dat de basis vormt voor het DAP concept is schematisch weergegeven in figuur 52 (zie bijlage II).

In de **adaptatiepaden (AP)** theorie staan adaptatiepunten centraal. Deze punten geven aan onder welke omstandigheden een plan niet langer succesvol is ten opzichte van de oorspronkelijke doelen. Het bereiken van een adaptatiepunt impliceert de noodzaak om aanvullende maatregelen te nemen om het plan bij te sturen. Of en wanneer een adaptatiepunt wordt bereikt is afhankelijk van het plan en de ontwikkeling daarvan (Haasnoot et al., 2012; Walker et al., 2013). Door de adaptatiepunten ontstaan er meerdere routes (adaptatiepaden), die gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van lange-termijnstrategieën. Figuur 53 in bijlage II geeft een schematisch voorbeeld van deze adaptatiepaden.

Figuur 9 & 10. De basisprincipes van de 'Dynamisch Adaptieve Planning' (DAP) en 'Adaptieve Paden' (AP) theorieën.

In het DAPP-concept zijn de sterke punten van de DAP- en AP-theorieën samengevoegd tot een geïntegreerde benadering (Haasnoot et al., 2012; Walker et al., 2013). Vanuit het DAP-concept betreft dit het vooraf identificeren van mogelijke kansen en bedreigingen, het ontwerpen van adaptieve maatregelen en het monitoren van de ontwikkeling van het plan. Het schetsen van verschillende toekomstperspectieven en het bepalen van adaptatiepunten, waardoor verschillende strategieën toepasbaar worden komen voort uit het AP-concept (Haasnoot et al., 2012).

Figuur 11 geeft inzicht in de verschillende stappen van het DAPP-concept. Dit begint met het in beeld brengen van de huidige situatie, het formuleren van doelstellingen en het inventariseren van beperkingen en onzekerheden die relevant zijn voor de besluitvorming (Walker et al., 2013). Op basis van de geïdentificeerde onzekerheden worden verschillende toekomstperspectieven geschetst, die vervolgens getoetst worden aan de gestelde doelen om te zien waar zich kansen en bedreigingen voordoen. Op basis hiervan kan bepaald worden in welke situatie er bepaalde adaptieve beleidsmaatregelen nodig zijn (Haasnoot et al., 2012). Vervolgens kunnen adaptatiepaden worden ontwikkeld en afgewogen op basis van de gestelde doelen en beschikbare middelen. De voorkeursroute dient als input voor de ontwikkeling van een dynamisch robuust plan, dat de voorkeursroute zo lang mogelijk open moet houden. Tenslotte wordt het plan geïmplementeerd en de ontwikkeling hiervan gemonitord. Indien er adaptatiepunten bereikt worden, vinden er adaptieve maatregelen plaats om de gestelde doelen te behalen via een alternatieve route (Haasnoot et al., 2012; Walker et al., 2013).



Figuur 11. De tien stappen van het DAPP-concept (Haasnoot et al., 2012)

Het DAPP-concept is een geschikt instrument om adaptiviteit in het planningsproces in te bouwen. Het kan worden toegepast voor de implementatie van lange-termijnplannen, in situaties van diepe onzekerheid (Walker et al., 2001). Het is hoofdzakelijk toepasbaar voor identificeerbare onzekerheden (kansen en bedreigingen), die fundamenteel of epistemisch van aard zijn (zie tabel 1 in paragraaf 2.1). Wanneer er sprake is van onzekerheid door ambiguïteit (verschillende opvattingen) heeft het concept weinig meerwaarde. Het concept helpt planners vooral om de ontwikkeling van het plan te blijven toetsen aan het gewenste toekomstbeeld. De inherente flexibiliteit van het concept waarborgt de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren, indien veranderende omstandigheden vragen om bijsturing (Walker et al., 2013).

Voor de toepassing van het DAPP-concept is een duidelijke rol als regiehouder echter een belangrijke voorwaarde. De genoemde theorieën vinden namelijk hun oorsprong in de planningssector gericht op waterbeheer en infrastructuur. In deze sector is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de staat en ontwikkeling van het water en infrastructurele netwerk (Haasnoot et al., 2012). De aanwezigheid van een duidelijke regiehouder leidt tot een andere context ten opzichte van de planning van het binnenstedelijk winkelgebied. Hier hebben marktpartijen (ondernemers en vastgoedeigenaren) een groter aandeel in de ontwikkeling. De overheid kan de ontwikkeling van het winkelgebied slechts tot op zekere hoogte sturen door middel van beleid of de inzet van publieke middelen.

Vanwege de beperkte rol van de overheid als regiehouder, is het DAPP-concept slechts deels toepasbaar voor het planningsproces van het binnenstedelijk winkelgebied. Op de onderdelen waar de overheid een duidelijke beslissingsbevoegdheid heeft, zou het DAPP-concept een waardevol instrument kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kwaliteit van de openbare ruimte, de bereikbaarheid van het centrum en de aanwezigheid van publieke voorzieningen. De overheid heeft hier zeggenschap over en middelen voor beschikbaar. Door het DAPP-concept toe te passen kan bijvoorbeeld de functie van de openbare ruimte sneller worden aangepast, wanneer de wensen van de gebruikers veranderen. Dit is van belang aangezien de functie van de fysieke winkels en de binnenstad volop in ontwikkeling is (zie toelichting ontwikkelingen in bijlage I). Doordat de meeste inrichtingsplannen doorgaans voor meerdere jaren worden vastgelegd en weinig adaptieve kenmerken bevatten, kan er een mismatch ontstaan met de gewenste functie van het gebied. Dit belemmert het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied.

De inrichting van de openbare ruimte dient dan ook meer mee te bewegen met de veranderende behoeftes en functies. Dit kan door van tevoren na te denken over alternatieve inrichtingsopties (adaptatiepaden) die er bijvoorbeeld op gericht zijn om een verkeersgebied, een verblijfsgebied of een evenementengebied te creëren (Walker et al., 2013). Vervolgens moet er bepaald worden onder welke omstandigheden de functie van het gebied dient te worden aangepast. Dit kan door adaptatiepunten vast te stellen, bijvoorbeeld op basis van het aantal vervoersbewegingen, aanvragen voor terrassen of georganiseerde evenementen. Door het gebruik te monitoren en de planvorming te voorzien van flexibiliteit, kan het aanpassingsvermogen van het gebied worden verhoogd (Haasnoot et al., 2012). Hierdoor sluit de inrichting van het gebied langer aan bij de veranderende behoeftes van de gebruikers.

Er kan dus adaptiviteit in het planningsproces worden ingebouwd, door planvorming te voorzien van adaptatiepunten en adaptatiepaden. Hiervoor kan het DAPP-concept worden toegepast. In de volgende sectie wordt ingegaan op het genereren van adaptiviteit in het systeem.

ADAPTIVITEIT VAN HET SYSTEEM: 'PLANNING MIDDELS URBAN CODES'

Adaptiviteit kan, behalve door middel van aanpassingen aan het planproces, ook bereikt worden middels het vergroten van de interne veerkracht van het systeem. Het uitgangspunt hierin is dat er geen interventies gedaan hoeven worden wanneer omstandigheden veranderen, maar dat aanpassingen autonoom voortvloeien uit de mogelijkheden, die adaptieve regelgeving te bieden heeft (Walker et al., 2013). De afgelopen jaren hebben verschillende auteurs onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het adaptieve vermogen van planningsystemen te vergroten (Moroni, 2007; 2015; Alfasi & Portugali, 2007; Rauws et al., 2014; Rauws, 2017; Alfasi, 2017; Cozzolino et al., 2017; Cozzolino, 2018). Hoewel deze auteurs verschillende terminologieën gebruiken, vormen kaderstellende regels in de meeste gevallen de basis. Deze regels zijn er niet op gericht om een gewenst toekomstbeeld te bereiken, maar bieden ruimte aan een breed scala aan ontwikkelingen. De regels zijn slechts beperkend in het voorkomen van ongewenste negatieve effecten, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid, openbare orde en gezondheid (Moroni, 2015).

Moroni (2010), Portugali (2011) en Alfasi (2017) erkennen de in paragraaf 2.1 beschreven paradox, dat planning hoofdzakelijk gebaseerd is op voorspellingen, terwijl complexe systemen in essentie onvoorspelbaar zijn. Alfasi (2017) stelt dat zelfs wanneer de toekomst op grote lijnen voorspeld kan worden, het onuitvoerbaar is om de benodigde gedetailleerde informatie voor regulering te voorspellen. Dit komt omdat traditionele planningsmechanismen, zoals bestemmingsplannen, de bebouwde omgeving benaderen als een gesloten systeem, terwijl het een open systeem is dat wordt beïnvloed door ontwikkelingen van buitenaf. Daarnaast zijn bestemmingsplannen in essentie statisch, doordat ze gericht zijn op een beperkt aantal componenten en daardoor onvolledig. In een complex systeem kan een relatief kleine verandering grote en niet-lineaire effecten hebben.

Alfasi & Portugali (2007) en Cozzolino (2018) voegen hieraan toe dat top-down gereguleerde planningsmechanismen te beperkend zijn voor de ontwikkeling van bottom-up initiatieven. Cozzolino (2018) pleit voor een flexibel planningsmechanisme, waarin regels ruimte bieden aan spontane ontwikkelingen en innovatie. Hij stelt dat spontane ontwikkelingen zelden worden beperkt door het ontwerp van de bebouwde omgeving, maar door het restrictieve vermogen van beleidsregels. Het detailniveau van deze regels is bepalend voor het adaptieve vermogen van het systeem.

Daarnaast constateren Moroni (2007) en Alfasi (2017) een aantal contradicties tussen de werking van top-down gereguleerde planningsmechanismen en de basisprincipes van de liberale democratie. Onder andere de inconsistente toepassing van beleidsregels, bijvoorbeeld in het geval van publiek-private samenwerking, wordt genoemd. Doordat de onderhandelingsposities van partijen verschillen, ontstaan er situaties waarbij beleidsregels op verschillende wijzen worden toegepast. Private partijen die een grote economische waarde met zich meebrengen kunnen daardoor meer beleidsmatige ruimte genereren (Moroni, 2007; Alfasi, 2017). Moroni (2015) en Alfasi & Portugali (2007) stellen, dat beleid voor iedereen op gelijke wijze moet worden toegepast. Ze voegen hieraan toe dat beleidsregels voor stabiliteit moeten zorgen en niet continu mogen veranderen. Mensen moeten een betrouwbare inschatting kunnen maken van mogelijke acties van andere partijen. Beleidsregels zouden daarom eenvoudig en ondubbelzinnig dienen te worden geformuleerd, zodat ze voor iedereen te begrijpen en toepasbaar zijn. Dergelijke aanpassingen zouden moeten leiden tot een rechtvaardiger planningsmechanisme, waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor de ontwikkeling van bottom-up initiatieven (Alfasi & Portugali, 2007).

Hoewel de genoemde auteurs verschillende terminologieën hanteren en verschillen accenten leggen, pleiten ze in de basis voor kaderstellende regelgeving. De Urban Codes van Moroni (2007) vormen in meerdere artikelen het uitgangspunt voor verdere uitwerking. De Urban Codes zijn niet gericht op een voorspelde toekomst maar op de hedendaagse situatie. Daarnaast zijn ze niet gericht op het sturen van functies, maar slechts gericht op het filteren van functies met mogelijke ongewenste effecten. De principes van de Urban Codes zijn samengevat in tabel 6 (Moroni, 2015).

	Principes Urban Codes	Toelichting
1	Beperkt in aantal	Het winkelbeleid van de gemeente moet dusdanig bondig en duidelijk geformuleerd zijn dat het voor elke actor in het binnenstedelijk winkelgebied te begrijpen en toe te passen is.
2	Eenvoudig en ondubbelzinnig geformuleerd	Dit voorkomt informatiediffusie tussen de gemeente en de andere actoren.
3	Gelijk voor iedereen en toepasbaar voor algemene situaties of acties	Het beleid moet elke actor dezelfde mogelijkheden bieden, onafhankelijk van de status van een actor of de omvang van een investering.
4	Onafhankelijk van een specifiek toekomstbeeld	Het beleid moet ruimte bieden aan organische ontwikkelingen zonder dat de richting hiervan gestuurd wordt door een bepaalde gewenste situatie.
5	Dermate stabiel dat ze voor een lange periode kunnen worden aangehouden	Het beleid moet dusdanig consistent zijn dat actoren weten waar ze aan toe zijn en een reële afweging kunnen maken voor bijvoorbeeld het doen van investeringen.
6	Verbieden acties en functies die mogelijk ongewenste negatieve effecten met zich meebrengen.	Ontwikkelingen mogen bijvoorbeeld nooit ten koste gaan van de veiligheid, openbare orde en gezondheid in het gebied.

Tabel 6. De betekenis van de Urban Codes principes voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied (Moroni, 2015).

Rauws (2017) beschrijft in zijn artikel op welke aspecten de werken van Moroni (2015), Alfasi & Portugali (2007) en Rauws et al. (2014) van elkaar verschillen. Op basis van deze artikelen heeft Rauws (2017) een drietal adaptieve planningsrichtlijnen geformuleerd die gebruikt kunnen worden om sturing te geven aan stedelijke transformatie. In het artikel van Moroni (2015) staat het waarborgen van bepaalde kwaliteitsstandaarden centraal. De regels moeten mogelijke negatieve effecten reduceren en daarnaast ruimte scheppen voor alle andere mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Alfasi en Portugali (2007) benadrukken daarnaast het belang van contextuele informatie bij de toepassing van Urban Codes. Hierdoor kan contextgevoelige flexibiliteit gegenereerd worden, waarbij het tempo en de richting van een ontwikkeling passen bij de situatie-specifieke omstandigheden. Ten slotte pleiten Rauws et al. (2014) voor het stimuleren van maatschappelijk gewenste ontwikkelingstrajecten. Hiervoor moet rekening worden gehouden met maatschappelijk waarden, normen en overtuigingen.

De constatering dat het plannen van het binnenstedelijk winkelgebied zeer complex is geworden, legitimeert de vraag in hoeverre de hedendaagse planningsinstrumenten nog voldoende mogelijkheden bieden om adequaat in te kunnen spelen op de snel veranderende omstandigheden. Urban Codes bieden handvaten om adaptiviteit te genereren in het systeem van het binnenstedelijk winkelgebied. Dit kan waardevol zijn voor de onderdelen waarbinnen de overheid geen duidelijke functie van regiehouder heeft. De ontwikkeling van het winkelbestand is bijvoorbeeld moeilijk te sturen voor de overheid, omdat ze niet mag ordenen op basis van economische motieven (DTNP, 2015). Hoewel de gemeente de komst van winkels tot op zekere hoogte kan acquireren, is deze hierbij

grotendeels afhankelijk van de vestigingscriteria die winkels hanteren. Bovendien kan het winkelaanbod snel veranderen door verhuizingen of faillissementen. Ook op de innovatiekracht van winkeliers heeft de gemeente maar een beperkte invloed, ondanks dat de gemeente innovatief ondernemerschap gedeeltelijk kan stimuleren en faciliteren. De innovatiemogelijkheden van de winkelier worden namelijk ook beperkt door de invloed van andere actoren, zoals pandeigenaren, winkelketens of ondernemersverenigingen (Raatgever & Knoester, 2015).

Ten aanzien van deze onderdelen kan het interessant zijn om het geven van sturing gedeeltelijk los te laten, zodat er meer ruimte ontstaat voor een adaptief systeem, waarin ontwikkelingen meer organisch in plaats van gestuurd plaatsvinden. Zoals beschreven in de vorige sectie kan de overheid daarnaast adaptiviteit genereren door het DAPP-concept toe te passen in het planningsproces. Dit kunnen ze doen op de onderdelen waarin de overheid duidelijk de regiehouder is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de functie en ontwikkeling van de openbare ruimte en het openbaar vervoer. De beschreven vormen van adaptiviteit en de toepasbaarheid hiervan voor het plannen van het binnenstedelijk winkelgebied, zijn samengevat in de onderstaande tabel (7).

Mogelijkheden voor het adaptief plannen van het binnenstedelijk winkelgebied		
Soort adaptiviteit	Geplande adaptiviteit middels het DAPP-concept	Adaptiviteit van het systeem middels Urban codes
Hoe wordt adaptiviteit gegenereerd	Ingebouwde adaptiviteit door middel van adaptatiepaden en -punten, waardoor het plan direct kan worden aangepast wanneer de omstandigheden veranderen	Adaptiviteit door middel van generieke en kaderstellende regelgeving die ruimte biedt voor organische ontwikkelingen
Mate waarin de overheid regiehouder is	Sterke rol als regiehouder	Beperkte rol als regiehouder
Toepasbaar voor	Openbare ruimte Bereikbaarheid Publieke voorzieningen	Winkelaanbod Innovatieve ontwikkelingen Dynamiek tussen ondernemers

Tabel 7. De mogelijkheden voor het adaptief plannen van het binnenstedelijk winkelgebied.

In deze paragraaf zijn de mogelijkheden voor het adaptief plannen van het binnenstedelijk winkelgebied uiteengezet. In de hierop volgende paragrafen zal een analytisch raamwerk worden opgebouwd waarmee de geschiktheid en meerwaarde van deze adaptieve planningsbenaderingen verder verkend kunnen worden. Allereerst zal in de volgende paragraaf in worden gegaan op een aantal dilemma's die spelen wanneer er op een andere manier richting wordt gegeven aan het binnenstedelijk winkelgebied.

2.5 DILEMMA'S IN DE PLANNING VAN BINNENSTEDELIJKE WINKELGEBIEDEN

In deze derde bouwsteen (zie figuur 12) wordt er een analytisch raamwerk opgebouwd, dat gebruikt zal worden om de winkelgebieden van de middelgrote steden in Drenthe te kunnen analyseren. De opgedane informatie uit de eerste twee bouwstenen vormt hiervoor de basis. In deze paragraaf zal allereerst in worden gegaan op de belangrijkste dilemma's in het

3. Analytisch raamwerk:
Dilemma's in planning
en de institutionele context van
het binnenstedelijk winkelgebied

Figuur 12. Bouwsteen drie.

plannen van binnenstedelijke winkelgebieden. Deze dilemma's geven inzicht in het spanningsveld tussen twee uiterste planningsbenaderingen. Daarnaast maakt het inzichtelijk welke afwegingen er gemaakt kunnen worden. In de volgende paragraaf zal een raamwerk worden ontwikkeld waarmee de institutionele context van het binnenstedelijk winkelgebied geanalyseerd kan worden. Op basis hiervan kan inzichtelijk worden gemaakt, welke factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden.

In het artikel van Savini et al. (2015) worden een aantal algemene dilemma's beschreven die planners in de praktijk regelmatig tegenkomen. De auteurs doelen hierbij op situaties waarin een beslissing genomen moet worden tussen twee extreem uiteenlopende benaderingen. Er zit een bepaalde mate van spanning in de relatie tussen beide benaderingen, omdat een keuze voor een van de twee benaderingen automatisch de andere uitsluit. Dit spanningsveld kan gebruikt worden om een balans tussen de twee extremen te vinden. Savini et al. (2015) behandelen de dilemma's in relatie tot interventies, reguleren en investeren. Deze dilemma's worden toegespitst op de context van het binnenstedelijk winkelgebied.

HET DILEMMA VAN INTERVENTIES

In het interventie-dilemma staat de balans tussen gedefinieerde en ongedefinieerde ruimtelijke grenzen centraal. Savini et al. (2015) doelen hier op de mate waarin bepaalde ingrepen, bijvoorbeeld de exacte locatie en het moment van plaatsvinden, vastgelegd zijn in ruimtelijke plannen. Het interventie-dilemma illustreert twee sterk verschillende stromingen in hedendaagse planning. Aan de ene kant is er een verlangen om stedelijke ontwikkeling te sturen op basis van gewenste toekomstperspectieven. Aan de andere kant heerst de overtuiging dat planning hoofdzakelijk zelforganisatie mogelijk moet maken, zodat de kwaliteit van de stedelijke ruimte afgestemd kan worden op het gebruik van de huidige en toekomstige inwoners. Het interventie-dilemma speelt bijvoorbeeld bij de bestrijding van leegstand. Een nieuwe invulling van lege panden kan op organische wijze plaatsvinden als gevolg van waardedaling. Omdat hier veel tijd overheen kan gaan en leegstand een negatieve werking heeft op de omgeving, kiezen veel gemeenten ervoor om dit proces te sturen en te versnellen. Door middel van verhuis- en transformatiesubsidies wordt het opnieuw invullen van panden gestimuleerd (Schrijver, 2014).

Het interventie-dilemma gaat om de frictie tussen controle en spontaniteit, en de mate waarin aspecten gerelateerd aan ruimte en tijd zijn vastgelegd in interventies (Savini et al., 2015). Volgens de auteurs worden in de meeste planvormingsprocessen aspecten gerelateerd aan ruimte en tijd vastgesteld als voorwaarden voor interventies, terwijl ook deze aspecten onderdeel kunnen zijn van zelforganiserende ontwikkelingen. De dominantie van deze aspecten is ook terug te zien in de

bestrijding van leegstand. Hierbij zijn de locatie van het pand en de leegstandsduur vaak de belangrijkste criteria voor het plegen van een interventie (Broekhuis Rijs Advisering, 2018a).

HET DILEMMA VAN REGULEREN

Het dilemma van reguleren concentreert zich op de spanning tussen beschermen en adaptiviteit. Door middel van gedetailleerde regelgeving kunnen ontwikkelingen, die mogelijk negatieve effecten met zich meebrengen, worden tegengehouden. Tegelijkertijd kan gedetailleerde regelgeving een beperkende werking hebben op innovatieve ontwikkelingen (Savini et al., 2015). Deze spanning tussen gedetailleerde en abstracte regelgeving staat centraal in dit onderzoek en is eerder beschreven in paragraaf 2.3 en 2.4. Gemeenten moeten bijvoorbeeld afwegen in hoeverre ze een restrictief vestigingsbeleid voor winkels in de periferie willen hanteren om de functie van het binnenstedelijk winkelgebied te beschermen. Daarnaast moet de gemeente afwegen in welke mate ze de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied wil beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen, of dat ze adaptiviteit wil genereren door ontwikkelingen meer ruimte te bieden. In de tweede optie zal er deregulering van het beleid plaats moeten vinden, om actoren meer ruimte te geven om in te kunnen spelen op bepaalde trends en ontwikkelingen (Buitelaar et al., 2012).

Dit dilemma wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de keuze om wel of geen daghoreca gerelateerde activiteiten toe te staan in het kernwinkelgebied. Het toestaan van meer horeca kan aan de ene kant de kwaliteit en de belevingswaarde van het gebied verhogen, maar kan aan de andere kant ook de positie van de detailhandel verder onder druk zetten. De florierende horecasector neemt op steeds meer plekken de locaties van de onder druk staande detailhandelssector over. Hierdoor kan de winkelfunctie van een gebied veranderen in een horecafunctie. Door daghoreca wel of niet toe te staan kan de gemeente deze marktontwikkeling versnellen of vertragen (Slob, 2018). Volgens Savini et al. (2015) moet er vooral een juiste balans gevonden worden tussen enerzijds het beschermen van bepaalde normen en waarden in regelgeving en anderzijds het faciliteren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen. Adaptiviteit mag bijvoorbeeld niet ten koste gaan van de veiligheid in het gebied.

HET DILEMMA VAN INVESTEREN

Bij investeren speelt het dilemma van de keuze voor een aanbod- of een vraaggestuurde strategie. De facetten van het planvormingsproces die hier mee samenhangen zijn inkomen en risico. In het verleden maakten overheden veel gebruik van aanbodgestuurde strategieën voor de ontwikkeling van winkelgebieden. Deze aanbodgestuurde ontwikkelingsprojecten werden grotendeels gebaseerd op kwantitatieve en lineaire voorspellingen. Deze aanpak werd lange tijd gezien als een investering voor de toekomst en vormde een belangrijke bron van inkomsten voor de overheden. Volgens Savini et al. (2015) heeft de mondiale economische crisis van 2008 geleid tot een omslagpunt. Als gevolg van de onzekere economische situatie bleef de vraag achter bij het ontwikkelde aanbod en is er teveel onrendabele winkelruimte toegevoegd. Hierdoor waren overheden genoodzaakt om het verwachte rendement af te boeken.

Door deze kanteling is risico een belangrijker aspect in planning geworden, aldus Savini et al. (2015). Om beter in te kunnen spelen op de hogere mate van onzekerheid en de bijbehorende risico's, is er een verschuiving ontstaan naar meer vraaggestuurde strategieën. In deze strategieën is de economische toegevoegde waarde van een ontwikkeling en de terugverdientijd van een investering,

minder van belang. Het gaat hierin meer om algehele waarden ter bevordering van de stedelijke kwaliteit. Deze waarden kunnen tevens niet-materiële componenten bevatten, waarvan de economische waarde moeilijk te bepalen is (Savini et al., 2015).

In plaats van te investeren in risicovolle ontwikkelingsprojecten kiezen veel gemeente er tegenwoordig voor om meer in te zetten op de niet-materiële aspecten van winkelgebied. Het faciliteren van een betere samenwerking tussen de actoren in het gebied is hier een voorbeeld van. Hierdoor wordt er op een minder risicovolle wijze waarde toegevoegd aan het gebied, waarvan de meerwaarde niet altijd direct in economische cijfers kan worden uitgedrukt. Het dilemma van investeren richt zich tegenwoordig dan ook meer op de kwaliteit van het aanbod, dan op de omvang van het aanbod. Door de afnemende behoefte aan winkelruimte is de noodzaak om nieuwe winkelruimte toe te voegen immers kleiner geworden. Daar staat tegenover dat er in bepaalde gevallen vernieuwing van het bestaande aanbod nodig is doordat panden verouderd zijn of doordat een straat een kwaliteitsimpuls nodig heeft. Bij dergelijke projecten proberen overheden en marktpartijen steeds vaker gezamenlijk op te trekken om de benodigde investering rond te krijgen (Riedstra, 2018).

Dilemma's in de planning van binnenstedelijke winkelgebieden		
Dilemma	Spanning tussen	Facetten van planvorming
Interventies	Controle vs. spontaniteit	Gesloten vs. open systemen
Reguleren	Beschermen vs. adaptiviteit	Gedetailleerde vs. abstracte regelgeving
Investeren	Inkomen vs. risico	Aanbod vs. vraaggestuurde strategieën

Tabel 8. Dilemma's in de planning van binnenstedelijke winkelgebieden (Savini et al., 2015).

De beschreven dilemma's zijn samengevat in de bovenstaande tabel (8). In relatie tot de focus van dit onderzoek is met name het dilemma van reguleren extra van belang. De mate waarin gemeenten gedetailleerde of abstracte regelgeving hanteren bepaalt mede de ruimte die ondernemers hebben om in te spelen op ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld een winkelier ook koffie wil gaan verkopen in zijn boekenwinkel, dan moet het beleid van de gemeente hier wel de ruimte voor bieden. In dit voorbeeld vormt het beleid een mogelijke institutionele bevorderende of belemmerende factor voor de ondernemer om zich aan te passen. In de volgende paragraaf zal het tweede gedeelte van het analytisch raamwerk worden opgebouwd, om deze en andere institutionele factoren van het binnenstedelijk winkelgebied te kunnen analyseren.

2.6 DE GESCHIKTHEID VAN DE INSTITUTIONELE CONTEXT VOOR ADAPTIEF WINKELBELEID

In de vorige paragraaf zijn drie fundamentele dilemma's besproken in relatie tot de planning van het binnenstedelijk winkelgebied. Deze dilemma's illustreren het spanningsveld tussen sterk uiteenlopende planningsbenaderingen, waarbij de uitdaging ligt in het vinden van de juiste balans. Binnen de focus van dit onderzoek verdient met name het dilemma van reguleren extra aandacht, aangezien het beleid een belangrijk institutionele factor is in het binnenstedelijk winkelgebied. De mate waarin het winkelbeleid beschermend of adaptief is, bepaalt namelijk mede de ruimte die actoren hebben om in te kunnen spelen op de reeds beschreven ontwikkelingen.

In deze paragraaf zal het tweede gedeelte van het analytisch raamwerk worden opgebouwd, om de institutionele context van het binnenstedelijk winkelgebied te kunnen analyseren. Aan de hand van dit raamwerk wordt onderzocht welke factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden. Op basis hiervan kan vervolgens bepaald worden in hoeverre de beschreven adaptieve planningsbenaderingen (paragraaf 2.4) een potentiële meerwaarde hebben voor de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied. Om de institutionele context te kunnen analyseren wordt het IAD (Institutional Analysis and Development)-model van Ostrom (2011) toegepast. In het vervolg van deze paragraaf zal allereerst het model nader worden toegelicht, waarna het geoperationaliseerd wordt om het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied te kunnen analyseren.

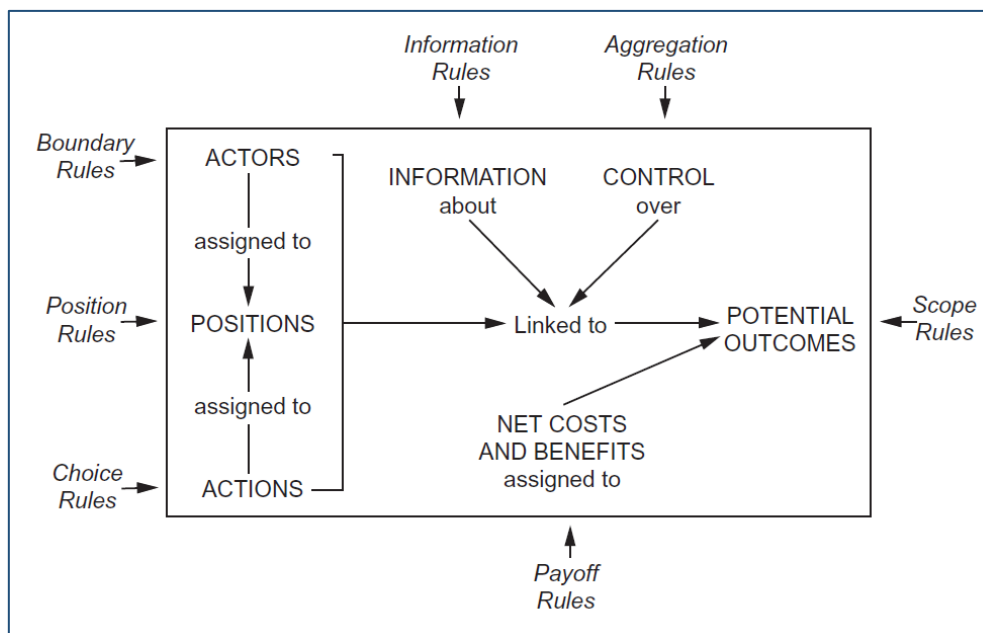
ANALYSE VAN HET IAD-MODEL

In het IAD-model staan instituties centraal. Alvorens het model nader wordt besproken is het daarom om belang om de waarde van instituties toe te lichten. Instituties kunnen worden beschouwd als regels en overeenkomsten die menselijke interactie bepalen en acties bevorderen of belemmeren. Hierbij kan er een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele instituties. Onder formele instituties kunnen rechtsgeldige regels zoals wetten en voorschriften worden gerekend. Informele instituties zijn daarentegen minder expliciet en hebben meer betrekking op normen, gewoontes en tradities (Helmke & Levitsky, 2004). Vanwege de focus van dit onderzoek zal hoofdzakelijk aandacht worden besteed aan de formele instituties die het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied beïnvloeden.

Het IAD-model is oorspronkelijk ontwikkeld om te kunnen analyseren hoe gemeenschappen omgaan met collectieve goederen (Ostrom, 2011; Li et al., 2016). Het binnenstedelijk winkelgebied kan tot op zekere hoogte ook als een collectief goed worden beschouwd, aangezien alle gebruikers gebruik maken van de waarden en een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit. Het model kan worden toegepast om de invloed van institutionele factoren te analyseren (Ostrom & Basurto, 2011). Ostrom (2011) benoemt de institutionele context als de interne structuur van een actiegebied. Dit actiegebied wordt gevormd door zeven onderdelen, die inzicht geven in de handelingsmogelijkheden, bevoegdheden en posities van de belangrijkste actoren in het gebied. De zeven onderdelen kunnen worden ingevuld door de hieraan verbonden regels te beantwoorden. De onderdelen en regels staan opgesomd in tabel 9. Het actiegebied is weergegeven in figuur 13.

	Onderdelen	Regels
1	Selectie van actoren	Boundary Rules
2	Specifieke rol van de geselecteerde actoren	Position rules
3	Selectie van toegestane acties	Choice rules
4	Verwachte uitkomsten	Scope rules
5	Mate van beslissingsbevoegdheid over gemaakte keuzes	Aggregation rules
6	Beschikbare informatie	Information rules
7	Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Payoff rules

Tabel 9. De zeven onderdelen en regels van het IAD-model (Ostrom, 2011).



Figuur 13. De zeven regels die de onderdelen van het actiegebied beïnvloeden (Ostrom, 2011).

In het model vormen acties de input en de verwachte uitkomsten de output. De linkerzijde van het model behelst de rol van de geselecteerde actoren en de mogelijke acties die zij kunnen ondernemen. Vervolgens kunnen de verwachte uitkomsten van bepaalde acties worden bepaald op basis van de hoeveelheid beschikbare informatie, de beslissingsbevoegdheid en de verwachte kosten en baten (Ostrom, 2011). De beschreven zeven onderdelen van het actiegebied kunnen worden ingevuld door de hieraan verbonden regels (zie figuur 13) te beantwoorden. In de volgende opsomming zal de functie van deze regels worden beschreven, waarna de betekenis hiervan wordt toegespitst op de context van het binnenstedelijk winkelgebied.

1. **Boundary Rules:** Specificeren het aantal actoren en bepalen onder welke voorwaarden actoren kunnen toetreden tot het actiegebied en onder welke voorwaarden ze hieruit moeten terugtreden. Aan de hand van selectiecriteria kan vervolgens worden bepaald wanneer een actor betrokken moet worden bij het proces (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016). In relatie tot de context van dit onderzoek zijn deze regels waardevol om bijvoorbeeld te bepalen welke actoren een belangrijke invloed hebben op het binnenstedelijk winkelgebied. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de gemeente, ondernemers, vastgoedeigenaren en het centrummanagement.

2. *Position Rules*: Deze regels bepalen welke positie de actoren innemen in het actiegebied. Ze bepalen welke actoren betrokken moeten worden bij het proces en welke rol zij daarin vervullen. Deze positie wordt mede bepaald door de voorwaarden voor actoren om toe te treden tot het actiegebied (boundary rules) en welke acties deze actoren kunnen nemen (choice rules) (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).
De rol van de actoren kan een grote invloed hebben op de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied. De gemeente kan bijvoorbeeld een faciliterende rol aannemen wanneer ondernemers vernieuwende ontwikkelingen willen initiëren. Het centrummanagement kan hierin een aanjagende rol vervullen door innovatief ondernemerschap te stimuleren. Tevens kan het een verbindende rol op zich nemen door actoren dichterbij elkaar te brengen.
3. *Choice Rules*: Bepalen welke acties actoren vrijwillig, verplicht of niet mogen ondernemen in een bepaalde positie. Deze regels bepalen de verantwoordelijkheden, rechten, mogelijkheden en beperkingen van de actoren (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).
Mits het voldoet aan het gehanteerde beleidskader, kan een ondernemer zelf bepalen op welke wijze hij invulling geeft aan zijn winkelformule. Een ondernemer beslist zelf over eventuele vernieuwing van zijn concept en in hoeverre hij wil samenwerken met andere ondernemers in het winkelgebied. Wel kunnen ondernemers in bepaalde gevallen worden verplicht om een financiële bijdrage te leveren aan bijvoorbeeld een gezamenlijk investeringsbudget ten behoeve van collectief onderhoud en (sfeer)activiteiten.
4. *Scope Rules*: bepalen de mogelijke uitkomsten die beïnvloed kunnen worden en welke acties er nodig zijn om deze uitkomsten te bereiken. Hiermee bepalen ze de grenzen van het actiegebied en geven ze inzicht in welke veranderingen actoren gezamenlijk wel en niet teweeg kunnen brengen. Deze uitkomsten worden ingegeven door de invloeden van de andere regels (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).
In relatie tot het onderzoek is de gewenste uitkomst het creëren van aantrekkelijk binnenstedelijk winkelgebied, waarvan het aanpassingsvermogen groot genoeg is om adequaat in te kunnen spelen op diverse ontwikkelingen. Gezamenlijk kunnen de actoren in het gebied acties ondernemen om dit te bereiken. Een voorbeeld hiervan is het verbeteren van de onderlinge samenwerking, zodat er gezamenlijk activiteiten georganiseerd kunnen worden, die de aantrekkingskracht en beleving van het winkelgebied vergroten. Tegelijkertijd zullen andere acties niet mogelijk zijn om het gewenste doel te bereiken. Actoren hebben bijvoorbeeld weinig invloed op vernieuwende ontwikkelingen in concurrerende steden. Dit kan het moeilijker maken om een onderscheidend aanbod te creëren.
5. *Aggregation Rules*: Maken inzichtelijk of er goedkeuring nodig is van een andere organisatie om bepaalde acties te mogen nemen. Ze maken inzichtelijk welke actoren de beslissingsbevoegdheid hebben om bepaalde acties wel of niet goed te keuren (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).
Wanneer een ondernemer aanpassingen wil doen aan zijn winkelformule, dan kan het zijn dat hij toestemming van andere actoren, zoals bijvoorbeeld de gemeente of de pandeigenaar nodig heeft. Als de eigenaar van een kledingwinkel bijvoorbeeld eten en drinken wil verkopen op een terras, dan moet hij daar in bepaalde gevallen een daghoreca- en terrasvergunning

voor aanvragen bij de gemeente. Daarnaast kan het zijn dat de ondernemer toestemming van de pandeigenaar nodig heeft, alvorens hij aanpassingen aan het pand mag doen.

6. *Information Rules*: bepalen welke informatie toegankelijk is voor de actoren. Dit is afhankelijk van welke posities zij innemen in het actiegebied en in hoeverre informatie publiekelijk toegankelijk mag worden gemaakt. Deze regels bepalen tevens op welke wijze er communicatie plaatsvindt tussen de actoren (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).

De beschikbaarheid van informatie vormt een belangrijk aspect voor de ontwikkeling van het winkelgebied. Winkeliers hebben gezamenlijk baat bij een aantrekkelijk centrum, waarin innovatieve ontwikkelingen plaatsvinden, die bezoekers aantrekken. Hier kan aan worden bijgedragen door bijvoorbeeld via een ondernemersvereniging kennis te verzamelen over innovatie in de retail-sector. Tegelijkertijd zijn winkeliers, behalve collega's, evengoed concurrenten van elkaar. Ze zullen er daarom terughoudend zijn in het delen van informatie over mogelijke kansen of het succes van hun eigen innovatieve concept. De verschillende belangen van de actoren beperken de mate waarin er kennisoverdracht plaats kan vinden in het winkelgebied.

7. *Payoff Rules*: brengen de kosten en baten van de genomen acties in kaart en beschrijven de verdeling van verdiensten en aansprakelijkheid tussen de actoren (Ostrom & Basurto, 2011; Li et al., 2016).

In relatie tot dit onderzoek is het bijvoorbeeld interessant om te kijken welke actoren er de lasten dragen om vernieuwende ontwikkelingen mogelijk te maken en wie er aansprakelijk is voor de mogelijke negatieve effecten. Daarnaast is het interessant om te kijken op welke wijze de actoren daadwerkelijk profiteren van innovatieve ontwikkelingen in het winkelgebied. Ook kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld welke actoren de kosten voor de herbestemming van langdurig leegstaande winkelpanden moeten gaan dragen.

OPERATIONALISATIE VAN HET IAD-MODEL

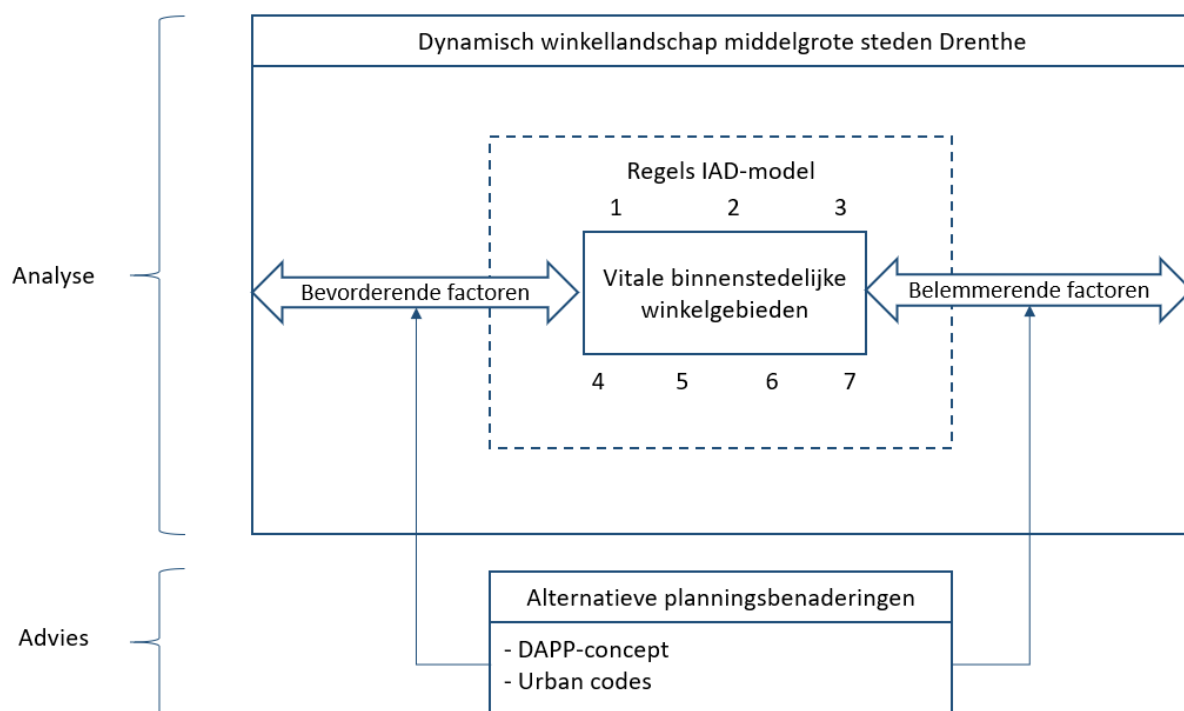
In tabel 10 zijn de beschreven zeven componenten en de bijbehorende regels geoperationaliseerd in relatie tot de context van dit onderzoek. De vragen worden gebruikt om het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied te kunnen analyseren. Hiervoor zullen de steden Assen, Emmen, Hogeveen en Meppel als casussen worden gebruikt.

Operationalisatie IAD-model		
Onderdelen	Regels	Operationalisatie aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied
Selectie van actoren	Boundary Rules	Welke actoren spelen een dominante rol en op basis van welke grond? Welke actoren spelen een ondergeschikte rol en op basis van welke grond? Welke voorwaarden zijn er voor actoren om toe te treden tot het proces of uit het proces te stappen?
Specifieke rol van de geselecteerde actoren	Position rules	Is er een actor die een duidelijke rol van regiehouder vervult? Welke rollen vervullen deze actoren? (Facilitator, initiator, innovator, verbinder, kennisbank, aanjager) Welke actoren zouden een andere rollen kunnen vervullen?
Selectie van toegestane acties	Choice rules	Welke acties kunnen actoren nemen zonder afstemming met andere actoren? (Innovatiemogelijkheden, mogelijkheden om beleid aan te passen) Voor welke acties is afstemming met andere actoren nodig? Welke actor is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er acties die de innovatiemogelijkheden beperken?
Verwachte uitkomsten	Scope rules	Welke acties zijn toegestaan in het aanpassen van het beleid in reactie op veranderingen en in hoeverre kan daarbij hun reikwijdte worden gewijzigd? Kunnen ondernomen acties leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het kernwinkelgebied? Zijn er regels die het bereik en de impact van acties beïnvloeden?
Mate van beslissingsbevoegdheid over gemaakte keuzes	Aggregation rules	Welke actoren hebben de beslissingsbevoegdheid om gemaakte keuzes van andere actoren goed te keuren of te verbieden? In hoeverre is de beslissingsbevoegdheid van andere partijen een bevorderende of belemmerende factor? Heeft een mogelijke verandering naar een meer faciliterende rol van de gemeente invloed op de mate van beslissingsbevoegdheid van de gemeente?
Beschikbare informatie	Information rules	Is er voldoende informatie over de mogelijke impact van de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied? Wie verstrekt de informatie en in hoeverre is deze toegankelijk voor alle actoren? Vindt er kennisoverdracht plaats tussen de actoren en wat bevordert of belemmert dit? Moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden tussen de actoren ten behoeve van een betere samenwerking in het kernwinkelgebied?
Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Payoff rules	Wat is de toegevoegde waarde van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en voor wie? Wat zijn de mogelijke nadelige effecten van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en wie draagt deze lasten?

Tabel 10. Operationalisatie van het IAD-model van Ostrom (2011), om het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijke winkelgebied te kunnen analyseren.

2.7 CONCEPTUEEL MODEL

Op basis van de hiervoor beschreven paragrafen is het conceptueel model in figuur 14 ontwikkeld. Uit het theoretisch kader is gebleken dat de kwaliteit van de middelgrote steden in Drenthe voortdurend wordt beïnvloed door een grote diversiteit aan ontwikkelingen. Voor de vitaliteit van de binnenstedelijke winkelgebieden is het van belang dat de kwaliteit hiervan kan meebewegen met het dynamische winkellandschap. Aan de hand van de regels uit het IAD-model zal onderzocht worden welke institutionele factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied bevorderen of belemmeren. Vervolgens wordt onderzocht wat de potentie van een adaptieve benadering is om de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied te verhogen, door de invloed van deze factoren te versterken of te verminderen.



Figuur 14. Conceptueel model.

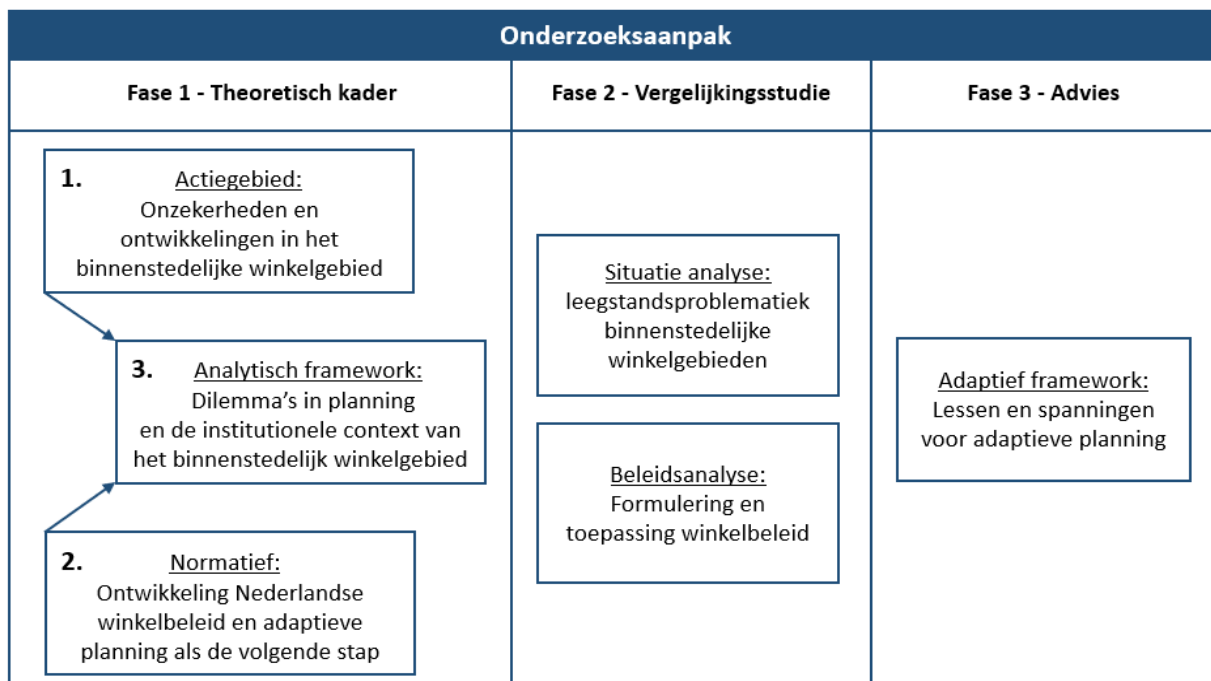
3. METHODOLOGIE

In de vorige hoofdstukken is de relevantie en de theoretische basis van het onderzoek uiteengezet. In dit hoofdstuk zal de gekozen onderzoeksmethodologie worden behandeld. Hierin wordt de gehanteerde onderzoeks aanpak en de keuze voor een vergelijkingsstudie toegelicht. Vervolgens komen de gebruikte onderzoeksmethoden aan bod. Tenslotte wordt stilgestaan bij de ethische aspecten van het onderzoek.

3.1 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek heeft als doel de mogelijkheden voor de adaptieve planning van het binnenstedelijk winkelgebied aan te dragen. Voor zover bekend is dit onderzoek de eerste verkenning naar de toepassing van adaptieve planning op dit thema. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is gekozen voor een ‘mixed methods’ benadering. Dit houdt in dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden zijn gebruikt (Bryman, 2016). Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor de toepassing van adaptieve planning, is het nodig om vanuit verschillende invalshoeken inzichten te vergaren over de mogelijke kansen en belemmeringen. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn geschikter om dergelijke informatie te verzamelen (Flyvbjerg, 2006). Daarnaast is een kwantitatieve onderzoeksmethode gebruikt om de omvang van de leegstandsproblematiek in kaart te kunnen brengen. Het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden wordt ‘triangulation’ genoemd. Hierdoor wordt de onderzoeksproblematiek van meerdere kanten belicht, wat leidt tot een hogere validiteit van de uitkomsten (Clifford, et al., 2010).

De aanpak van het onderzoek is hieronder schematisch weergegeven (figuur 15) en bestaat uit een drietal fases. De eerste fase omvat het theoretisch kader (hoofdstuk 2). In de tweede onderzoeksfase staat de vergelijkingsstudie centraal (hoofdstuk 4). In de laatste fase wordt toegewerkt naar een advies voor de toepassing van adaptieve planning voor binnenstedelijke winkelgebieden.



Figuur 15. Onderzoeks aanpak.

3.2 VERGELIJKENDE CASE-STUDIE

Centraal in het onderzoek staat een vergelijkingsstudie tussen de vier middelgrote steden in Drenthe. Door middel van een vergelijkingsstudie kan een onderwerp op een zeer hoog detailniveau geanalyseerd worden (Rice, 2010). De focus op een viertal specifieke casussen heeft ertoe geleid dat de problematiek geconcretiseerd kon worden aan de hand van een aantal specifieke voorbeelden in de desbetreffende steden. Deze intensieve en gedetailleerde onderzoeksmethode past bij het verkennende karakter van het onderzoek (Flyvbjerg, 2006).

Door meerdere casussen te onderzoeken, kunnen de belangrijkste spanningen ten aanzien van het functioneren van de middelgrote steden in Drenthe worden geanalyseerd. Het gebruik van meerdere casussen brengt een aantal analytische voordelen met zich mee ten opzichte van een enkele case-studie. Allereerst levert een multiple case-studie meer specifieke informatie op. Naar verwachting had een enkele case-studie bijvoorbeeld te weinig voorbeelden van innovatieve winkelconcepten opgeleverd. Bovendien was het op basis van een enkele case-studie niet mogelijk geweest om de bevindingen te generaliseren naar het functioneren van de andere Drentse steden (Yin, 2009). Ten slotte helpt het vergelijken van meerdere casussen bovendien om een bepaalde ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld het ontstaan van innovatieve winkelconcepten, beter te kunnen begrijpen (Bryman, 2016). Door meerdere casussen te analyseren kan bijvoorbeeld inzichtelijk worden gemaakt of er beleidsmatige verschillen zijn, waardoor er in de ene stad meer innovatieve winkelconcepten ontstaan dan in de andere steden. Dit is waardevol omdat de omvang en functie van deze steden, alsmede de sociaal-economische context waarbinnen ze opereren, grotendeels vergelijkbaar is.

De beperkingen van een vergelijkende case-studie hebben hoofdzakelijk te maken met de mogelijkheid om informatie te generaliseren en met de mate waarin de geselecteerde casussen representatief zijn (Yin, 2009). Het onderzoek is niet representatief voor andere middelgrote steden in Nederland, omdat het onderzoek zich beperkt tot de context van de provincie Drenthe. Het relatief ruime winkelbeleid in Drentse steden kan bijvoorbeeld verschillen ten opzichte van steden in andere provincies. Mogelijk speelt het beleid in andere provincies een meer belemmerende rol. Aangezien de beleidsmatige verschillen met andere provincies niet onderzocht zijn, is het niet mogelijk om deze resultaten te generaliseren. Volgens Rice (2010) moeten dit soort onderzoeken echter niet worden bekritiseerd op basis van representativiteit, maar op basis van de kwaliteit van de theoretische beweringen, aangezien ze een ander doel nastreven dan kwantitatieve onderzoeksmethoden. In relatie tot dit onderzoek zit deze kwaliteit in de mogelijke meerwaarde van adaptieve planningsbenaderingen bij de ontwikkeling van binnenstedelijke winkelgebieden.

SELECTIE CASES

Vanuit praktische overwegingen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het onderzoek, beperkte het onderzoeksgebied voor het vinden van geschikte casussen zich tot de drie noordelijke provincies. Om voldoende bruikbare informatie en contacten te kunnen vergaren over mogelijke casussen, heeft de onderzoeker gezocht naar een geschikte instantie om een samenwerking mee aan te gaan. Dit heeft geresulteerd in een afstudeerstage bij de provincie Drenthe. Als coördinator en supervisor van het retailbeleid van de gemeenten, beschikt de provincie over de benodigde informatie en contacten. Daarnaast vervult de provincie een zeer actieve rol in de bestrijding van het leegstandsprobleem.

Tijdens een verkennend gesprek werd duidelijk dat dit onderzoek past bij de ontwikkeling die de provincie Drenthe en de gemeenten op dit gebied doormaken. Om een eenduidige beleidsmatige en sociaal-economische context aan te kunnen houden, is hierna het onderzoeksgebied verkleind tot de provincie Drenthe. De onderzochte steden zijn vervolgens geselecteerd (zie tabel 11) op basis van de volgende criteria:

- *Het betreft een middelgrote stad (25.000-100.000 inwoners) gelegen in de provincie Drenthe:* landelijk gezien is de leegstandsproblematiek in de middelgrote steden het hoogst.
- *Het betreft een middelgrote stad waarin winkelleegstand daadwerkelijk een probleem is:* in deze steden is de winkelleegstand rond of hoger dan het landelijk gemiddelde van 6,8% (Jansen, 2018).
- *Het leegstandsprobleem wordt beleidsmatig erkend door de gemeente:* de gemeente is zich bewust van het probleem en heeft daarom de bestrijding van winkelleegstand beleidsmatig benoemd als actiepunten.
- *De gemeente is bereid mee te werken aan het onderzoek:* beleidsmedewerkers op het gebied van winkelbeleid zijn bereid tot het afnemen van een interview.
- *De mogelijkheden binnen het bestaande beleid voor innovatieve ontwikkelingen kunnen concreet worden gemaakt aan de hand van relevante praktijkvoorbeelden:* In het kernwinkelgebied zijn praktijkvoorbeelden aanwezig, die inzichtelijk maken welke ontwikkelingen wel en niet passen binnen de grenzen van het bestaande winkelbeleid.

Case	Inwoners	Leegstand kernwinkel gebied	Beleidsmatige erkenning van het leegstandsprobleem	Bereidheid medewerking onderzoek	Relevante praktijk voorbeelden
Assen	66830	21,5	Ja	Ja	Ja
Emmen	56725	11,5	Ja	Ja	Ja
Hoogeveen	39920	9,7	Ja	Ja	Ja
Meppel	28955	20,2	Ja	Ja	Ja

Tabel 11. Selectiecriteria cases (Locatus Online, 2018).

3.3 ONDERZOEKSMETHODEN

BELEIDS- EN DOCUMENTENANALYSE

Voor de vergelijkingsstudie is het winkelbeleid van de geselecteerde steden geanalyseerd. Deze beleidsanalyse is uitgevoerd aan de hand van de operationalisatie van het IAD-model en heeft als doel de handelingsruimte van de belangrijkste actoren in het kernwinkelgebied in beeld te brengen. Op basis hiervan kan bepaald worden welke regels bevorderende of belemmerende factoren bevatten voor een vitaal functioneren van het binnenstedelijk winkelgebied (zie conceptueel model in paragraaf 2.7). Dit maakt bijvoorbeeld inzichtelijk in hoeverre het huidige beleid ruimte biedt voor innovatieve ontwikkelingen in het kernwinkelgebied.

De beleidsanalyse bestaat uit twee delen. Het eerste gedeelte bestaat uit een documentenanalyse, waarin de focus ligt op de wijze waarop het beleid geformuleerd is. In de analyse is getoetst of de

inhoud antwoord geeft op een van de gestelde vragen uit de operationalisatie van het IAD-model. Hiervoor zijn de beschikbare vigerende beleidsdocumenten van de geselecteerde gemeenten met betrekking tot het detailhandelsbeleid en/of binnenstadsvisies gebruikt (zie tabel 12). Het tweede deel van de beleidsanalyse wordt vergaard door tijdens de interviews in te gaan op de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgedragen. De resultaten uit de beleidsanalyse zijn schematisch weergegeven in bijlage VI. De belangrijkste bevindingen hieruit zijn uitgewerkt in de vergelijkingsstudie (hoofdstuk 4) en hebben met name betrekking op: de rollen van de actoren, de ruimte die het beleid biedt en de houding van de gemeente ten aanzien van innovatieve ontwikkelingen.

Case	Naam document	Jaar publicatie
Assen	Herijking Binnenstadsvisie Assen (E&E advies, 2017)	2017
Emmen	Omgevingsvisie Emmen Centrum (Gemeente Emmen, 2017a)	2017
	Uitvoeringsprogramma centrumvisie Emmen (Gemeente Emmen, 2017b)	2017
Hoogeveen	Actualisatie Ontwikkelingsvisie Stadscentrum Hoogeveen (Gemeente Hoogeveen, 2017)	2017
	Ontwikkelingsvisie Stadscentrum Hoogeveen (Gemeente Hoogeveen, 2017)	2008
Meppel	Detailhandelsbeleid Meppel (Gemeente Meppel, 2016)	2016
	Binnenstadsplan Meppel (Gemeente Meppel, 2017)	2017

Tabel 12. Geanalyseerde beleidsdocumenten per case.

DIEPTE-INTERVIEWS

In dit onderzoek vormen diepte-interviews een belangrijke basis voor de verzameling van kwalitatieve informatie. Net als bij de beleidsanalyse is het doel van de interviews om de handelingsruimte van de actoren in kaart te brengen. Hierbij ligt de focus op de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgedragen. Daarnaast hebben de interviews als doel inzichtelijk te maken op welke vlakken actoren meer handelingsruimte nodig hebben om de benodigde vernieuwing te kunnen bieden en welke adaptieve beleidsmaatregelen hier een bijdrage aan kunnen leveren. Het afnemen van interviews is hiervoor een geschikte onderzoeksmethode, omdat deze techniek de mogelijkheid biedt om gedetailleerde informatie te vergaren over een diversiteit aan meningen, ervaringen en inzichten (Hay, 2010).

Voor de interviews is gebruikgemaakt van een semigestructureerde vragenlijst en een open vraagstelling. Een semigestructureerde aanpak biedt zowel structuur als flexibiliteit voor de onderzoeker om dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen. De mogelijkheid om door te vragen naar aanleiding van een gegeven antwoord kan een grote meerwaarde hebben (Longhurst, 2010). Hierdoor kon er bijvoorbeeld dieper op bepaalde effecten van het beleid worden ingegaan. De open vraagstelling zorgt ervoor dat de geïnterviewden voldoende ruimte krijgen om hun antwoorden toe te lichten. Daarnaast ontstaat er een grotere kans op het vergaren van onverwachte relevante informatie (Longhurst, 2010). De mogelijkheden om door te kunnen vragen en antwoorden toe te lichten waren de belangrijkste redenen om deze methode te verkiezen boven het afnemen van een enquête.

Om de geïnterviewde zoveel mogelijk op zijn of haar gemak te stellen, zijn de interviews afgenomen op een door de geïnterviewde gewenste locatie. Op verzoek van de geïnterviewde of vanuit praktische overwegingen, zijn een aantal interviews telefonisch afgenomen. Aan het begin van ieder interview is de werkwijze en het recht om tussentijds passages te schrappen of het gesprek te beëindigen nogmaals benadrukt. Daarnaast is elke keer begonnen met een ‘warming-up question’, om geleidelijk toe te kunnen werken naar de gecompliceerdere vragen (Longhurst, 2010).

De participanten voor de interviews zijn geselecteerd op basis van expertise. Er zijn interviews afgenomen met beleidsmakers van de gemeente, kwartiermakers, centrummanagers en ondernemers uit de geselecteerde steden. Daarnaast is er gesproken met een ervaringsdeskundige op het gebied van regelverlichting en een ruimtelijk strateeg en beleidsmedewerker retail van de Provincie Drenthe. De participanten zijn geschikt doordat zij dagelijks opereren binnen de context van dit onderzoek. Hierdoor hebben zij relevante expertise over de behoefte van ondernemers om in te kunnen spelen op ontwikkelingen, alsmede over de ruimte die het bestaande winkelbeleid hiervoor biedt.

Voor het werven van de participanten van de gemeenten is grotendeels gebruik gemaakt van het netwerk van de provincie Drenthe. Dit had als belangrijk voordeel dat er direct contact gelegd kon worden met de ambtelijke verantwoordelijken ten aanzien van dit onderwerp. Op basis van deze gesprekken heeft de onderzoeker inzicht gekregen in welke private partijen (centrummanagers en ondernemers) er actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied. De voorkeur ging ernaar uit om in iedere stad een centrummanager of een bestuurslid van een ondernemersvereniging te werven, omdat deze personen een actieve rol en brede kijk op het gebied hebben. Bovendien weten ze wat er speelt onder de ondernemers. Alleen in Meppel bleek dit niet mogelijk te zijn, aangezien er al enige tijd geen centrummanager meer actief is en er momenteel een wisseling van bestuur plaatsvindt bij de ondernemersvereniging.

De geïnterviewden zijn bevraagd over de bevorderende en belemmerende factoren in het functioneren van het binnenstedelijk winkelgebied. Hierbij lag de nadruk op de (beleidsmatige) mogelijkheden van ondernemers om vernieuwing toe te kunnen passen. Per groep lag de focus tijdens deze gesprekken op verschillende aspecten (zie tabel 13). In totaal zijn er 18 belanghebbenden geïnterviewd. Tabel 14 geeft inzicht in de functies van de geïnterviewden en bevat referentiecodes voor de betreffende interviewtranscripten.

Soort participanten	Rol/functie	Focus tijdens de interviewgesprekken
Beleids- en Kwartiermakers (ambtelijk) Aantal: 11	- Betrokken bij het opstellen van het winkelbeleid in de geselecteerde gemeenten. - Verbindende schakel tussen de gemeente en andere partijen in de binnenstad	- Invloed van de gemeente op de ontwikkeling van het kernwinkelgebied - Mogelijkheden en beperkingen vigerende winkelbeleid. - Verkennen van de mogelijkheden voor adaptieve beleidsmaatregelen
Centrummanagers en ondernemers (privaat) Aantal: 6	- Vertegenwoordiger van de ondernemers in het centrum - Retail- of horecaondernemer in het centrum van de geselecteerde steden	- Beperkingen van het vigerende winkelbeleid. - Behoeft aan adaptieve beleidsmaatregelen om innovatieve concepten toe te kunnen passen - ontwikkelingen en uitdagingen kernwinkelgebied - Samenwerking met de gemeente en tussen ondernemer onderling

Tabel 13. Focus van de interviewgesprekken per type participant.

Functie geïnterviewde	Referentiecode transcript	Functie geïnterviewde	Referentiecode transcript
Assen		Emmen	
Beleidsadviseur planologie gemeente	A1	Beleidsadviseur ruimtelijk ordening gemeente	E1
Beleidsadviseur economische zaken gemeente		Belangenbehartiger binnenstad namens de gemeente	
Belangenbehartiger binnenstad	A2	Belangenbehartiger namens het centrummanagement	E2
Belangenbehartiger namens de ondernemers en ondernemer in de binnenstad (T)	A3		
Ondernemer in de binnenstad	A4		
Hoogeveen		Meppel	
Belangenbehartiger binnenstad namens de gemeente	H1	Beleidsadviseur Ruimtelijke ontwikkeling gemeente	M1
Belangenbehartiger namens het centrummanagement		Beleidsadviseur fysiek domein gemeente	
Ondernemer in de binnenstad (T)	H2	Belangenbehartiger binnenstad namens gemeente	M2
		Ondernemer in de binnenstad (T)	
Overige			
Ruimtelijk strateeg Provincie Drenthe	D1	Projectleider Platform31 (T)	P1
Beleidsmedewerker retail Provincie Drenthe			

Tabel 14. Overzicht functies geïnterviewden en referentiecodes voor de transcripten. Geïnterviewden met een '(T)' zijn telefonisch gesproken.

Vooraf met de geïnterviewden van de gemeente zijn hoofdzakelijk combinatiegesprekken gevoerd. Dit is gedaan om de problematiek vanuit verschillende disciplines (ruimtelijke ordening, economische zaken en binnenstad management) te kunnen bespreken. Hierdoor waren de geïnterviewden in de gelegenheid om elkaar aan te vullen, kwam er een discussie op gang en kon er dieper op de essentie in worden gegaan (Longhurst, 2010). De meerwaarde hiervan blijkt uit de onderstaande passage uit een van de transcripten (zie figuur 16). Om de geïnterviewden vrijuit te kunnen laten spreken, is geprobeerd om de ambtelijke en private participanten zoveel mogelijk te scheiden. Alleen in de case van Hoogeveen is hier op verzoek van de geïnterviewden van afgeweken door een gecombineerd interview tussen de ambtelijke verantwoordelijke en de centrummanager af te nemen. Dit was geen bezwaar vanwege de goede verstandhouding en intensieve samenwerking tussen beide participanten.

Is extra horeca in het kernwinkelgebied een meerwaarde, of niet?

Geïnterviewde 1: Voor de gezelligheid en de beleving van je straat is het een meerwaarde. Alleen als iedereen dat doet, wat zegt dat dan over het niveau van die meerwaarde? Als iedereen dat doet, dan zwakt de top af omdat die minder omzet draaien. Ik denk dat dat gaat nivelleren.

Geïnterviewde 2: Maar even kijken he. Tegenover zit een bloemenzaakje, die had ook een paar stoeltjes buiten staan. Maar als je echt even lekker wil zitten, dan ga je niet op die krakkemikkige stoeltjes zitten. Dat doet die ondernemer alleen om het wat leuker aan te kleden. De mensen gaan dan echt wel naar Brownies & downieS hoor. Mensen vinden dat leuk en lekker, dus gaan ze daar naartoe. Dan denk ik: je hoeft het niet al te veel te regelen.

Figuur 16. Voorbeeld van de meerwaarde van combinatiegesprekken. Door gecombineerde gesprekken te voeren kwamen er discussies op gang en kon er dieper op de essentie worden ingegaan (E1).

De afgenomen interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De participanten hebben vooraf toestemming gegeven voor het opnemen van het interview en hebben achteraf de mogelijkheid gehad om aanpassingen te doen in het transcript. Het opnemen van de conversatie heeft als voordeel dat de onderzoeker zich volledig kan richten op de inhoud en richting van het interview. Dit leidt tot een

betere interactie tussen de onderzoeker en de geïnterviewde. Daarnaast verhoogt het de validiteit en kwaliteit van het transcript, omdat de gegeven antwoorden letterlijk uitgewerkt kunnen worden. Om de interviews te kunnen analyseren zijn de transcripten vervolgens gecodeerd. Coderen is een techniek om data te organiseren en te evalueren, met als doel de betekenis van teksten te kunnen begrijpen (Cope, 2010). Op basis hiervan kunnen teksten gecategoriseerd worden en patronen worden ontdekt. Voor het coderen is het softwareprogramma ATLAS gebruikt. Het gehanteerde coderingsschema is weergegeven in figuur 54 (zie bijlage III).

GIS-ANALYSE

Om het leegstandsprobleem in het kernwinkelgebied van de geselecteerde steden te kunnen analyseren wordt gebruik gemaakt van een kwantitatieve onderzoeksmethode. Op basis van gegevens over het vloeroppervlak en de functie van panden, kan de leegstand berekend en gevisualiseerd worden. Voor de verwerking van deze data is het softwareprogramma ArcGIS gebruikt om op een hoog detailniveau ruimtelijke data te analyseren en patronen inzichtelijk te maken (Batty, 2010).

De kwaliteit en betrouwbaarheid van data zijn hierbij een belangrijk aandachtspunt (Batty, 2010). De gebruikte data zijn volledig afkomstig van onderzoeksbureau Locatus. Naar eigen zeggen zijn de door hen geleverde data onafhankelijk en actueel. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de beschikbare datasets van Locatus Online uit 2016, 2017 en 2018. De 2018-dataset bevat gegevens die geïnventariseerd zijn in Mei 2017. Daarnaast is er volgens Locatus een theoretische afwijking van maximaal een jaar mogelijk in de data. Hierdoor kan het voorkomen dat de data niet volledig overeenkomen met de actuele situatie (Locatus, 2017). Tijdens een bezoek aan de binnensteden zijn de data steekproefsgewijs gecontroleerd door de onderzoeker. Hieruit bleek dat deze gegevens grotendeels overeenkomen. Ondanks de mogelijke afwijkingen in de data zijn de gegevens voldoende bruikbaar om aan te kunnen geven in welke gebieden de leegstand zich concentreert. De leegstandpercentages zijn berekend op basis van de door Locatus gehanteerde berekeningswijze (Locatus, 2017).

STEDELIJK VELDWERK

De onderzoeker heeft gedurende het onderzoek meermaals een bezoek gebracht aan de betreffende binnensteden om stedelijk veldwerk uit te voeren. Dit is gedaan om de problematiek van de geselecteerde steden beter te kunnen begrijpen (Turkington, 2010). Op basis van de geanalyseerde leegstandgegevens zijn foto's van leegstaande winkelpanden gemaakt, om de impact van leegstand te kunnen visualiseren in de vergelijkingsstudie.

3.4 ETHIEK

Voorafgaand, tijdens en na afloop van het onderzoek is het van belang te reflecteren op de positie van de onderzoeker en mogelijke ethische kwesties (Hay, 2010). De onderzoeker heeft er bewust voor gekozen om het onderzoek niet vanuit een van de onderzochte gemeenten uit te voeren. Dit zou mogelijkwijs hebben geleid tot beïnvloeding van de richting en/of uitkomsten van het onderzoek. De onderzoeker heeft het onderzoek uitgevoerd tijdens een afstudeerstage bij de provincie Drenthe. De controlerende en superviserende rol van de provincie past bij het vergelijkende karakter van het onderzoek. De provincie Drenthe heeft hoofdzakelijk een ondersteunende bijdrage geleverd door het aanleveren van data, contacten en onderzoek rapportages.

De geïnterviewden zijn van tevoren ingelicht over de betrokkenheid van de provincie Drenthe bij het onderzoek. De onderzoeker is zich ervan bewust, dat zijn verbondenheid aan de provincie mogelijk invloed heeft gehad op de antwoorden van de geïnterviewden. Mede hierom is de geïnterviewde voorafgaand van het gesprek in de gelegenheid gesteld om aan te geven of hij of zij anoniem wenste mee te werken aan het onderzoek (Longhurst, 2010). In dat geval is de naam van de geïnterviewde niet opgenomen in dit onderzoeksrapport, is direct herleidbare informatie zoveel mogelijk achterwege gelaten en is er geen gevoelig informatie gedeeld met de medewerkers van de provincie Drenthe. De opname en uitwerking van het interview zijn in alle gevallen alleen toegankelijk voor de onderzoeker, de geïnterviewde en degenen die het onderzoek vanuit de RUG begeleiden en beoordelen. Volgens Hay (2010) zorgt de mogelijkheid om anoniem te blijven ervoor dat de geïnterviewden sterker het gevoel hebben dat ze vrijuit kunnen spreken. Dit kan meer bruikbare informatie opleveren. De geïnterviewden zijn daarnaast van te voren op de hoogte gesteld van de gehanteerde werkwijze door middel van een begeleidende brief (zie bijlage IV). Ook hebben ze de mogelijkheid gehad om het transcript te lezen en eventuele gevoelige passages te schrappen. Geen van de geïnterviewden heeft hier gebruik van gemaakt.

4. VERGELIJKINGSSTUDIE BINNENSTEDELIJKE WINKELGEBIEDEN DRENTHE

Op basis van het gestelde theoretische kader en de beschreven onderzoeksmethodiek wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op het functioneren van de middelgrote steden in de provincie Drenthe. Middels een vergelijkingsstudie wordt de problematiek van de binnenstedelijke winkelgebieden in Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel geanalyseerd en vergeleken. Om duidelijk te maken binnen welke bovenregionale politieke context deze steden opereren, wordt in de volgende paragraaf allereerst ingegaan op de belangrijkste speerpunten uit de retailagenda's van het Rijk en de provincie Drenthe.

De hierop volgende vergelijkingsstudie bestaat uit een analyse van de leegstand, het gehanteerde winkelbeleid en de belangrijkste uitdagingen in de binnenstad. De leegstandsproblematiek wordt per case cijfermatig ingeleid aan de hand van een factsheet. Daarna wordt middels kaartmateriaal en foto's de omvang van de leegstandsopgave in beeld gebracht. Vervolgens wordt op basis van de geanalyseerde beleidsdocumenten en de interviews met de ambtelijke verantwoordelijken ingegaan op het gehanteerde winkelbeleid. Hierin wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan: de rollen van de gemeente en betrokken partijen, de mogelijkheden en beperkingen van het beleid, en de houding van de gemeente ten aanzien van innovatieve (blurring)-concepten. De volledige beleidsanalyse is schematisch weergegeven in tabel 21, 22, 23 & 24 (zie bijlage VI).

Aansluitend worden op basis van de voorgaande analyseonderdelen en de afgenomen interviews de belangrijkste uitdagingen voor het binnenstedelijk winkelgebied uiteengezet. Deze uitdagingen maken inzichtelijk welke opgaves er liggen om het gebied vitaal te houden en kunnen zowel ruimtelijk als organisatorisch van aard zijn. Tot slot worden in tabel 19 de belangrijkste bevindingen uit de vergelijkingsstudie samengevat.

4.1 SPEERPUNTEN RETAILAGENDA'S

Als reactie op de toenemende leegstandsproblematiek in het Nederlandse winkellandschap heeft de Rijksoverheid in 2015 de Nationale Retailagenda opgesteld. Een groot aantal lagere overheden (provincies en gemeenten), marktpartijen en onderzoeksinstituten heeft zich aan de uitvoering van deze agenda verbonden. De agenda moet handvatten bieden om de retail toekomstbestendig te maken. Op basis hiervan zijn onder andere de Noordelijke Retailagenda en de Retailagenda Drenthe opgesteld, waarin meer situatie specifieke accenten worden gelegd (SER Noord-Nederland, 2016; Provincie Drenthe, 2016). In de Noordelijke Retailagenda (2016) worden onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Stem het gemeentelijke en provinciale winkelbeleid beter op elkaar af.* Veel gemeenten hebben een winkelbeleid gevoerd dat gericht was op het versterken van de eigen positie. Hierdoor zijn er grote verschillen en concurrentie tussen de gemeenten ontstaan. Dit heeft er in veel gebieden toe geleid dat het aanbod aan vierkante meters winkelopervlakte is gestegen tot boven de regionale behoefte. Daarnaast is de ontwikkeling van de retail vanuit regionaal perspectief uit het oog verloren.
- *Creëer een betere samenwerking tussen de betrokken partijen in het retailgebied.* Om het overschot aan winkelopervlakte terug te dringen vindt in veel steden een herstructurering

van het centrum plaats. Om het kernwinkelgebied in te kunnen krimpen en leegstaande panden van nieuwe functies te kunnen voorzien, is een goede samenwerking tussen de overheden, ondernemers, vastgoedeigenaren en financiers van groot belang.

- *Geef retailondernemers de ruimte een authentiek winkelconcept te ontwikkelen.* Overheden moeten ondernemers de mogelijkheid bieden om vernieuwende concepten toe te kunnen passen, die de belevingswaarde van het winkelgebied verhogen. Gemeenten kunnen dit faciliteren door soepeler om te gaan met bestemmingsplannen en vergunningen (SER Noord-Nederland, 2016).

De aanbevelingen zijn erop gericht om meer coördinatie te creëren tussen de verschillende overheidsinstanties en de betrokken marktpartijen. Dit dient ertoe te leiden dat gemeenten elkaar minder gaan beconcurreren en meer vanuit een regionaal perspectief beleid gaan voeren. Hierdoor kan er meer diversiteit tussen winkelsteden ontstaan. Daarnaast dient het te zorgen voor een betere samenwerking tussen ondernemers en meer innovatieve ontwikkelingen in het winkelgebied.

In de Retailagenda van de provincie Drenthe wordt het overaanbod aan winkeloppervlakte binnen de provincie op ruim 20% geschat (Provincie Drenthe, 2016). In een recenter onderzoek wordt uitgegaan van 25-35% (Broekhuis Rijs Advisering, 2018b). Om het overaanbod terug te dringen heeft de provincie een aantal maatregelen genomen. Het realiseren van nieuwe winkelruimte is bijvoorbeeld alleen nog mogelijk wanneer dit niet leidt tot een toename van het totale aantal vierkante meters. Daarnaast heeft de provincie middels de invoering van een Binnenstadfonds financiële middelen beschikbaar gesteld, om de herbestemming van leegstaande panden of stedelijke herverkaveling mede mogelijk te maken. Het fonds kan worden ingezet voor projecten die een bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal winkelmeters, het compacter maken van het kernwinkelgebied en het verhogen van de kwaliteit van de binnenstad (Provincie Drenthe, 2016).

Om in aanmerking te komen voor het Binnenstadfonds hebben gemeenten onder andere een geactualiseerde binnenstadsvisie/detailhandelsvisie op moeten stellen. De gemeente Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel hebben dergelijke beleidsstukken opgesteld. Hierin is het inkrimpen van het kernwinkelgebied ruimtelijk gedefinieerd, zodat er sturing kan worden gegeven aan het creëren van een compacter winkelgebied. In de volgende paragrafen zal per stad in worden gegaan op de belangrijkste punten uit deze plannen.

ASSEN

2018

Inwoners



66.830

Binnen 10 km:

90.800

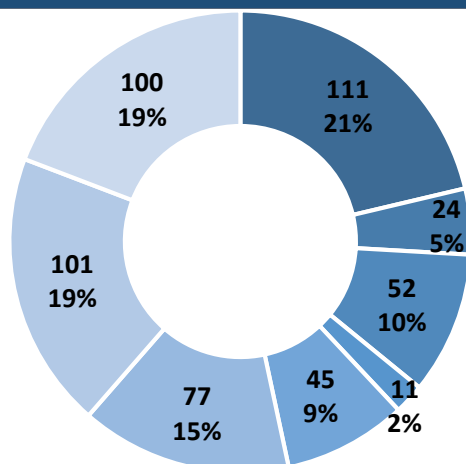


Detailhandel



Panden: 343
WVO: 89.994 m²
Gemiddeld: 262 m²
Max 3.870 m²

Aantal panden per functie



- Mode & Luxe
- Vrije Tijd
- In/Om Huis
- Detailhandel Overig
- Dagelijks
- Diensten
- Leisure
- Leegstand

Leegstand



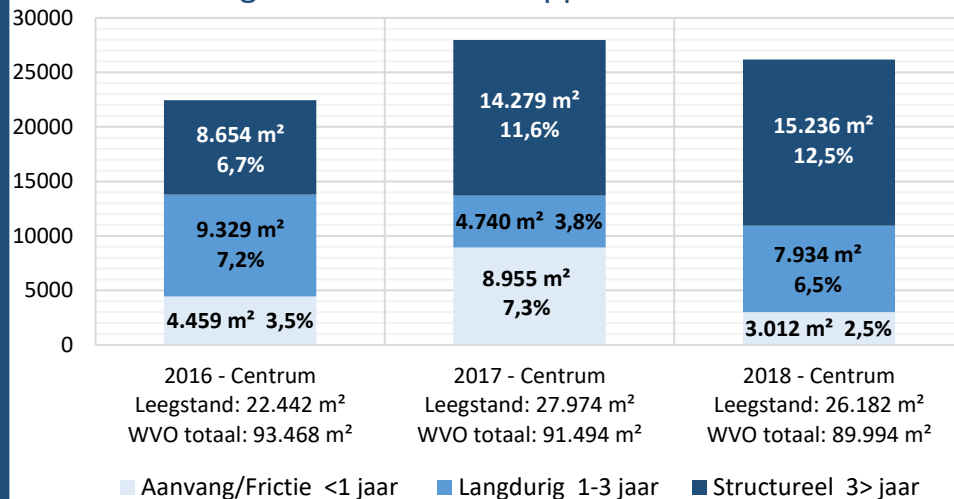
21,5%

2017: 22,7%

2016: 17,4%

Panden: 100
WVO: 26.182 m²
Gemiddeld: 262 m²
Max: 3.870 m²

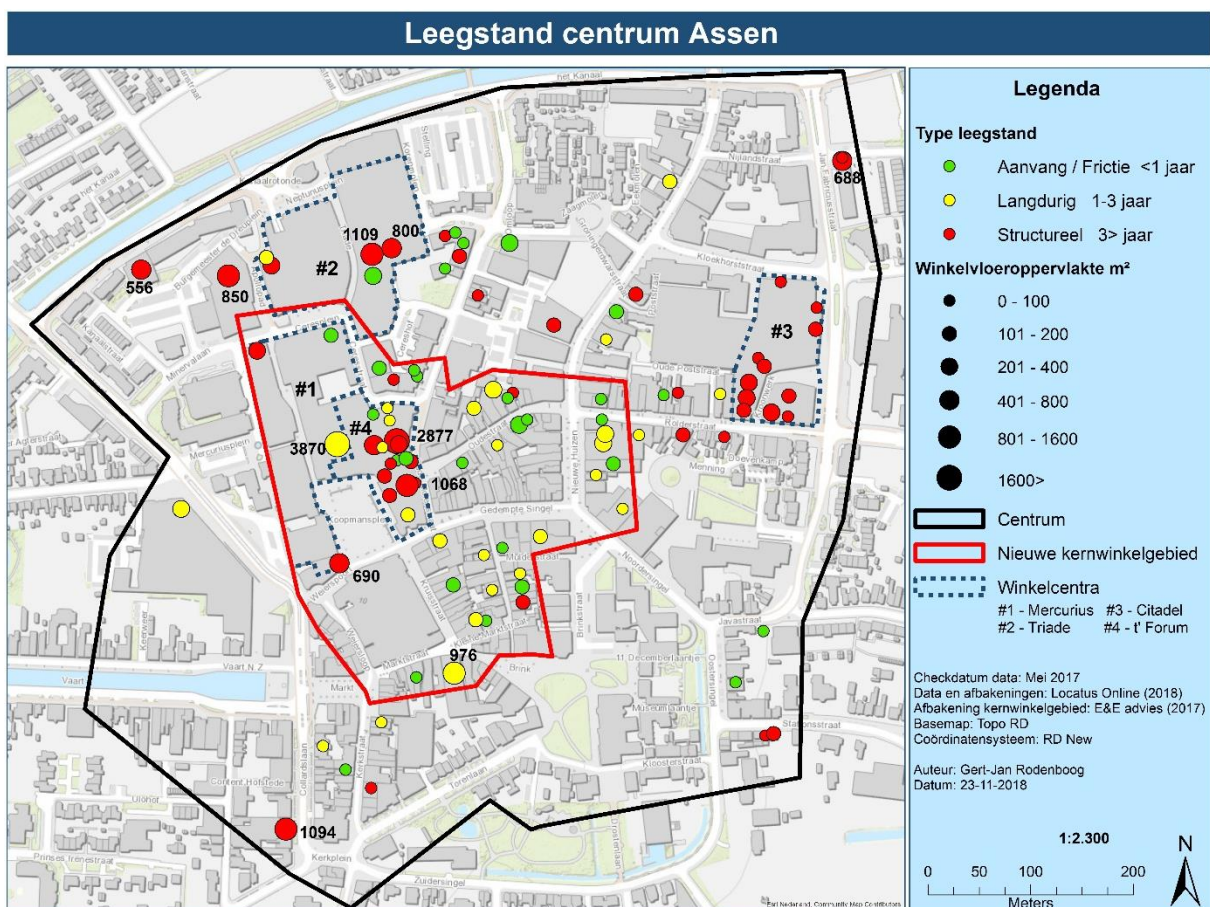
Leegstand winkelvloeroppervlakte Assen



Figuur 17 . Factsheet ontwikkeling centrum Assen. Foto: Eigen werk (2018). Data: Locatus Online (2016; 2017; 2018).

LEEGSTANDSANALYSE

Provinciehoofdstad Assen is met 66.830 inwoners niet alleen de grootste stad van de provincie. Het heeft met 90.000m² ook het grootste aanbod aan winkelruimte van de vier steden. Zorgwekkend voor de stad is dat het ook lijstaanvoerder is op het gebied van winkelleegstand. In 2018 stond 21,5% van de winkelvloeroppervlakte in de binnenstad van Assen leeg (zie figuur 17). Hiermee scoort de stad net wat hoger dan Meppel (20,2%). Ten opzichte van Emmen (11,5%) en Hoogeveen (9,7%) is het leegstandsprobleem ongeveer een keer zo groot. In de onderstaande kaart (figuur 18) is te zien in welke gebieden de leegstand zich concentreert. Hierin valt op dat deze gebieden zowel in het hart van het centrum (omgeving Koopmansplein), als aan de randen van het centrum gelegen zijn. Daarnaast is de leegstand grotendeels langdurig (6,5%) en structureel (12,5%) van aard. Dit maakt het minder aannemelijk dat deze panden op een korte termijn opnieuw worden ingevuld met een detailhandelsfunctie (Locatus Online, 2018).



Figuur 18. Leegstand in het centrum van Assen.

De rode lijn op de kaart geeft de ruimtelijke afbakening van het nieuwe kernwinkelgebied weer. Hieruit valt op te maken dat 60% van de leegstandsopgave zich in dit gebied concentreert. Doordat Assen (net als Hoogeveen) relatief grote winkelpanden heeft, zijn de leegstandsopgaves ook groot in omvang. Verspreid door het centrum staan 12 panden leeg met een omvang van minimaal 400 m² (Locatus Online, 2018).



Figuur 19 & 20. Het lege V&D-pand aan het Koopmansplein (L) en een leegstaande verdieping in winkelcentrum de Triade (R).

De kaart in figuur 18 en tabel 15 maken inzichtelijk dat de winkelcentra in Assen een belangrijk aandeel hebben in de leegstandsopgave. In het Mercuriuscentrum staan slechts twee panden leeg. Hier heeft de afgelopen jaren een herontwikkeling plaatsgevonden, waarbij de overkapping is verwijderd. Het oude V&D-pand (zie figuur 19) is met 3870 m² de grootste opgave in het gehele centrum. In de Triade staan vooral een aantal grote ruimtes op de 1^{ste} verdieping leeg (zie figuur 20) (Locatus Online, 2018).

Leegstand winkelcentra Assen					
	Naam winkelcentrum	Totaal WVO	Totaalaantal panden	WVO leeg	Aantal panden leeg
#1	Mercurius	14.191 m ²	36	4.050 m ²	2
#2	Triade	9.794 m ²	22	2.241 m ²	3
#3	Citadel	9.139 m ²	21	1.735 m ²	11
#4	't Forum	8.350 m ²	33	5.994 m ²	15

Tabel 15. Leegstand in de winkelcentra in Assen (Locatus Online, 2018).

Aan de oostzijde van het centrum werd, tijdens het hoogtepunt van de economische crisis, het Citadel complex met 9100 m² winkelruimte gerealiseerd. 11 van de 21 ruimtes zijn na de oplevering in 2013 (nagenoeg) nooit ingevuld en staan inmiddels structureel leeg (zie figuur 21). De relatief kleine panden (gemiddeld 150 m²) omvatten samen 1735 m² van de gehele leegstandsopgave. Tenslotte ligt in het hart van het centrum, aan de oostzijde van het Koopmansplein, winkelcentrum 't Forum. Van de ongeveer 8500 m² beschikbare ruimte staat hier bijna 6000 m² leeg, waarvan het overgrote deel structureel is. Dit betreft de gehele 1^{ste} verdieping en grote delen van de begane grond. Figuur 22 geeft een impressie van het aanzicht in dit winkelcentrum (Locatus Online, 2018). Naast de winkelcentra hebben ook straten zoals de Singelpassage en de Rolderstraat te kampen met veel leegstand. Mogelijk kunnen deze panden worden verbouwd tot woningen (Broekhuis Rijs Advisering, 2018b).



Figuur 21 & 22. Een gevel met lege winkelruimtes in de citadel (L) en een cosmetisch bestreden etalage in het overdekte winkelcentrum 't Forum (R).

Samenvattend kan gesteld worden dat Assen in het gehele centrum te maken heeft met hoge en structurele leegstand. Daarnaast zijn de opgaves relatief groot in omvang en staan er met name in winkelcentra de Citadel en 't Forum veel panden leeg.

BELEIDSANALYSE

In de door de sector en de gemeente opgestelde binnenstadsvisie wordt volop ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen alle gebruikers van de binnenstad. In de visie wordt gesteld dat de tijd, waarin de gemeente met grote investeringsbudgetten het functioneren van de binnenstad probeerde te sturen, voorbij is. Het beeld van de gemeente als een ontwikkelende overheid moet daarom worden bijgesteld (E&E advies, 2017). Assen wil toewerken naar een situatie waarin alle gebruikers (ondernemers, vastgoedeigenaren, gemeente en inwoners) hun verantwoordelijkheid nemen om de kwaliteit van de binnenstad te verhogen. Dit wil men bereiken door de onderlinge samenwerking te verbeteren. Hiervoor is recentelijk een nieuwe binnenstadsorganisatie opgericht, die de belangen van de sectoren detailhandel, horeca, cultuur, toerisme en vastgoed moet vertegenwoordigen (E&E advies, 2017). De nieuwe binnenstadsorganisatie, genaamd: 'Vaart in Assen' krijgt een uitvoerende rol, terwijl de gemeente meer gaat faciliteren. Concreet betekent dit, dat ondernemers via Vaart in Assen afspraken gaan maken over bijvoorbeeld collectieve openingstijden en het organiseren van activiteiten (A1; A2).

De gemeente wil innovatie en diversiteit in het winkelaanbod stimuleren en faciliteren (E&E advies, 2017). De gemeente geeft aan ruime kaders te hanteren voor de detailhandel en functiemenging in de binnenstad. Hierdoor hebben ondernemers vanuit beleidsmatig oogpunt veel mogelijkheden (A1; A2). De geïnterviewden ervaren het beleid van de gemeente dan ook niet als een belemmerende factor voor ondernemers om te kunnen innoveren. Dit wordt onderschreven door het gegeven, dat geen van de geïnterviewden een voorbeeld kon aandragen van een innovatieve ontwikkeling, die vanwege beleidsmatige beperkingen geen doorgang kon vinden. Ondernemers geven af en toe aan dat het beleid van de gemeente in sommige gevallen eerder te ruim is (A1). Meerdere geïnterviewden droegen het voorbeeld aan van de drie ambachtelijke frietzaken, die in zeer korte tijd in het centrum werden geopend (A1; A3; A4). De roep om hierop te sturen raakt het dilemma van reguleren van Savini et al. (2015), zoals beschreven in paragraaf 2.5. De geïnterviewden verschillen echter van mening of de gemeente op dergelijke ontwikkelingen moet sturen (A3), of dat het de verantwoordelijkheid van de ondernemer is om de behoefte aan een extra frietzaak te onderzoeken (A1).

De gemeente geeft tevens aan dat ze gezamenlijk met de andere actoren wil gaan bepalen op welke aspecten wel sturing plaats moet gaan vinden en welke partijen die sturing dan moeten geven. Dit moet leiden tot een collectieve verantwoordelijkheid, waardoor actoren meer vanuit het algemene belang van de binnenstad gaan handelen (A1).

Tot slot geeft de gemeente aan dat ze vanuit economisch oogpunt vooral kansen ziet in winkelformules met blurring. Met dergelijke formules kan de gewenste extra beleving geboden worden aan de consument. Tegelijkertijd constateert de gemeente een aantal dilemma's die zich onder andere richten op: de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid ten aanzien van alcohol, de beperkte ruimte die landelijke wetgeving (Drank en Horeca wet) biedt voor het mengen van detailhandel en horeca, en de gevolgen voor positie van de binnenstad door de toenemende functieervagingen op de perifere detailhandelslocaties (A1). Deze dilemma's zorgen ervoor dat de gemeente momenteel nog niet weet

in hoeverre ze blurring kan en wil toestaan. De twijfels hierover worden duidelijk in de volgende twee quotes:

“Ik duid de transitie waar we nu inzitten altijd als de veranderende functie van een winkel. Vroeger was dat heel doelgericht. Nu heeft dat een hele andere functie. Bijvoorbeeld informatievergaring of de belevingscomponent.

Of blurring daarbij hoort? Soms denk ik van wel en soms ook weer niet.

Ik heb daar nog geen antwoord op, eerlijk gezegd.” (A1)

“We willen heel graag modern denken, maar we snappen ook de dilemma’s die er zijn. Daar willen we best wel eens in geholpen worden. Hoe moet je daar nu op de juiste manier mee omgaan?

Hoe pak je dat als gemeente aan?” (A1)

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is blurring momenteel onderwerp van een maatschappelijke en politieke discussie. Beide quotes tonen aan, dat de uiteenlopende opvattingen ten aanzien van dit onderwerp, leiden tot een vorm van onzekerheid (ambigüiteit), waardoor de gemeente Assen op dit moment nog geen gewogen beslissing kan nemen.

Uit de beleidsanalyse blijkt dat de gemeente de ontwikkeling van het winkelgebied minder wil gaan sturen. De nieuwe binnenstadsorganisatie krijgt een uitvoerende rol om de samenwerking in en de kwaliteit van de binnenstad te versterken. Daarnaast blijkt, dat het gehanteerde winkelbeleid veel ruimte biedt voor ontwikkelingen. In bepaalde gevallen wordt het beleid zelfs als te ruim ervaren. Tot slot constateert de gemeente een aantal dilemma’s met betrekking tot het toestaan van blurring.

UITDAGINGEN BINNENSTAD

De uitdagingen in de binnenstad van Assen hebben betrekking op: het reduceren van het overschot aan winkelruimte, het verhogen van de kwaliteit van het winkelaanbod en het verbeteren van de onderlinge samenwerking.

De eerste uitdaging heeft betrekking op het reduceren van het overschot aan winkelruimte. In Assen is sprake van een structurele disbalans tussen de vraag en het aanbod van winkelruimte (E&E advies, 2017). Mede hierdoor heeft de stad het hoogste leegstandpercentage van Drenthe. Hoewel de ligging en staat sterk van elkaar verschillen, zijn met name winkelcentra ’t Forum en de Citadel zeer complexe opgaven qua omvang. Ondanks dat de opgave omvangrijk blijft, toont de binnenstad het laatste jaar enkele tekenen die wijzen op een licht herstel. De leegstand in het centrum daalde in 2018 naar 21,5% ten opzichte van 22,7% in 2017 (Locatus Online 2017; 2018). Daarnaast geven meerdere geïnterviewden aan dat de invulling van panden weer aantrekt. De groeiende economie en het besluit van de provincie Drenthe om geen Factory Outlet Center op het TT-Circuit toe te staan, zouden hier de belangrijkste redenen voor zijn (A2; A3; A4).

Daarnaast is ook het verhogen van de kwaliteit van het winkelaanbod een belangrijk punt van aandacht. Figuur 23 geeft een voorbeeld van een vernieuwend concept. De geïnterviewden geven aan dat er in Assen relatief weinig vernieuwende ontwikkelingen plaatsvinden. Dit heeft enerzijds te maken met een gebrek aan innovatiedrang bij de ondernemers en anderzijds met het feit dat Assen relatief veel filiaalbedrijven heeft (A2; A3). Hierdoor is het aanbod weinig onderscheidend (E&E advies, 2017). In het potentiële verzorgingsgebied van Assen vindt relatief veel afvloeiing plaats naar de stad Groningen, omdat het aanbod daar rijker en diverser is (I&O Research, 2015). Assen wil zich daarom meer profileren als een gezellige en makkelijk bereikbare familiestad (E&E advies, 2017).

De derde uitdaging richt zich op het verbeteren van de samenwerking in het centrum. Hierbij gaat het zowel om de samenwerking tussen de ondernemers, als om de samenwerking tussen de ondernemers en de gemeente. De samenwerking in de binnenstad is de afgelopen jaren verslechterd door de plannen voor het Factory Outlet Center (FOC) bij het TT-Circuit aan de rand van de stad. De mogelijke komst hiervan heeft geleid tot een sterke verdeeldheid en een verstoring van de onderlinge relaties (E&E advies, 2017). Als gevolg hiervan zijn investeringen en initiatieven uitgebleven of uitgesteld. De invloed van het FOC blijkt onder andere uit het gegeven, dat een aantal huurders een ontbindende clause op liet nemen in het huurcontract, voor het geval de plannen voor het FOC doorgang zouden vinden (A1; A2; A4). Meerdere geïnterviewden onderkennen, dat de FOC plannen een negatieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de Asser binnenstad (A2; A4). Hierbij dient te worden opgemerkt, dat men verdeeld is over de daadwerkelijke impact. Volgens een van de geïnterviewden was de samenwerking tussen de ondernemers vóór de FOC-plannen ook al beperkt en komen de ontwikkelingen na het afblazen ook nog maar langzaam van de grond (A3).

Tevens geven een aantal geïnterviewden aan dat er nog winst te behalen is in de samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers. Het standpunt van de gemeente ten aanzien van het FOC heeft de verhoudingen tussen de gemeente en een groot aantal ondernemers in de binnenstad weinig goed gedaan. Daarnaast zou de gemeente de ondernemers nog beter kunnen betrekken bij projecten en planvorming (A2, A3). Zo geeft een van de geïnterviewden aan dat de gemeente soms nog te weinig ingaat op het advies van de ondernemers:

“De gemeente is gewaarschuwd voor de uitbreiding van het kernwinkelgebied en voor het TT-Festival. Het gaat om het samenwerken, om de beschikbare gelden goed te besteden. Daar is de gemeente niet echt sterk in geweest. Die factoren spelen een belangrijke rol om het vertrouwen van ondernemers terug te winnen.” (A3)

Het opzetten van de nieuwe samenwerkingsstructuur en de oprichting van de binnenstadsorganisatie, worden door geïnterviewden in principe beschouwd als goede eerste stappen om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Tegelijkertijd merken twee geïnterviewden op dat het draagvlak onder de ondernemers voor Vaart In Assen nog zeer broos is. Er zijn onder meer twijfels over het uitvoeringsbudget en de contractduur van de organisatie, alsmede over de uiteenlopende belangen van individuele ondernemers. De komende jaren moet het nieuwe samenwerkingsverband zijn waarde in de praktijk gaan bewijzen (A3, A4). De samenwerking en werkwijze in Hoogeveen kunnen hierbij als voorbeeld dienen voor de stad Assen.



VERNIEUWING UITGELICHT: BRUNA & DOPPIO

In warenhuis van der Veen in Assen is een Bruna boekenwinkel gecombineerd met een Doppio koffiezaak. Deze combinatie is mogelijk binnen het bestaande beleid omdat daghoreca in winkels wordt toegestaan in Assen. Door het aanbieden van koffie wordt er meerwaarde gecreëerd ten opzichte van de traditionele boekenwinkel en het online aanbod. Daarnaast worden er geregeld activiteiten, zoals signersessies met populaire vloggers, georganiseerd om klanten te trekken. “Beleving! Daar geloof ik heilig in.” (A4)

Figuur 23. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in de binnenstad van Assen (Eigen werk, 2018).

EMMEN

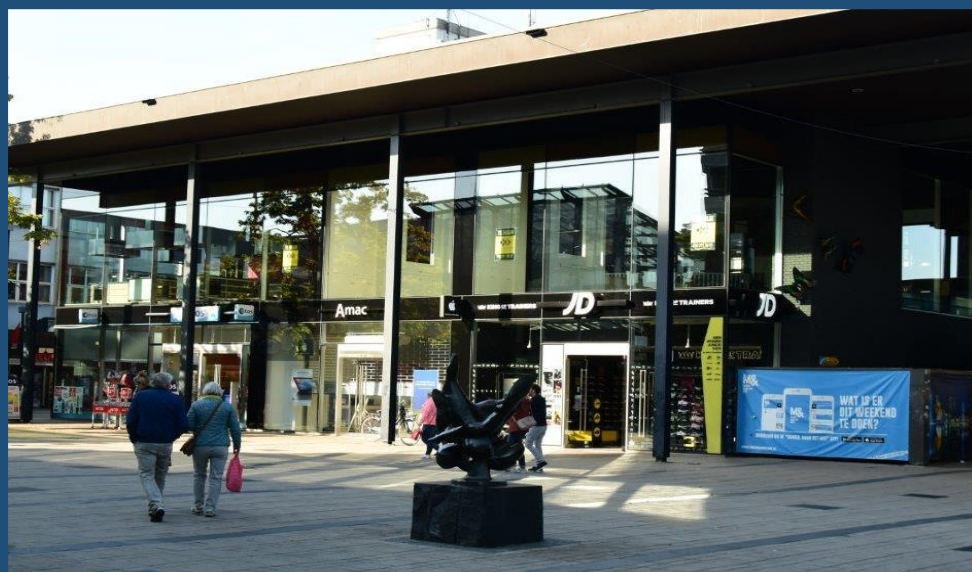
2018

Inwoners



56.725

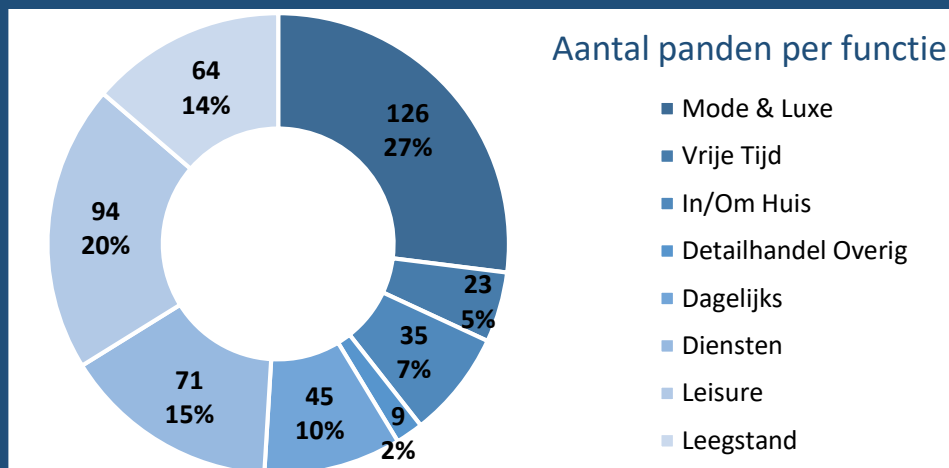
Binnen 10 km:
99.900



Detailhandel



Panden: 298
WVO: 66.583 m²
Gemiddeld: 223 m²
Max 2.129 m²

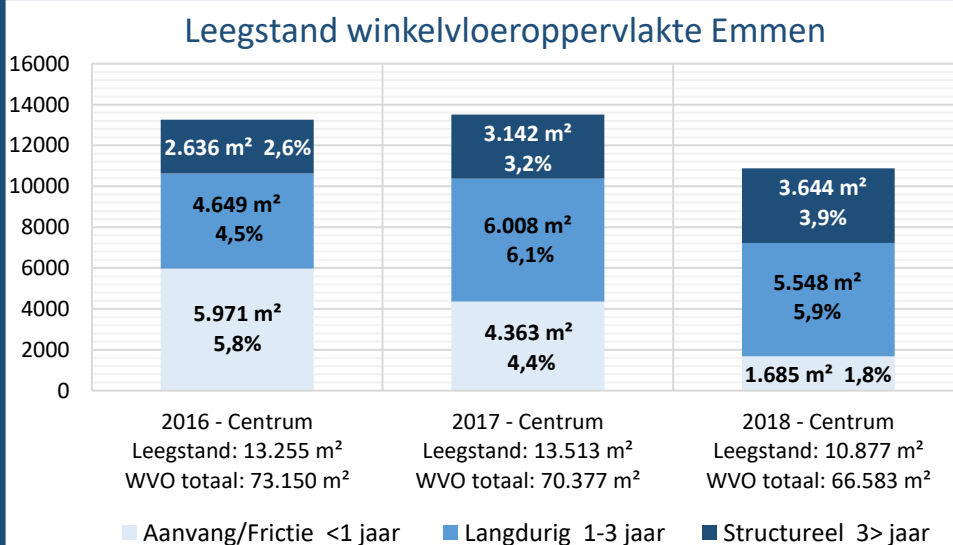


Leegstand



2017: 13,7%
2016: 12,9%

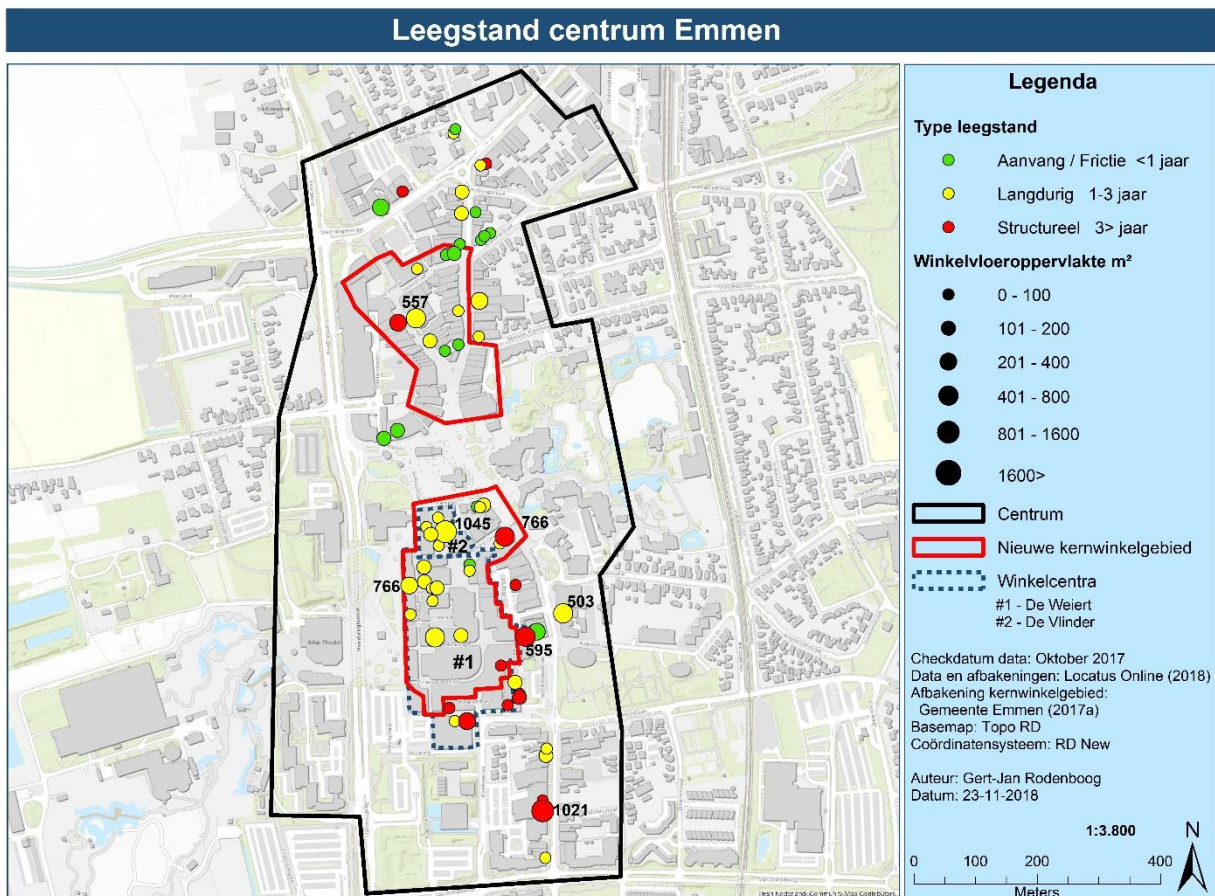
Panden: 64
WVO: 10.877 m²
Gemiddeld: 170 m²
Max: 1.045 m²



Figuur 24 . Factsheet ontwikkeling centrum Emmen. Foto: Eigen werk (2018). Data: Locatus Online (2016; 2017; 2018)

LEEGSTANDSANALYSE

Als tweede stad van de provincie vervult Emmen een belangrijke functie voor de regio zuidoost. De leegstand in het centrum van Emmen fluctueert de laatste jaren tussen de 11% en 14% (zie figuur 24). In 2018 staat er ongeveer 10.900 m² leeg, wat neerkomt op 11,5% van het totaal. Ook in Emmen is de leegstand grotendeels langdurig en structureel. Met name de langdurige leegstand is met 5,9% relatief hoog. De onderstaande kaart (figuur 25) laat zien dat het merendeel zich in de zuidelijke helft bevindt (Locatus Online, 2016; 2017; 2018). In dit gedeelte van het centrum ligt het overdekte winkelcentrum de Weiërt, dat dateert uit de jaren 60. Het winkelcentrum fungeert als tegenhanger van het oude dorpscentrum in het noordelijke deel (Gemeente Emmen, 2017a). In dit deel van het centrum is de opgave beperkt in omvang. In de cultuurhistorische panden aan de Hoofdstraat/Noorderstraat/Derkstraat is vooral aanvang/frictie-leegstand te vinden (Locatus Online, 2018).



Figuur 25. Leegstand in het centrum van Emmen.

Naar verwachting zal de leegstand in de aanloopstraten, zoals de Stationsstraat en de Weerdingestraat, verder toenemen, aangezien deze straten niet onder het nieuwe kernwinkelgebied vallen. In deze straten zullen de panden met een detailhandelsfunctie waarschijnlijk grotendeels worden herbestemd (Broekhuis Rijs Advisering, 2018b). Opvallend is dat de opgave hoofdzakelijk in de kleinere panden zit. Het gemiddelde winkelvloeroppervlak van een leegstaand pand is met 170 m² beduidend lager dan de gemiddelde omvang van een detailhandelslocatie: 223 m² (Locatus Online, 2018).



Figuur 26 & 27. Lege panden in winkelcentrum de Vlinder (L) & op de 1^{ste} verdieping in de voormalige V&D-vestiging hangt de menukaart van La Place nog aan het plafond. De ruimte wordt ingevuld door Pop-up Drenthe.

In het zuidelijke gedeelte van het centrum vallen een aantal zaken op. Ten eerste valt op dat het gedeelte tussen het oude centrum en het winkelcentrum de Weiert, te lijden heeft onder het gebrek aan samenhang tussen beide gebieden. De leegstand in het overdekte winkelcentrum De Vlinder is zeer hoog (zie figuur 26). Ongeveer een derde van de beschikbare ruimte staat hier langdurig leeg (zie tabel 16). In dit winkelcentrum is ook het voormalig pand van de V&D gevestigd. De begane grond en de 1^{ste} verdieping van dit pand hebben voor de periode van een jaar een tijdelijke invulling (zie figuur 27), terwijl de kelder nog leeg staat (Locatus Online, 2018).

Leegstand winkelcentra Emmen					
	Naam winkelcentrum	Totaal WVO	Totaalaantal panden	WVO leeg	Aantal panden leeg
#1	De Vlinder	3298 m ²	17	1261 m ²	5
#2	De Weiert	27701 m ²	134	2728 m ²	17

Tabel 16. Leegstand in de winkelcentra in Emmen (Locatus Online, 2018).

Ten tweede valt op dat het overdekte gedeelte van winkelcentrum de Weiert goed functioneert. Mogelijk komt dit door de actieve winkeliersvereniging. Op de begane grond is weinig leegstand. Hiermee is het complex een positieve uitzondering ten opzichte van de overdekte winkelcentra in de andere Drentse steden zoals; 't Forum in Assen, de Tamboerpassage in Hoogeveen en de Swaenenborgh in Meppel, waar juist relatief veel leegstand is. Kanttekening hierbij is dat ook in de Weiert de 1^{ste} verdieping grotendeels buiten gebruik is (zie figuur 28). De leegstand in het complex (ongeveer 10%) is grotendeels op deze verdieping en aan de randen te vinden (zie figuur 29). Ten slotte staan ook in de Wilhelminastraat een aantal grote objecten langdurig of structureel leeg (Locatus Online, 2018).



Figuur 28 & 29. De 1^{ste} verdieping van winkelcentrum de Weiert staat leeg en is niet meer toegankelijk (L) & Leegstand aan de rand van het winkelcentrum.

Samenvattend blijkt dat er in Emmen vooral langdurige leegstand is in de kleinere panden. De meeste leegstand is te vinden in het middelste gedeelte (winkelcentrum de Vlinder) en op de 1ste verdieping van winkelcentrum de Weiart.

BELEIDSANALYSE

In Emmen heeft de gemeente samen met de ondernemers en de inwoners een visie voor het centrum opgesteld. Volgens de gemeente is het van bovenaf opleggen van beleid niet meer van deze tijd. Daarom wil ze leren om 'los te laten'. Hiervoor is het oprekken van kaders nodig, aldus de gemeente Emmen (2017a). Concreet houdt dit in dat de kaders met name gericht zijn op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen van overlast, zodat er voor ondernemers meer ruimte ontstaat om initiatieven te ontplooiën. De gemeente wil bijvoorbeeld ruimhartiger omgaan met het toestaan van nieuwe concepten. Dit wil ze doen door vaker eerst te kijken naar de meerwaarde en hoe het wel georganiseerd kan worden, in plaats van deze nieuwe concepten direct te toetsen aan het bestemmingsplan dat vaak niet berekend is op dergelijke vernieuwingen (E1). De gemeente zegt het volgende over hoe de kaders gebuikt worden om ontwikkelingen te kunnen faciliteren:

“Ik denk dat je altijd moet meebewegen met de vraag van de ondernemer. Zo’n kader is wat dat betreft handig om terug kan gaan naar de achterliggende gedachte. Waarom hebben we het kernwinkelgebied begrensd? Waarom hebben we gezegd dat in het kernwinkelgebied daghoreca toegestaan is? We hebben natuurlijk nog steeds te maken met leegstand, dus we willen ook graag dat er nieuwe concepten ontstaan. We gaan daarom niet te veel op de rem trappen.” (E1)

Volgens de geïnterviewden wordt de noodzaak om ontwikkelingen te faciliteren mede ingegeven door de staat van de regio:

“Wij zijn ons ervan bewust dat het hier niet allemaal vanzelf gaat. Wij moeten altijd een stapje harder lopen. Altijd wat meer faciliteren.” (E1)

Volgens de geïnterviewden kun je als gemeente vooral de omstandigheden creëren, zodat ontwikkelingen plaats kunnen vinden en er reuring kan ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn het oprekken van de definitie van detailhandel, het toestaan van daghoreca in het kernwinkelgebied en het aanwijzen van menggebieden. Door de eerste maatregel kunnen bijvoorbeeld kapsalons en nagelstudio's zich ook in het kernwinkelgebied vestigen. Primair gezien vallen deze zaken onder de categorie dienstverlening, maar doordat dergelijke zaken steeds vaker ook producten verkopen, is de oude categorisering steeds vaker ontoereikend (E1). In figuur 30 wordt ingegaan op een praktijkvoorbeeld. Dankzij de tweede maatregel kunnen winkels een horecafunctie toevoegen aan hun concept. Dit biedt ondernemers meer mogelijkheden om extra beleving te creëren. Tot slot heeft de gemeente een paar menggebieden aangewezen waar naast winkels ook andere centrumfuncties toegestaan zijn. Dit biedt kansen om verschillende functies te combineren (E1; Gemeente Emmen, 2017a).

Het ruime beleid van de gemeente Emmen leidt niet altijd tot de gewenste effecten. Net als in Assen, wordt het beleid in Emmen op bepaalde onderdelen soms als te ruim ervaren. Jarenlang stelde de gemeente nagenoeg geen eisen aan het plaatsen van terrassen en reclame-uitingen. De ruimte die ondernemers kregen resulteerde uiteindelijk in een situatie, waarin de toegankelijkheid en de uitstraling van de openbare ruimte steeds meer werd aangetast (E1; E2). Om de toegankelijkheid en de kwalitatieve uitstraling van het gebied te kunnen blijven waarborgen, heeft de gemeente besloten om hier samen met de ondernemers beleid voor op te stellen (E1; Gemeente Emmen, 2017b).

De geïnterviewden van de gemeente beschouwen de beschikbare planologische instrumenten niet als knelpunt om adequaat in te kunnen spelen op een nieuwe ontwikkeling. Om bepaalde keuzes goed uit te kunnen leggen, worden korte lijntjes met het gemeentebestuur en de ondernemersvereniging als belangrijker beschouwd (E1). In Emmen was één voorbeeld van een innovatieve ontwikkeling die beleidsmatig niet kon worden toegestaan. Dit betrof een concept met race-simulatie. Hoewel het werd gezien als een mooie invulling voor het centrum, heeft de gemeente besloten om geen medewerking te verlenen. Dit was vanwege de mogelijke geluidsoverlast in combinatie met de late openingstijden op doordeweekse dagen (tot 0:00 uur) (E1). Dit voorbeeld toont het belang van Urban Code nummer zes aan (zie paragraaf 2.4). In bepaalde gevallen moet een gemeente handhaven op haar kerntaken, omdat een ontwikkeling ongewenste negatieve effecten met zich meebrengt.

Door het oprekken van de definitie van detailhandel en het toestaan van daghoreca in het kernwinkelgebied is er in Emmen ruimte voor blurring-gerelateerde concepten. Volgens de geïnterviewden is het wel van belang dat een ondernemer dicht bij zijn Core business blijft en dat dergelijke toevoegingen vooral ondersteunend moeten zijn (E1, E2). Ook wordt opgemerkt dat een retailer niet dezelfde ruimte zou moeten krijgen als een horecaondernemer, aangezien die aan strengere vergunningseisen moet voldoen (E1). Deze opmerking is in lijn met Urban Code 3, die streeft naar een gelijk speelveld voor iedere actor. Over de eventuele gevolgen van een mogelijke toename van het aantal horeca-activiteiten zijn de geïnterviewden niet volledig eensgezind. Enerzijds zijn er zorgen dat er hierdoor mogelijk nivellering plaats zal vinden bij de kwaliteitshoreca. Anderzijds wordt aangegeven dat de consument de kwaliteitshoreca wel weet te vinden, op het moment dat hij daar behoefte aan heeft (E1). Hieruit blijkt dat er ook binnen de gemeente ambiguïteit kan bestaan over hoe er met blurring moet worden omgegaan.

Uit de beleidsanalyse kan worden opgemaakt dat de gemeente Emmen een aantal beleidsmaatregelen heeft genomen om nieuwe ontwikkelingen beter te kunnen faciliteren. Ondanks het relatief ruime beleid kon een concept, gericht op race-simulatie, niet worden toegestaan, vanwege mogelijke geluidsoverlast. Tot slot zijn er twijfels over de effecten van het toestaan van extra horeca.

UITDAGINGEN BINNENSTAD

De uitdagingen in Emmen richten zich op: het creëren van meer samenhang in het centrum, het bereiken van een betere afstemming tussen de gemeente en het centrummanagement en het stimuleren van vernieuwend ondernemerschap. Voor het centrum van Emmen ligt er een uitdaging om meer als één gebied te gaan functioneren. Door het sterk verschillende karakter van het noordelijke en zuidelijke gedeelte, is er momenteel weinig samenhang tussen beide gebieden. Zoals te zien is in figuur 25 hebben beide gebieden zelfs een aparte ruimtelijke definiëring (rode lijnen). De gevolgen hiervan worden zichtbaar in het tussenliggende gedeelte. Zoals eerder beschreven, is de leegstand hier relatief hoog. Volgens de geïnterviewden functioneert het gebied momenteel niet als de gewenste verbinding van beide stadscentra (E1, E2). Dit heeft voor een deel te maken met de gebrekkige routing in het gebied, aldus een van de geïnterviewden:

“Er zijn regelmatig toeristen die zeggen: ‘Ik dacht dat Emmen veel groter was?’ Maar die zijn dan maar aan één kant van het centrum geweest. De kerk is een heel mooi middelpunt, maar die routing daar is een drama. Die koppeling is er gewoon niet. Ik zeg wel eens gekscherend dat er gewoon een hele lijn door het centrum moet komen, zodat ze die kunnen volgen.” (E2)

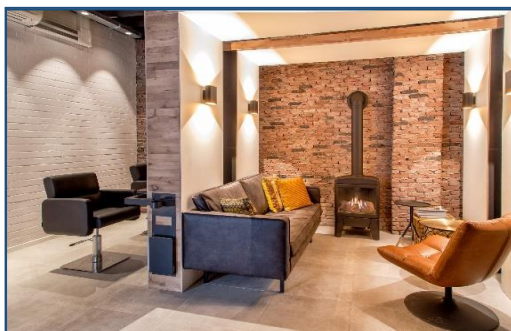
Tevens is er lange tijd weinig verbondenheid geweest, doordat winkeliersverenigingen de Weiert, het Oude Centrum en Emmen Vlinderstad (als overkoepelende organisatie) in het verleden voornamelijk zelfstandig opereerden. De laatste jaren wordt er meer samengewerkt om de kwaliteiten van Emmen centrum beter uit te kunnen dragen. Sindsdien is er onder andere een overlegstructuur opgezet en worden er gezamenlijk evenementen georganiseerd. De komende tijd moet er een verdere intensivering van de samenwerking plaatsvinden. Dit biedt tevens mogelijkheden om, in samenwerking met de gemeente, de stad Emmen marketingtechnisch sterker te profileren (E2).

Daarnaast wordt aangevoerd dat er nog meer en betere afstemming plaats kan vinden tussen de gemeente en het centrummanagement. De vereniging wil graag meer in het voortraject betrokken worden bij planvorming en projecten, zodat het haar input kan leveren en ze eerder een indicatie krijgt van de gekozen richting. Daarnaast wordt geconstateerd dat de lange proceduretijd voor het aanvragen van een (evenementen)vergunning in sommige gevallen een remmende werking heeft op ondernemers om adequaat in te kunnen spelen op een bepaalde trend (E2).

De derde uitdaging heeft betrekking op het stimuleren van vernieuwend ondernemerschap. Bij een deel van de ondernemers wordt een gebrek aan innovatiedrang geconstateerd. Deze ondernemers runnen hun winkel op een vrij een traditionele wijze en doen weinig om zich te onderscheiden ten opzichte van het internet. De ondernemers die creatief zijn en extra beleving bieden, doen betere zaken (E2). Een van de geïnterviewden beschrijft het verschil aan de hand van een voorbeeld:

“We hebben bijvoorbeeld twee boekenwinkels. De ene boekenwinkel loopt heel goed, want die organiseert regelmatig signeersessies of activiteiten voor kinderen. Die andere winkel doet helemaal niks en daarbij zie je dat die helemaal in elkaar klapt. Want die klanten kiezen voor dat extra stukje beleving.” (E2)

Dit betekent dat er onder ondernemers meer bewustwording gecreëerd dient te worden over de veranderende winkelbehoefte van consumenten. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 wordt het voor de fysieke winkels steeds belangrijker om beleving te bieden en toegevoegde waarde te creëren ten opzichte van het online winkelen.



VERNIEUWING UITGELICHT: KAPSALON ZINTUIG

In steeds meer kapperszaken gaat het allang niet meer alleen om het knippen van haar. Ook kapsalon Zintuig in Emmen biedt een totaalconcept aan, waarin gastvrijheid en genieten centraal staan. Klanten die even moeten wachten kunnen met kop koffie of thee plaatsnemen bij de haard. Daarnaast worden er in de winkel aftershave, trendy tassen en handgemaakte sigaren verkocht (Inside Magazine, 2017).

Figuur 30. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Emmen (Inside Magazine, 2017).

HOOGEEVEEN

2018

Inwoners



39.992

Binnen 10 km:

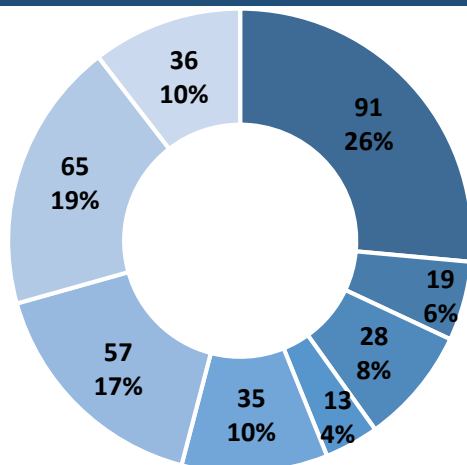
72.600



Detailhandel



Panden: 222
WVO: 57.126 m²
Gemiddeld: 257 m²
Max 2.119 m²



Aantal panden per functie

- Mode & Luxe
- Vrije Tijd
- In/Om Huis
- Detailhandel Overig
- Dagelijks
- Diensten
- Leisure
- Leegstand

Leegstand

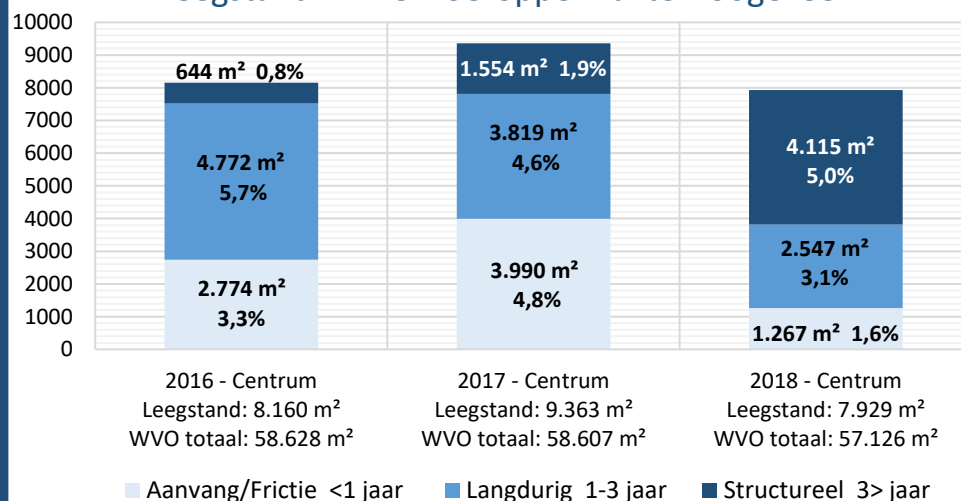


2017: 11,2%

2016: 9,7%

Panden: 36
WVO: 7.929 m²
Gemiddeld: 220 m²
Max: 2.119 m²

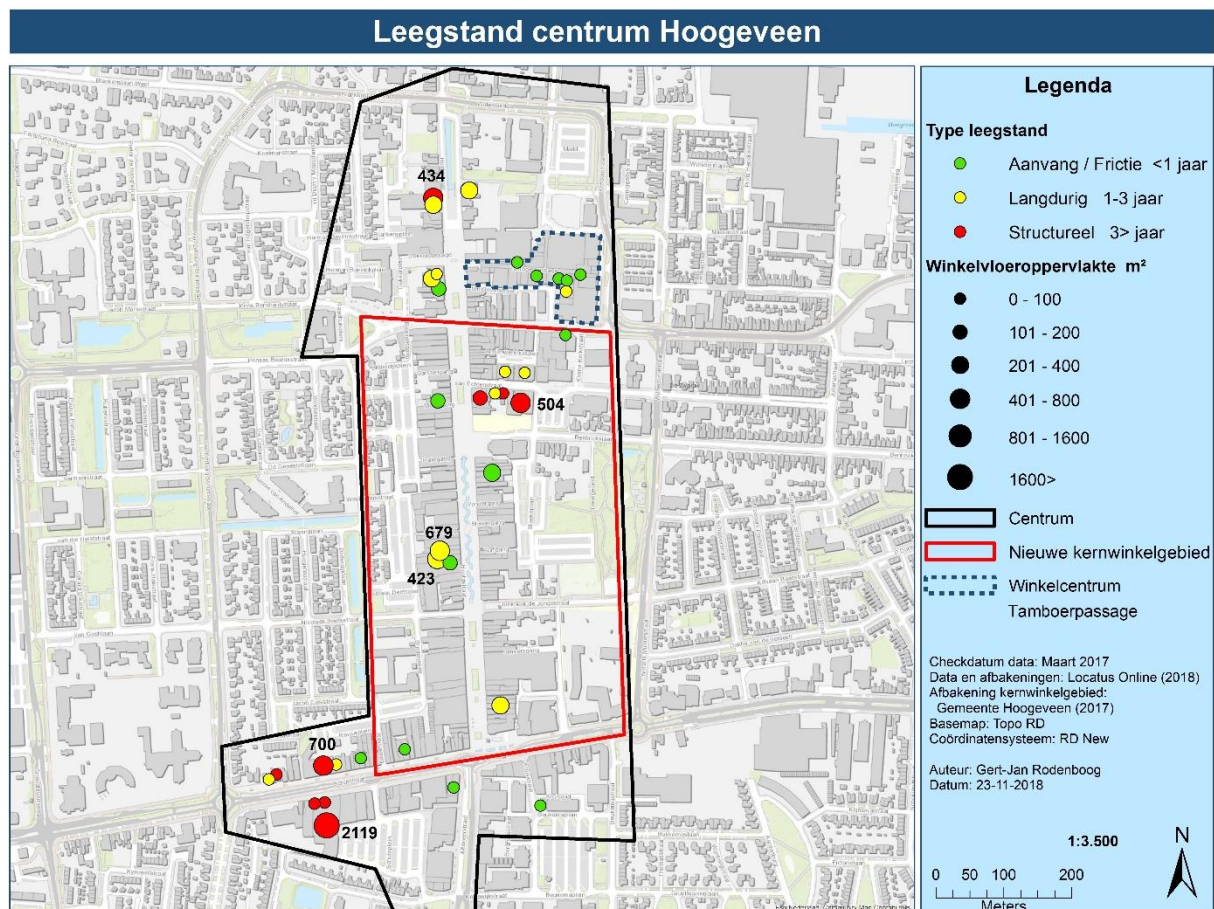
Leegstand winkelvloeroppervlakte Hoogeveen



Figuur 31. Factsheet ontwikkeling centrum Hoogeveen. Foto: Provincie Drenthe (2018) Data: Locatus Online (2016; 2017; 2018)

LEEGSTANDSANALYSE

Hoogeveen is met 39.992 inwoners de derde stad van Drenthe. De stad heeft van de vier steden het laagste leegstandpercentage (9,7%). Net als in Assen en Emmen is het overgrote deel hiervan langdurig (3,1%) of structureel (5%) van aard (Locatus Online, 2018). Het centrum van Hoogeveen wordt vanuit historisch oogpunt gekenmerkt door de ligging van twee kanalen, die elkaar kruisten op de Hoofdstraat (noord-zuid) en de Schutstraat/Kruisstraat (west-oost). Deze kanalen zijn in de loop der tijd gedempt, maar de invloeden hiervan zijn terug te zien in onder andere het brede profiel van de openbare ruimte en de relatief grote en diepe panden. Het primaire winkelgebied van Hoogeveen is te vinden in de Hoofdstraat, terwijl de Schutstraat en Kruisstraat meer als aanloopgebied functioneren (Gemeente Hoogeveen, 2017). De onderstaande kaart (figuur 32) laat zien dat de leegstand hoofdzakelijk in het noordelijke gedeelte van de Hoofdstraat en in de Schutstraat te vinden is (Locatus Online, 2018).



Figuur 32. Leegstand in het centrum van Hoogeveen.

In Hoogeveen zit de leegstandsopgave niet in het aantal panden. In het centrum staan 36 panden leeg. Dit is veruit het laagste aantal van de vier steden. Opvallend ten opzichte van de andere steden is, dat de opgave zich slechts beperkt binnen het nieuwe kernwinkelgebied bevindt. Slechts 36% van de leegstand valt binnen dit gebied. In de andere steden is dit 50% of meer. Mede door het relatief beperkte aantal lege panden is de detailhandelssector goed vertegenwoordigd in Hoogeveen. 54% van de panden heeft een dergelijke functie. Ten opzichte van de andere steden in Drenthe heeft Hoogeveen het voordeel dat het geen V&D-vestiging in het centrum had. Door het faillissement van het warenhuis is er in Assen, Emmen en Meppel een complexe leegstandsopgave (variërend van 2.700 tot 3.800 m²) ontstaan (Locatus Online, 2018).



Figuur 33 & 34. De lege panden van de Kijkshop aan de Hoofdstraat (L) en de Dekamarkt aan de Schutstraat (R).

Verspreid over de Hoofdstraat staan een aantal grote panden leeg, die zijn vrijgekomen na een reeks faillissementen van landelijke ketens. Het voormalige pand van de Kijkshop (figuur 33) is hier een voorbeeld van. De grote omvang (288 m²) en de kwaliteitsarme gevel van het pand maken het vinden van een nieuwe invulling lastig. Ook het voormalige pand van de Dekamarkt aan de Schutstraat is een moeilijke opgave (zie figuur 34). Het pand staat sinds de sluiting in 2014 structureel leeg en omvat met 2119 m² een kwart van de totale leegstandsopgave (Locatus Online, 2018).

Leegstand winkelcentrum Hoogeveen				
Naam Winkelcentrum	Totaal WVO	Totaalaantal panden	WVO leeg	Aantal panden leeg
Tamboerpassage	6.755 m ²	33	323 m ²	6

Tabel 17. Leegstand in winkelcentrum de Tamboerpassage in Hoogeveen (Locatus Online, 2018).

De grootste opgave in Hoogeveen is de herbestemming van winkelcentrum de Tamboerpassage (zie figuur 35 & 36). Zoals te zien is in de kaart (figuur 32) valt dit complex van 6.755 m² buiten het nieuwe kernwinkelgebied. Kijkend naar de cijfers in tabel 17 valt de leegstand hier nog mee. Afgaande op de gemeente en de centrummanager zit het probleem in de lage passantenaantallen en de hoge doorloopsnelheid van winkels. Ondernemingen houden het niet lang vol in de passage (H1). Dit verklaart het hoge aantal objecten in de categorie aanvang/frictie-leegstand (Locatus Online, 2018).



Figuur 35 & 36. De ingang van winkelcentrum de Tamboerpassage aan de Grote Kerkstraat (L) & Lege panden in het winkelcentrum (R).

Resumerend: Hoogeveen heeft de laagste leegstand van de vier Drentse steden. Het overgrote deel hiervan valt buiten het nieuwe kernwinkelgebied. De herbestemming van winkelcentrum de Tamboerpassage vormt de grootste leegstandsopgave.

BELEIDSANALYSE

De gemeente Hoogeveen (2017) zet in haar ontwikkelingsvisie in op een aantrekkelijk en toekomstbestendig centrum. De gemeente stelt dat ze de ontwikkeling van het gebied slechts kan faciliteren. De overheid heeft vooral een belangrijke taak in het aantrekkelijk inrichten van de openbare ruimte en het verzorgen van een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid van de binnenstad (H1). Daarnaast probeert de gemeente ontwikkelingen zoveel mogelijk te faciliteren door intensief samen te werken met het centrummanagement. Deze stichting vertegenwoordigt de belangen van de detailhandel, horeca, cultuur en toerisme, de warenmarkt en de vastgoedeigenaren in het centrum. Sinds 2009 wordt er tussen de gemeente en het centrummanagement een samenwerkingsstructuur gehanteerd voor de binnenstad (Gemeente Hoogeveen, 2017). Dit houdt onder andere in dat er elke twee weken op bestuurlijk niveau overleg gehouden wordt en er overdracht plaatsvindt tussen werkgroepen van de stichting en teams van de gemeente. Door de intensieve samenwerking kan er snel geschakeld worden bij ontwikkelingen en kunnen potentiële problemen in een vroeg stadium worden opgelost, aldus de geïnterviewden. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld vergunningen voor activiteiten relatief snel worden verleend (H1).

De gemeente benadrukt het belang van het bieden van beleving in het centrum en de winkels. Hiervoor moet allereerst het profiel van de consument goed in beeld gebracht worden. Uit onderzoeken blijkt dat Hoogeveen hoofdzakelijk wordt bezocht door gezinnen. Hier kan op worden ingespeeld door de beleving aan te sluiten op gewoontes en interesses van deze doelgroep:

“Het gaat tegenwoordig allemaal om beleving. Je moet dichtbij het DNA van je consument blijven, door de beleving daarop aan te sluiten. De consument moet een ‘good feeling’ krijgen in het centrum. Als hij of zij het idee heeft dat het er goed uitziet en het er leuk is, dan komt een consument in de koopstand.” (H1)

De gemeente probeert hier onder andere bij de inrichting van de openbare ruimte rekening mee te houden. Ook het centrummanagement probeert middels activiteiten en evenementen op deze strategie in te spelen. In de praktijk blijkt het nog lastig voor ondernemers om hierop in te haken. De geïnterviewden geven aan een bepaalde innovatiedrang te missen bij een deel van de ondernemers (H1; H2). In het verlengde hiervan geeft de gemeente aan dat er geen voorbeelden zijn geweest van innovatieve concepten, die vanwege beleidsmatige beperkingen niet konden worden toegepast. Alleen winkels die financiële producten aanbieden worden geweerd uit het kernwinkelgebied. Volgens de gemeente zijn dit niet de producten, waarvoor een consument uit de regio een bezoek brengt aan de binnenstad. Het kernwinkelgebied moet vooral leuke en interessante winkels aanbieden (H1). Hiermee probeert de gemeente de kwaliteit van het aanbod enigszins te sturen.

Om de beleving in het centrum te bevorderen staat de gemeente dag- en avondhoreca toe in het kernwinkelgebied. Daarnaast staat het positief tegenover blurring-gerelateerde concepten (H1). De gemeente ziet blurring niet als concurrentie voor de horeca:

“Vroeger werd in de wat exclusievere zaken ook een kopje koffie geschonken. Dat is nu niet anders. Ja, er wordt misschien wat fris of lichte alcohol bij geschonken. Het is ook een vorm van gastvrijheid. Iemand iets te drinken aanbieden met een stukje worst erbij.” (H1)

Twee van de geïnterviewden beschouwen kledingzaak ‘De Jongens’ (zie figuur 37) als een mooi voorbeeld van een vernieuwend concept, waarbij blurring en gastvrijheid op een goede wijze zijn toegepast om de consument te verleiden tot het doen van aankopen (H1). Volgens een andere

geïnterviewde zijn er voldoende mogelijkheden om ludieke en sfeerverhogende acties te organiseren, doordat de gemeente soepel omgaat met vergunningen en handhaving (H2).

Al met al blijkt uit de beleidsanalyse dat de gemeente ontwikkeling zoveel mogelijk probeert te faciliteren door intensief samen te werken met het centrummanagement. Vanuit beleidsmatig oogpunt zijn er weinig belemmeringen voor vernieuwende ontwikkelingen. Ten slotte wordt blurring vooral gezien als een vorm van gastvrijheid.

UITDAGINGEN BINNENSTAD

De belangrijkste uitdagingen in Hoogeveen zijn het herbestemmen van winkelcentrum de Tamboerpassage en het verbeteren van de samenwerking tussen ondernemers. Zoals benoemd in de leegstandsanalyse is de Tamboerpassage een complexe leegstandsopgave. De gemeente is met ondernemers en vastgoedeigenaren in gesprek, maar er is nog geen overeenstemming bereikt over een nieuwe invulling van het complex. Het algemene belang om een compacter centrum te creëren wordt door de betrokkenen onderschreven, maar niet iedereen is ervan overtuigd dat dit ten koste zou moeten gaan van de Tamboerpassage. Een eventuele herbestemming van het complex zou een reductie van 85% van de totale leegstandsopgave opleveren (H1).

Volgens de geïnterviewden is de grootste winst te behalen in het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de ondernemers. Het centrum van Hoogeveen moet worden beschouwd als een warenhuis (H1). Ondernemers moeten met elkaar acties bedenken en reclame maken voor het hele centrum. Veel ondernemers zeggen echter al genoeg te hebben aan hun eigen winkel (H1; H2). Het centrummanagement geeft aan dat het ondernemers zoveel mogelijk handvatten probeert te bieden, maar dat het succes uiteindelijk afhangt van de energie die ondernemers er zelf in stoppen (H1):

“Eind oktober hebben we Halloweenweekend. Dat is echt een leuk programma! Wij leggen het kant en klaar voor ze neer en we doen de marketing er omheen. We dagen de ondernemers uit om met acties te komen voor die kinderen of hun etalage in te richten. Maar ja, dat moeten ze zelf doen. Dat kunnen wij niet voor ze verzorgen. Dat is wel heel lastig.” (H1)

Volgens een van de geïnterviewden zijn de meeste ondernemers zich wel bewust van het feit, dat het ondernemen de laatste jaren sterk veranderd is, maar weten heel veel niet, hoe ze het in de praktijk moeten doorvoeren in hun bedrijfsvoering. De belangrijkste speerpunten voor de komende jaren richten zich daarom op het verbeteren van de samenwerking en de gastvrijheid, alsmede op het stimuleren van innovatief ondernemerschap. Belangrijk hierbij is dat ondernemers vooral elkaar inspireren (H1).



VERNIEUWING UITGELICHT: DE JONGENS HOOGEVEEN

Omdat de franchise-constructie met winkelketen Esprit te weinig ruimte bood voor vernieuwing, besloten ‘de jongens’ in Hoogeveen een eigen concept te ontwikkelen. Sfeer, gastvrijheid en service staan hierin voorop. Aan de bar worden klanten gratis voorzien van een biertje, een bakje koffie en een stuk droge worst. Door de kroeg-achtige sfeer en de persoonlijke benadering worden consumenten gestimuleerd om een bezoek te brengen aan de winkel: *“Als je thuis achter de computer gaat zitten, dan kun je alle kleding die wij in de winkel hebben goedkoper kopen. Maar wij spreken de doelgroep aan die het nog leuk vindt om naar de winkel te komen en daar ook extra geld voor over heeft.” (H2)*

Figuur 37. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Hoogeveen (Eigen werk, 2018).

MEPPEL

2018

Inwoners



28.955

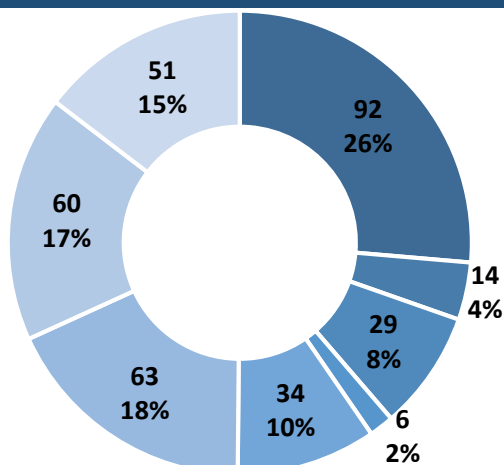
Binnen 10 km:
71.300



Detailhandel



Panden: 232
WVO: 46.517 m²
Gemiddeld: 206 m²
Max 3.050 m²



Aantal panden per functie

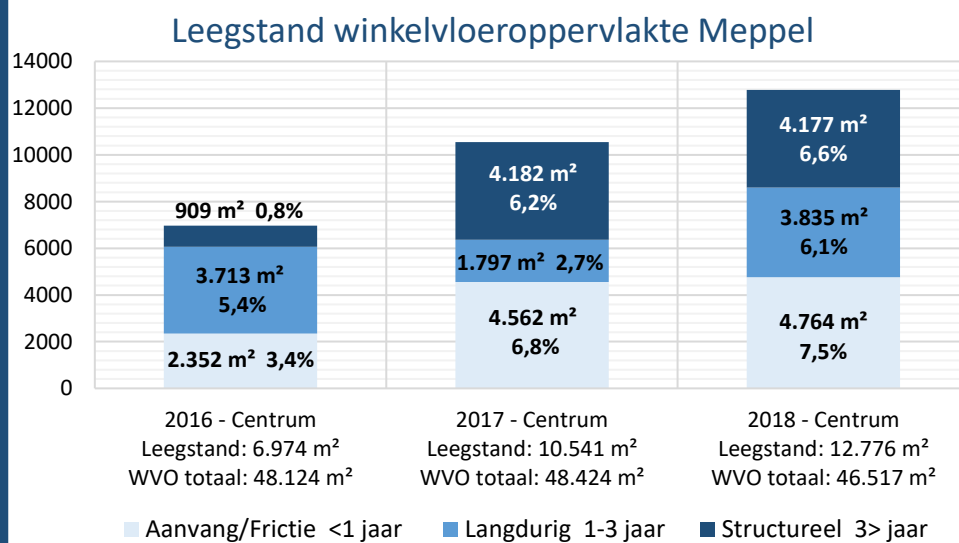
- Mode & Luxe
- Vrije Tijd
- In/Om Huis
- Detailhandel Overig
- Dagelijks
- Diensten
- Leisure
- Leegstand

Leegstand



2017: 15,6%
2016: 10,2%

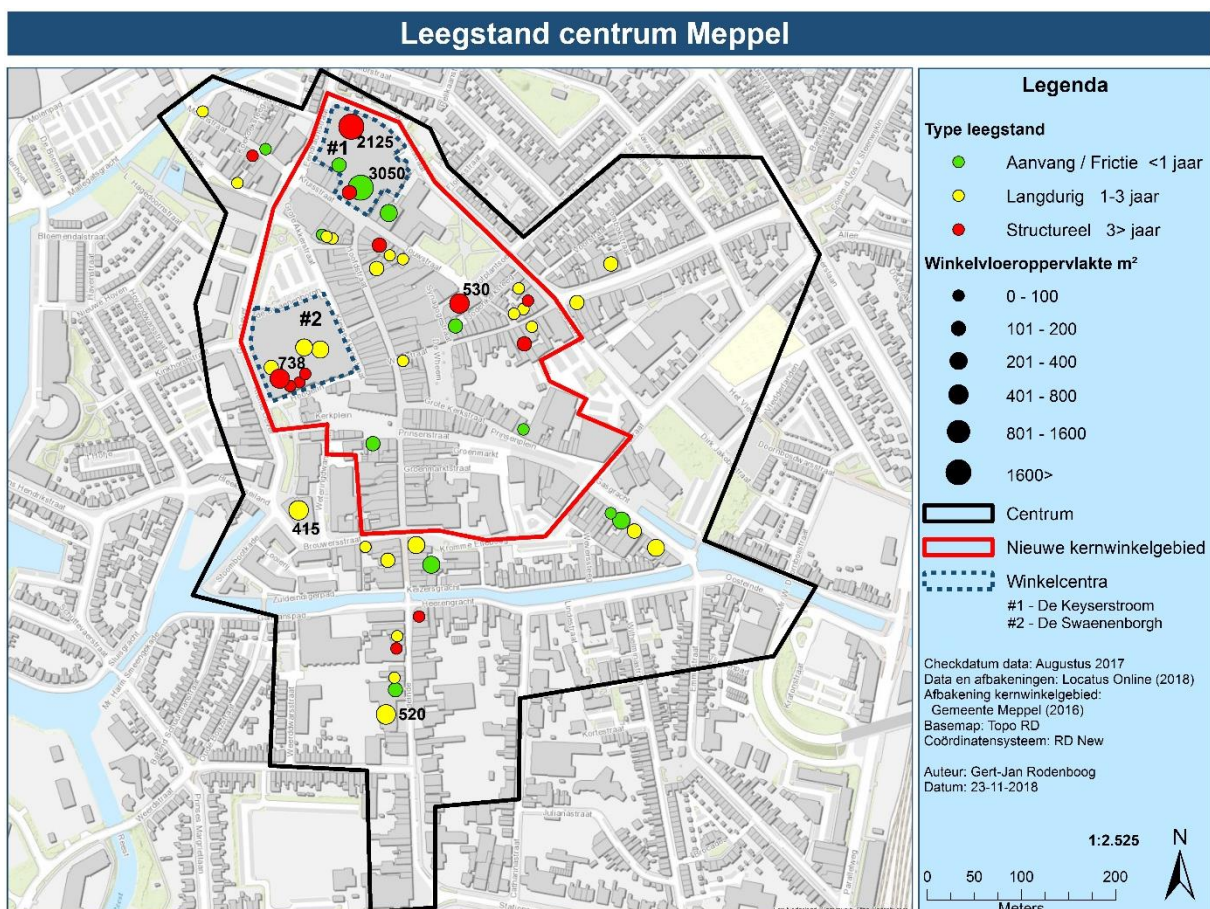
Panden: 51
WVO: 12.776 m²
Gemiddeld: 250 m²
Max: 3.050 m²



Figuur 38. Factsheet ontwikkeling centrum Meppel. Foto: Eigen werk (2018). Data: Locatus Online (2016; 2017; 2018)

LEEGSTANDSANALYSE

Van de vier steden In Drenthe heeft Meppel het laagste aantal inwoners (28.955) en het kleinste aanbod aan winkelruimte (46.517 m²). Met name de laatste jaren is de winkelleegstand in het centrum van Meppel fors toegenomen (zie figuur 38). Momenteel staat 1 op 5 panden leeg. Ten opzichte van vergelijkbare steden bleef de leegstand in Meppel lange tijd relatief beperkt. Volgens de gemeente bleef de schade beperkt door het jarenlange beleid om vooral in te zetten op de binnenstad en zeer beperkt winkels buiten het centrum toe te staan. De leegstand nam echter toe nadat er in 2016 een groot aantal landelijke winkelketens failliet ging (M1). Deze faillissementenreeks sloeg grote gaten in het winkelbestand, waardoor de leegstand jaarlijks met ongeveer 5% toenam. Hierdoor is de leegstandsopgave in Meppel in 2018 (20,2%) bijna verdubbeld ten opzichte van 2016 (10,2%). Doordat de leegstand relatief recent op gang gekomen is, heeft Meppel ten opzichte van de andere steden een hoog aandeel frictie/aanvang (7,5%) leegstand. Daarnaast is er ook in Meppel veel langdurige (6,1%) en structurele (6,6%) leegstand (Locatus Online, 2016; 2017; 2018).



Figuur 39. Leegstand in het centrum van Meppel.

De bovenstaande kaart (figuur 39) laat zien waar in het centrum de leegstand te vinden is. Hieruit blijkt dat er vooral in de aanloopstraten en in beide winkelcentra veel panden leeg staan. Gelet op het aantal vierkante meters, valt op dat de opgave grotendeels in het nieuwe kernwinkelgebied zit. Met 9.732 m² valt 73% van de totale opgave binnen dit gebied. Daarnaast blijkt uit de factsheet (zie figuur 38), dat de leegstandsopgave niet zit in het aantal objecten, maar in de omvang van de objecten. Met 15% is de leegstand, berekend op basis van het aantal verkooppunten, beduidend lager. Dit wordt tevens onderschreven door de gemiddelde omvang van een leegstaand pand (250 m²). Dit is aanzienlijk hoger dan de gemiddelde omvang van de relatief kleine panden in Meppel (206 m²) (Locatus Online, 2018).



Figuur 40. Verbouwing van winkelcentrum de Keyserstroom.



Figuur 41. Een lege gang in winkelcentrum De Swaenenborgh.

Ongeveer de helft van de leegstandsopgave in Meppel is gevestigd in de twee winkelcentra. In tabel 18 is te zien dat winkelcentrum Keyserstroom grotendeels leeg staat. In het complex (zie figuur 40) staan onder andere de voormalige vestigingen van de V&D (3.050 m²) en de Dirk van de Broek (2.135 m²) leeg (Locatus Online, 2018). Momenteel vindt er in de Keyserstroom een grootschalige verbouwing plaats, waarbij op de 1^{ste} verdieping ongeveer 3000 m² winkelruimte zal worden omgezet naar horeca. Deze meters zullen voor een groot deel worden ingevuld door een nieuwe bioscoop (M1). Hierdoor wordt de totale leegstandsopgave in Meppel op termijn met ongeveer 25% gereduceerd. Voor winkelcentrum de Swaenenborgh is nog geen structurele oplossing gevonden. Ongeveer de helft van het complex staat inmiddels langdurig of structureel leeg (zie figuur 41). De leegstand concentreert zich aan de zijde van het Kerkplein (Locatus Online, 2018).

Leegstand winkelcentra Meppel					
	Naam winkelcentrum	Totaal WVO	Totaalaantal panden	WVO leeg	Aantal panden leeg
#1	Keyserstroom	6.373 m ²	10	5.434 m ²	4
#2	De Swaenenborgh	3.342 m ²	14	1.697 m ²	7

Tabel 18. Leegstand in de winkelcentra van Meppel (Locatus Online, 2018).

Verder zijn er zorgen over de langdurige leegstand van een aantal panden in de Hoofdstraat (zie figuur 42 & 43). Deze panden doen afbreuk aan de kwaliteit van de belangrijkste winkelstraat (M1; M2). Daarnaast staan er in de aanloopstraten ongeveer 30 panden leeg (zie figuur 39) (Locatus Online, 2018). Volgens de Kwartiermaker zijn deze straten hierdoor aan het verloederen, terwijl ze eigenlijk zouden moeten functioneren als de rode lopers van de binnenstad (M1). Een herbestemming van deze panden naar wonen ligt hier voor de hand (M1; Broekhuis Rijs Advisering, 2018b).



Figuur 42 & 43. Leegstand in het midden (L) en aan het einde (R) van de Hoofdstraat.

Uit de leegstandsanalyse blijkt dat de leegstand in Meppel vooral de laatste jaren fors is toegenomen. Het leegstandsprobleem zit met name in de grote omvang van een aantal objecten in beide winkelcentra. Het leegstandspercentage, berekend op basis van het aantal panden, is met 15% beduidend lager dan het percentage op basis van de winkelvloeroppervlakte (20,2%).

BELEIDSANALYSE

De gemeente benadrukt tijdens het interview dat ze de ambitie heeft om adaptief te zijn en volop bezig is met 'de veranderende rol van de overheid' (M1). Deze veranderende rol is onder andere beschreven in de sectie over politiek-juridische ontwikkelingen in paragraaf 2.2. Volgens de geïnterviewden gaat de gemeente minder sturen op hoe het zou moeten. Het beleid moet daarom vooral kaderstellend zijn en het algemeen belang van de maatschappij vertegenwoordigen. Dit betekent dat plannen soms moeten worden afgewezen, omdat ze teveel in individueel belang zijn (M1). De gemeente stelt dat belanghebbenden steeds meer de richting en inhoud van ontwikkelingen gaan bepalen. De overheid participeert hierbij door bijvoorbeeld de procedurele zaken te begeleiden en door bij te sturen, wanneer de belangen van een groep vergeten dreigen te worden (M1). Het minder sturen op gewenste richting van ontwikkelingen is in lijn met de Urban codes, die stellen dat beleid onafhankelijk dient te zijn van een gewenst toekomstbeeld.

De gemeente geeft aan geen voorbeelden te hebben van initiatieven, die niet konden worden toegestaan, omdat er beleidsmatig onvoldoende ruimte was. Om de nieuwe bioscoop in de Keyserstroom toe te kunnen staan, is er een aanpassing van het bestemmingsplan doorgevoerd (M1).

Net als in de andere steden speelt ook in Meppel het dilemma van reguleren ten aanzien van het toestaan van extra horeca. Opvallend is dat in tegenstelling tot de andere steden daghoreca niet wordt toegestaan in het kernwinkelgebied van Meppel. Horecagerelateerde activiteiten zijn alleen toegestaan in panden met een specifieke horecabestemming (M1). De geïnterviewden van de gemeente Meppel zijn in vergelijking met de geïnterviewden van de andere gemeenten minder overtuigd van de meerwaarde van blurring en trekken ook de daadwerkelijke behoefte in twijfel. Volgens hen is het bieden van gastvrijheid vele malen belangrijker, dan de mogelijkheid om een wijntje te schenken. De gemeente benadrukt dat ze vooral eerst beter inzicht wil krijgen in de mogelijke negatieve effecten voor de kwaliteit van de binnenstad:

"We merken dat een aantal partijen het wel wil, maar dat een aantal partijen ook heel veel bezwaar heeft. Daar moeten we eerst een goede discussie over voeren. Je moet het vanuit het belang van de stad bekijken, niet vanuit het individu. Want het individu zal altijd vanuit zijn eigen belang redeneren. Als je ineens ingrijpend processen in de binnenstad gaat veranderen, terwijl je niet weet wat de gevolgen zijn.. Ja, dan kun je jezelf lelijk in de voet schieten." (M1)

De gemeente noemt als voorbeeld dat Meppel mogelijk haar 'unique selling point' kwijt kan raken als er op grote schaal blurring plaats gaat vinden in het centrum (M1). Volgens de gemeente is vooral het aanbod aan modewinkels (zie figuur 44) een sterk punt van de stad:

"Vrouwen rijden 40 à 50 kilometer om in Meppel kleren te kopen. Op het moment dat je gaat blurren en je die naam verliest, verlies je misschien wel klanten. In eerste instantie kan het positief lijken, maar je moet dat wel goed gaan onderzoeken. Want we hebben een unique selling point." (M1)

De kwestie in Meppel raakt tevens het interventiedilemma van Savini et al (2015). Het toestaan van blurring (alcohol uitgezonderd) in het kernwinkelgebied kan immers als een interventie worden

beschouwd, aangezien deze maatregel leidt tot een meer open systeem. Hierdoor wordt de toetreding van extra horeca-activiteiten in het gebied mogelijk. De gemeente heeft grote twijfels of de winkelfunctie van de stad hierbij gebaat is. Daarnaast stelt ze dat de behoefte onder de ondernemers beperkt is, omdat de horeca in Meppel goed ontwikkeld is. De gemeente onderschrijft het belang van marktwerking, maar wil de ontwikkeling van het centrum niet volledig aan de markt overlaten, omdat de financiële belangen van de gebruikers ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van de binnenstad (M1). Deze behoefte om de markt in bepaalde mate te reguleren conflicteert tot op zekere hoogte met de wens om minder toekomstgericht te sturen.

Kortom, Meppel probeert actoren in de binnenstad meer ruimte te geven door meer kaderstellend beleid te hanteren. Tegelijkertijd is Meppel de enige gemeente die (voorlopig) geen extra horeca toestaat in het kernwinkelgebied. De gemeente wil de kwaliteit van de detailhandel beschermen.

UITDAGINGEN BINNENSTAD

De uitdagingen richten zich op het bestrijden van de leegstand en het beter laten functioneren van het centrummanagement. Meppel heeft met de vernieuwing en de gedeeltelijke herbestemming van winkelcentrum Keyserstroom een eerste succes geboekt in het verkleinen van de leegstandsopgave. De meest complexe uitdaging zit met name in de herbestemming van winkelcentrum de Swaenenborgh. Volgens de gemeente is het niet waarschijnlijk dat deze locaties opnieuw met winkels worden ingevuld. Daarnaast is de eigenaar tot op heden niet bereid om te investeren in een vernieuwing of herbestemming van het complex (Gemeente Meppel, 2017; M1). Verder heeft het opnieuw invullen van de ongeveer negen lege winkelpanden in de Hoofdstraat prioriteit (M1, M2). Naar verwachting zullen er door aflopende contracten nog meer panden leegkomen in de belangrijkste winkelstraat (M2). Tenslotte zal er in de aanloopgebieden een herbestemming van winkelpanden naar onder andere wonen plaats moeten vinden (M1).

Daarnaast ligt er een organisatorische uitdaging om het centrummanagement in de binnenstad beter te laten functioneren. Recentelijk zijn er meerdere ondernemersverenigingen en stichtingen samengevoegd tot één collectieve organisatie. Momenteel is men bezig om een overlegorgaan te creëren tussen vertegenwoordigers van de ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente. Dit moet er onder andere toe leiden dat de verschillende agenda's gecombineerd en geprioriteerd worden. Het beter afstemmen van belangen moet leiden tot een effectievere samenwerking (M1). Om het centrummanagement te kunnen laten functioneren, zullen allereerst de momenteel vacante bestuursfuncties moeten worden ingevuld. Daarnaast moet er een nieuwe centrummanager worden aangesteld (M2).



VERNIEUWING UITGELICHT: ROAN FASHION

ROAN Fashion is gespecialiseerd in damesmode. Klanten zijn vooral enthousiast over de verrassende en gedurfde collectie in de winkel: *“Wij proberen ons te onderscheiden, door een goede mix van merken te kiezen en het daarnaast zo in te kopen dat we toch verrassingen kunnen creëren in de winkel. Andere collega’s kopen toch net wat meer op safe of wat minder gek in.”* Door middel van persoonlijk stylingsadvies worden klanten geholpen bij het vinden van een leuke combinatie (M2).

Figuur 44. Een voorbeeld van vernieuwend ondernemerschap in het centrum van Meppel (roanmeppel.nl)

4.6 SAMENVATTING BEVINDINGEN VERGELIJKINGSSTUDIE

	Assen	Emmen	Hoogeveen	Meppel
Hoogste leegstandscategorie	Structureel (3> jaar) 12,5% - 15.236 m ²	Langdurig (1-3 jaar) 5,9% - 5.548 m ²	Structureel (3> jaar) 5% / 4.115 m ²	Aanvang/frictie (1< jaar) 7,5% / 4.764 m ²
Leegstand binnen het nieuwe kernwinkelgebied	60% / 15692 m ²	50% / 5.399 m ²	36% / 2.858 m ²	73% / 9.372 m ²
Toekomstige rol gemeente	Faciliteren en stimuleren van innovatie en diversiteit	Faciliteren door ruime kaders te hanteren waarbinnen initiatieven zich kunnen ontplooiën	Faciliteren van ontwikkelingen.	Faciliteren aan de hand van kaderstellend beleid.
Innovatieve concepten die beleidsmatig niet konden worden toegestaan	Nee. Geen concrete voorbeelden	Race-simulatie: Geen medewerking in verband met mogelijke geluidsoverlast in combinatie met late openingstijden	Nee. Geen concrete voorbeelden.	Nee. Geen concrete voorbeelden
Gebrek aan vernieuwing en de gegeven verklaring	Ja. Winkelaanbod is weinig onderscheidend	Ja. Een groep ondernemers is zich er onvoldoende van bewust dat er vernieuwing nodig is.	Ja. Een groep ondernemers weet niet goed hoe ze vernieuwingen in de praktijk kunnen doorvoeren.	Ja. Dit heeft onder andere te maken met dat de consument veilige keuzes maakt en nieuwe concepten te weinig op waarde weet te schatten
Daghoreca toegestaan in winkelpanden	Ja.	Ja.	Ja.	Nee. Alleen panden met een horeca aanduiding.
Houding ten aanzien van blurring	Positief maar met grote twijfels over een aantal dilemma's.	Positief maar met zorgen over een mogelijke nivellering van de bestaande kwaliteitshoreca.	Positief. Wordt gezien als een vorm van gastvrijheid en biedt kansen om de beleving te verhogen.	Terughoudend. Eerst mogelijke effecten bespreken met actoren.
Binnenstadsorganisatie/ centrummanagement	In oprichting	Actief. Meer verbondenheid tussen de winkeliersverenigingen van het Oude centrum en de Weiart is een speerpunt	Actief sinds 2009	In oprichting

Tabel 19. Samenvatting bevindingen vergelijkingsstudie.

5. INSTITUTIONELE ANALYSE VAN HET BINNENSTEDELIJK WINKELGEBIED

Op basis van de voorgaande vergelijkingsstudie (hoofdstuk 4), kan gesteld worden dat de problematiek van de Drentse steden grotendeels overeenkomstig is. Daarnaast blijkt dat ook de onderlinge beleidsmatige verschillen beperkt zijn. Dit geeft voldoende aanleiding om deze bevindingen te generaliseren voor een analyse op basis van het IAD-model, zoals beschreven in paragraaf 2.6. Door de institutionele context van het binnenstedelijk winkelgebied te analyseren, kan inzicht worden verkregen in welke factoren het aanpassingsvermogen van het gebied bevorderen of belemmeren. In dit hoofdstuk worden, op basis van de zeven regels uit het IAD-model van Ostrom (2011), de belangrijkste spanningen voor een vitaal binnenstedelijk winkelgebied uiteengezet.

BOUNDARY RULES: SELECTIE VAN ACTOREN

De ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied wordt beïnvloed door een groot aantal actoren, doordat in principe elke gebruiker in meer of mindere mate invloed heeft op de kwaliteit van de binnenstad (E&E advies, 2017). Deze gebruikers kunnen elk moment toetreden tot of uittreden uit dit actieggebied. De gemeente, ondernemers, vastgoedeigenaren en het centrummanagement kunnen als de meest dominante actoren worden beschouwd. De invloed van deze actoren is in de vergelijkingsstudie meermaals naar voren gekomen. Verder zijn er diverse actoren, die een meer ondergeschikte rol hebben, omdat ze op indirecte wijze invloed uitoefenen op het winkelgebied. Hiertoe kunnen onder andere de inwoners/bezoekers, makelaars, financierders en directies van winkelketens gerekend worden. Vooral de vele ondernemers en vastgoedeigenaren maken het aantal belanghebbenden zeer omvangrijk. In de binnenstad van Assen zijn bijvoorbeeld alleen al 400 ondernemers gevestigd (A2). Deze ondernemers zijn bovendien actief in verschillende sectoren (detailhandel, horeca, cultuur en toerisme), waardoor ze diverse belangen hebben (A3; E&E advies, 2017).

Zoals hiervoor geconstateerd is het aantal actoren zeer omvangrijk en tevens niet stabiel. Voortdurend kunnen er actoren toetreden tot het actieggebied, maar ook hieruit treden. Dit heeft gevolgen voor de wijze, waarop de planning van het binnenstedelijk winkelgebied plaats kan vinden. Het ontwikkelen van collectieve plannen met een hoog detailniveau is bijvoorbeeld minder van waarde. Dergelijke plannen zijn op het moment van oplevering alweer gedeeltelijk achterhaald, doordat de omstandigheden veranderen tijdens de langdurige planvormingstrajecten, die hiervoor nodig zijn. Dit komt, doordat zowel de inhoud als de actoren en hun belangen, continu veranderen. Dergelijke trajecten dragen dan ook niet bij aan het vergroten van het adaptieve vermogen van het binnenstedelijk winkelgebied. Hiervoor kunnen actoren beter proberen om consensus te bereiken over een bepaalde manier van werken, die meer ruimte biedt voor flexibiliteit.

POSITION RULES: ROL VAN ACTOREN

In dit onderdeel zal nader in worden gegaan op de rol van de gemeente, ondernemers, vastgoedeigenaren en het centrummanagement. Zoals hiervoor beschreven zijn dit de meest dominante actoren in het binnenstedelijk winkelgebied.

Gemeente

Huidige rol: Sturen & faciliteren

De informele norm in het binnenstedelijk winkelgebied is, dat er vooral gekeken wordt naar de gemeente, wanneer het winkelgebied niet functioneert. Deze verwachtingen sluiten echter niet aan bij het vermogen om te reageren van de gemeente, aangezien zij maar een beperkte invloed heeft (E&E advies, 2017). De gemeente creëert het beleidsmatige speelveld waarbinnen de gebruikers van de binnenstad kunnen opereren en draagt de zorg voor het waarborgen van het publieke belang. Verder is ze verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van publieke voorzieningen (A1; E1; H1; M1).

Alle onderzochte gemeenten benadrukken bezig te zijn met een omschakeling van een sturende naar een meer faciliterende rol. Dit blijkt vooral uit het gegeven dat de gemeenten steeds meer proberen om kaderstellend, in plaats van sturend, beleid op te stellen (A1; E1; H1; M1). Opvallend is dat meerdere gemeenten aangeven soms nog zoekende te zijn in het vinden van de balans tussen het geven van sturing enerzijds en het meer faciliteren anderzijds (A1; E1; M1). Dit blijkt onder andere uit de volgende quote van een van de geïnterviewden van de gemeente Assen:

“Je ziet in de binnenstad dat wij de kaders voor detailhandel en functiemenging best wel breed hebben. Maar soms vraagt de markt ook om strengere kaders. Want je wil wel dat die winkels samen in dat kernwinkelgebied gaan zitten en de aanloopstraten verkleuren naar andere functies. Dat betekent dat je in die aanloopgebieden eigenlijk zegt dat daar geen detailhandel meer mogelijk is. Daar ga je kaders eigenlijk niet verbreden, maar juist verkleinen. Daar worstelen wij ook wel mee. Is dat onze rol als overheid om te gaan sturen en te bepalen voor de buitenwereld wat goed en slecht is?” (A1)

Het probleem dat door de geïnterviewden wordt aangekaart raakt het interventiedilemma van Savini et al. (2015), zoals beschreven in paragraaf 2.5. In hoeverre is het legitiem om als overheid een interventie te plegen in de binnenstad, door mogelijk goed functionerende aanloopstraten her te bestemmen ten behoeve van de kwaliteit van het kernwinkelgebied? Deze twijfels illustreren dat de gemeenten nog niet bepaald hebben op welke punten ze willen sturen en op welke punten ze willen faciliteren. Hierdoor ontstaat er een bepaalde mate van onzekerheid over de te varen koers. Op een aantal punten hebben gemeenten de behoefte om een bepaalde mate van sturing aan te brengen op de markt (A1; E1; H1; M1). In de sectie over de toegestane acties van actoren zal hier nader op in worden gegaan. Een meer faciliterende rol vergt mogelijk ook een andere werkwijze van de gemeente. Volgens een van geïnterviewden moeten gemeenten zichzelf afvragen of hun organisatie ook daadwerkelijk in staat is om een initiatiefnemer snel te faciliteren (P1). Hiervoor is onder andere van belang dat de ambtelijke afdelingen (ruimtelijke ordening, economische zaken en vergunning & handhaving) in staat zijn om een eenduidig verhaal te communiceren (P1). Anders zullen de verschillende afdelingen van de overheid een obstakel blijven voor initiatiefnemers (D1; Buitelaar et al., 2012).

Voor de adaptiviteit van het binnenstedelijk winkelgebied is het vooral van belang dat er duidelijkheid ontstaat over waar de gemeente wel en niet op wil sturen. Duidelijkheid verschaffen over haar verantwoordelijkheden, kan bijdragen aan het veranderen van de informele norm van de gemeente als de belangrijkste probleemeigenaar (P1; DTNP, 2015). Dit biedt de andere actoren tevens de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid ten aanzien van bepaalde taken zelf te organiseren. Vanuit de principes van de Urban Codes zou de gemeente vooral moeten sturen op haar kernverantwoordelijkheden (Moroni, 2015).

Ondernemers

Huidige rol: continueren en initiëren

De primaire taak van de ondernemers in de binnenstad is het verzorgen van een kwalitatief sterk aanbod van producten, diensten en vermaak, wat aansluit bij de vraag van de consument. Vanuit de principes van de vrijemarkteconomie zijn de ondernemers vrij om, binnen het gehanteerde beleidskader, eigen keuzes te maken over de precieze invulling van hun concept (A3; M2). De verantwoordelijkheid om vernieuwingen te initiëren, die inspelen op de veranderende behoefte van consumenten, ligt dan ook volledig bij de ondernemers. In de geanalyseerde steden blijkt dat een groot gedeelte van de ondernemers vooral haar traditionele bedrijfsvoering continueert (A3; A4; E2; H1; H2; D1). De volgende quote staat symbool voor de situatie in de Drentse steden:

“Ik merk dat de zaken die echt met leuke dingen bezig zijn, door activiteiten te organiseren en extra dingen doen voor hun klanten, dat die ook wel beter lopen. Die doen het beter dan de winkeliers die de deuren opendoen, het reclamebord buiten zetten en vervolgens achter de kassa gaan staan. Daar hebben we er echt wel een aantal van. Daarvan denk ik: ‘jongens, zo overleef je de winter ook niet. Dat komt niet goed.’” (E2)

Het beperkte aanpassingsvermogen van ondernemers is onwenselijk voor het adaptieve vermogen van het winkelgebied, omdat de veranderde winkelbehoefte vernieuwing vergt (A3; E2). Om te begrijpen welke factoren beperkend of conditionerend zijn om vernieuwing te initiëren, is het van belang om de verschillende types ‘ondernemers’ te onderscheiden:

- De ondernemer: dit type is dynamisch en heeft de mogelijkheid om als ondernemer naar zijn winkel te kijken. De ondernemer probeert voortdurend te vernieuwen door in te spelen op bepaalde (sectorale) ontwikkelingen. Een ontoereikend investeringsbudget en restrictief beleid kunnen hier belemmerende factoren voor zijn. Daarnaast is de ondernemer vaak de initiator van (collectieve) acties, die de belevingswaarde van het winkelgebied verhogen.
- De winkelier: de eigenaar die veel zelf achter de toonbank staat en daardoor veel tijd kwijt is aan operationele zaken. Daardoor heeft hij weinig tijd om na te denken over hoe de wereld om hem heen verandert. Dit type onderneemt vrij traditioneel en koestert vooral zijn vaste klanten. De winkelier voert relatief weinig vernieuwingen door en is minder vaak bereid om mee te werken aan collectieve acties of koopzondagen. Een gebrek aan kennis, tijd, geld of werkuren kunnen hiervoor een belemmering vormen.
- De filiaalhouder: deze categorie heeft zich grotendeels te houden aan het beleid en de formule van het grootwinkelbedrijf. Ze worden vaak gezien als de ‘freeriders’ van het winkelgebied, omdat ze in de regel niet meedoen aan lokale activiteiten maar daar wel van profiteren. Door de gecentraliseerde bedrijfsvoering en de uniforme formules zijn de ketens weinig onderscheidend en vernieuwend (A2; A3; E2; H1; H2).

Vastgoedeigenaren

Huidige rol: Beperken en faciliteren

De vastgoedeigenaren beheren de (winkel)panden in de binnenstad en bepalen of een onderneming zich op een bepaalde locatie kan vestigen. In bepaalde gevallen kan de rol van vastgoedeigenaren zeer beperkend zijn. Het gebrek aan flexibiliteit van vastgoed wordt beschouwd als een belangrijke belemmeringen in de bestrijding van leegstand (Hoeffnagel, 2018). Dit richt zich met name op een gebrek aan bereidheid om de invulling van andere functies mogelijk te maken en om huurprijzen aan te passen. Een verlies van langer-termijnrendement is hier de belangrijkste reden voor. Eigenaren blijven wachten op een nieuwe huurder, die aan de gevraagde huurprijs wil voldoen (E1; M1; Vosjan, 2017). Meerdere geïnterviewden geven aan dat er echter een groot verschil is tussen regionale en (inter)nationale vastgoedeigenaren. Regionale partijen zijn gevoeliger voor de lokale problematiek, waardoor ze sneller bereid zijn om mee werken aan oplossingen. (Inter)Nationale eigenaren hanteren

daarentegen vaak een zakelijker afwegingskader. Deze partijen hebben vaak ook vastgoed in andere steden met soortgelijke problemen, waardoor ze terughoudender zijn met het investeren in en het afwaarderen van panden (A2; Evers et al., 2014).

Voor het aanpassingsvermogen van de binnenstad is het van belang dat meer vastgoedeigenaren de hernieuwde invulling van lege panden gaan faciliteren. Door de panden geschikt te maken voor andere functies kan het overschot aan winkelruimte worden teruggedrongen (M1). Dit overschot schaadt immers de vitaliteit van het winkelgebied. Bovendien draagt inflexibel vastgoed niet bij aan het creëren van dynamiek en het ontstaan van vernieuwende ontwikkelingen (Hoeffnagel, 2018).

Centrummanagement/binnenstadsorganisatie

Huidige rol: Vertegenwoordigen, organiseren en stimuleren

Het centrummanagement (of binnenstadsorganisatie) vertegenwoordigt de belangen van de private actoren (ondernemers en vastgoedeigenaren) in het winkelgebied. In Hogeveen en Meppel is het centrummanagement al een aantal jaren actief, terwijl ze in Assen en Meppel een dergelijke organisatie aan het oprichten zijn. Via het centrummanagement kunnen er afspraken worden gemaakt over de gewenste kwaliteit en aantrekkingskracht voor het gehele centrum. Verder neemt het vaak de organisatie van collectieve (sfeer)acties op zich (E2; H1). Daarnaast kunnen ze vernieuwing en samenwerking stimuleren. In de meeste gevallen heeft het centrummanagement geen tot zeer beperkte beslissingsbevoegdheid om ontwikkelingen tegen te houden. In bijvoorbeeld Hogeveen blijkt dat een goed georganiseerd centrummanagement een forse meerwaarde kan hebben voor het winkelgebied. De organisatie vormt de verbindende schakel tussen de actoren (gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren). Hierdoor vindt er regelmatig afstemming plaats over ontwikkelingen en kunnen potentiële problemen in een vroeg stadium worden aangepakt (H1). In de andere Drentse steden is de rol van het centrummanagement (of binnenstadsorganisatie) momenteel nog minder sterk ontwikkeld.

Een organisatie als het centrummanagement biedt mogelijkheden om op hoofdlijnen afstemming te creëren tussen het grote aantal belanghebbenden in het binnenstedelijk winkelgebied. Enige vorm van onderlinge afstemming is vanuit het oogpunt van adaptiviteit gewenst, omdat de ontwikkelingen in het gebied anders mogelijk geen richting krijgen. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreider in worden gegaan op de potentiële meerwaarde die het centrummanagement heeft, om de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied te verhogen.

CHOICE RULES: TOEGESTANE ACTIES VAN ACTOREN

Uit de analyse blijkt, dat de beleidskaders van de gemeenten veel ruimte bieden voor nieuwe (innovatieve) ontwikkelingen. Dit wordt gedeeltelijk onderschreven door het beperkte aantal voorbeelden, waarin het beleid als de belemmerende factor werd beschouwd. Zoals reeds beschreven in de vorige sectie, geven de gemeenten op bepaalde punten beleidsmatige sturing aan de kwaliteit van het winkelgebied. Hieruit blijkt de gemeenten nog zoekende zijn in hoeverre ze de markt ruimte moeten bieden en wanneer ze de markt tegen zichzelf in bescherming moet nemen. Deze twijfels hebben betrekking op het dilemma van reguleren van Savini et al. (2015) en houden verband met het niet duidelijk afbakenen van de gemeentelijke kerntaken.

Het meest in het oog springende voorbeeld is het beleid van de gemeente Meppel om (voorlopig) geen daghoreca in het kernwinkelgebied toe te staan, in panden zonder horecabestemming. De gemeente wil hiermee vooral de positie van de detailhandel in de binnenstad beschermen (M1). Hierdoor zijn populaire combinaties van detailhandel of dienstverlening met horeca momenteel niet mogelijk. In de andere Drentse steden is hier wel ruimte voor. Ook in de andere gemeenten zijn er voorbeelden die erop duiden dat de gemeente de markt enigszins wenst te coördineren. In Hoogeveen worden bijvoorbeeld ondernemingen, gericht op financiële dienstverlening, geweerd uit het kernwinkelgebied, omdat ze weinig toevoegen aan de totale belevingswaarde van het gebied (H1).

Vanuit landelijke wetgeving is ook de Drank- en Horecawet een belemmerende factor. Hierdoor is het niet mogelijk om alcohol te schenken in combinatie met detailhandel, dienstverlening of bepaalde horeca-activiteiten. Aangezien de wet ook geen pilots toestaat, heeft ook de gemeente weinig ruimte om van de wet af te wijken (de Greeff & Lemmers, 2016). Doordat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de Drank- en Horecawet, kunnen ze er echter wel voor kiezen om dergelijke initiatieven tot op zekere hoogte te gedogen (P1; A1). Verder constateren een aantal geïnterviewden dat gemeenten vaak overbodige regels hanteren voor vergunningen (P1; A2). Deze regels hebben geen directe relatie met de kerntaken van de gemeente (veiligheid, openbare orde en gezondheid) en gaan vaak over een bepaalde gewenste kwaliteit (P1). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels over het gewenste materiaal voor terrassen. Wanneer ondernemers behoefte hebben aan afstemming, dan kunnen ze hier ook (via het centrummanagement) onderling afspraken over maken (P1; A2).

Vanuit het perspectief van adaptieve planning is alle regelgeving, die niet direct gericht is op het voorkomen van ongewenste negatieve effecten, in principe ongewenst. Dit geldt bijvoorbeeld voor beleid, dat gericht is op het bereiken van een bepaalde kwaliteit van het winkelaanbod. Het coördineren van de markt is vanuit de principes van de Urban Codes niet wenselijk, aangezien beleid voor alle actoren gelijk en onafhankelijk van een bepaald gewenst toekomstperspectief dient te zijn.

SCOPE RULES: VERWACHTE UITKOMSTEN

De geanalyseerde steden hebben een sterke focus op het functioneren en de vitaliteit van hun eigen binnenstad. Dit is te verklaren doordat het beleid en de onderliggende plannen georiënteerd zijn op het schaalniveau van de binnenstad. Daarnaast vinden ook investeringen plaats op een lokaal niveau. De vitaliteit van een binnenstad wordt echter niet alleen bepaald door de kwaliteit van de binnenstad zelf, maar ook door de kwaliteit binnen een (boven)regionaal perspectief. Dit houdt in, dat de Drentse steden niet alleen met elkaar concurreren, maar ook met de andere (middel)grote steden in Noord-Nederland (Evers et al., 2014). De afstemming op regionaal niveau is echter beperkt. In de geanalyseerde binnenstadsvisies wordt slechts beperkt ingegaan op de onderscheidende kwaliteiten ten opzichte van andere steden. Daarnaast zit er ook nog een sterke mate van overlap in deze 'onderscheidende kwaliteiten'. Assen en Hoogeveen hebben bijvoorbeeld allebei de ambitie om zich te onderscheiden als gezellige en bereikbare familiestad (E&E advies, 2017; gemeente Hoogeveen, 2017). Verder vindt er tussen de steden slechts beperkt uitwisseling van kennis en ervaringen plaats. Hierdoor wordt de mogelijkheid om van elkaar te leren grotendeels onbenut gelaten. Onder andere de gemeente Assen gaf aan graag te willen weten, hoe andere gemeenten omgaan met bijvoorbeeld het toestaan van webshops en blurring (A1).

Er is dus een mismatch tussen enerzijds een sterke lokale focus op de kwaliteit van de binnenstad en anderzijds het besef, dat de dynamiek van het winkellandschap regionaal is. Vanuit het oogpunt van adaptiviteit is meer regionale afstemming gewenst, omdat dit kan leiden tot meer diversiteit tussen de steden. Dit kan tevens de robuustheid van de Drentse steden verhogen. Doordat de onderlinge verschillen momenteel dermate klein zijn, ervaren ze grotendeels dezelfde problemen (Zwijenburg & Voss, 2018). Wanneer bijvoorbeeld een aantal ketens in het middensegment failliet gaat, ervaren meerdere Drentse steden dezelfde negatieve gevolgen, aangezien het aanbod weinig onderscheidend is ten opzichte van elkaar (A4). Bovendien kan het probleemoplossend vermogen van de Drentse steden verhoogd worden door op regionaal niveau kennis en ervaringen uit te wisselen. Dit kan bijvoorbeeld door gezamenlijk te leren van experimenten of door het creëren van een kennisplatform. Hiermee kan gedeeltelijk voorkomen worden dat ze in meerder steden tegelijk oplossingen moeten bedenken voor soortgelijke problemen (A1).

AGGREGATION RULES: MATE VAN BESLISSINGSBEVOEGDHEID OVER GEMAAKTE KEUZES

Uit de analyse komt tevens naar voren, dat vooral de houding van de overheid belangrijk is. Volgens meerdere geïnterviewden wordt het planologisch instrumentarium vaak als excuus gebruikt om ontwikkelingen tegen te houden. Met de juiste houding kan de overheid echter veel ontwikkelingen mogelijk maken. De beschikbare planologische instrumenten bieden hier voldoende mogelijkheden om adequaat te kunnen handelen (E1 & M1). Een van de geïnterviewden beschrijft het als volgt:

“Als een ontwikkeling past binnen de denklijn maar niet binnen het beleid, dan kun je misschien meewerken aan een afwijking. Planologisch gezien heb je heel veel instrumenten, dus je kunt veel mogelijk maken. Dus het feit of het planologisch instrument er is of niet, dat is dus niet zo interessant. Het gaat om je doel en hoe je het kunt bereiken. De uiteindelijk gekozen planologische regeling is dan het laatste sluitstuk.” (M1)

Een gemeente heeft dus een hoge mate van beslissingsbevoegdheid om initiatieven van andere actoren toe te staan of af te wijzen. De complexe formulering van wet- en regelgeving en de ingewikkelde procedures voor afwijkingen kunnen ertoe leiden, dat de initiatiefnemer het besluitvormingsproces niet op de inhoud kan volgen. Dit geeft overheidsinstanties een machtspositie om het besluitvormingsproces ten aanzien van initiatieven minder transparant te maken (Alfasi & Portugali, 2007). Vanuit de principes van de Urban Codes is dit zeer onwenselijk, aangezien besluitvorming begrijpelijk en transparant dient te zijn. Dit verkleint immers de kans op een ongelijke behandeling van actoren (Moroni, 2015). De gemeente Meppel probeert de planologische procedure zoveel mogelijk te faciliteren voor initiatiefnemers. Dit doen ze door de aanvraag, de procedurele zaken en de kosten op zich te nemen. Ook worden de procedures korter door tussentijds gebruik te maken van een planologische afwijking (M1). Hoewel het proces van besluitvorming hierdoor niet direct transparanter wordt, draagt het wel bij aan het wegnemen van mogelijke barrières voor initiatiefnemers.

Daarnaast heeft de gemeente, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.4, veel beslissingsbevoegdheid over publieke zaken, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte in het winkelgebied. De hieraan verbonden planvormingstrajecten gaan, net als het opstellen van de binnenstadsvisie, steeds vaker in samenwerking met de belangrijkste actoren. Hierbij is het van belang dat deze plannen het vermogen hebben om mee te bewegen, wanneer veranderende omstandigheden hier aanleiding voor geven (Walker et al., 2013). Voor de openbare ruimte betekent dit bijvoorbeeld dat de inrichting niet voor een periode van 20 jaar moet worden vastgelegd, maar relatief snel kan worden aangepast,

wanneer de wensen van de gebruikers veranderen. Hiervoor kunnen de principes van het DAPP-concept worden toegepast (Haasnoot et al., 2012).

De invloed van de gemeenten op de kwaliteit van het aanbod in de binnenstad is daarentegen beperkt. Dit houdt in dat ze weinig zeggenschap hebben over het type ondernemingen en de kwaliteit hiervan. Ook heeft de gemeente slechts een beperkte invloed op de vestigingslocatie van winkels, omdat ze niet mag ordenen op basis van economische motieven (DTNP, 2015). De gemeente en het centrummanagement kunnen wel hun voorkeuren aangeven, maar uiteindelijk heeft de desbetreffende vastgoedeigenaar de beslissingsbevoegdheid om een locatie wel of niet te verhuren aan een bepaald type onderneming (E1). Daarnaast is de ondernemer zelf verantwoordelijk voor de invulling van zijn concept en de kwaliteit van zijn onderneming (A3; A4; M2). Het centrummanagement kan de gewenste vernieuwing, gastvrijheid en samenwerking hoogstens stimuleren (E2; H1). Doordat de beslissingsbevoegdheid van de gemeente op deze punten ontbreekt, kan het DAPP-concept niet worden toegepast om adaptiviteit te genereren. In plaats daarvan kan het adaptieve vermogen versterkt worden door de private partijen de ruimte te bieden om kwaliteit te kunnen leveren. Hiervoor kunnen de principes van de Urban Codes worden toegepast (Moroni, 2015).

INFORMATION RULES: BESCHIKBARE INFORMATIE

In alle vier de steden wordt bij een deel van de ondernemers een gebrek aan innovatiedrang en samenwerking geconstateerd. Dit betreft hoofdzakelijk de traditionele winkeliers en filiaalhouders. Volgens meerdere geïnterviewden zijn deze groepen ondernemers zich onvoldoende bewust van de noodzaak om te vernieuwen (A3; A4; E2; H1; H2; M2). Daarnaast zien ze soms nog te weinig de meerwaarde in het gezamenlijk optrekken en het organiseren van collectieve acties. Tevens ontbreekt het ze in bepaalde gevallen aan het innovatieve vermogen om dergelijke vernieuwingen in de praktijk te brengen (A3, H1).

Aan de genoemde tekortkomingen liggen een aantal factoren ten grondslag. Een van deze factoren heeft betrekking op het gebrek aan kennis. De ontwikkelingen in het winkellandschap zijn dermate dynamisch en divers, dat het voor ondernemers steeds moeilijker wordt om hiervan op de hoogte te blijven en de betekenis ervan te vertalen naar hun eigen bedrijfsvoering (A3; E2; H1). Hierdoor blijft de benodigde vernieuwing uit. Bij het gebrek aan samenwerking speelt mee, dat veel ondernemers voornamelijk individueel opereren (H1). Dit komt onder andere voort uit het gegeven dat ondernemers, behalve collega's, ook tot op zekere hoogte concurrenten van elkaar zijn. Daarnaast zorgt ook de disbalans in de inzet van middelen (geld, uren en goederen) bij collectieve acties voor een bepaalde mate van onbegrip (A4; .

Voor de adaptiviteit van het binnenstedelijk winkelgebied is het van groot belang dat de ondernemers over de benodigde kennis beschikken, om in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden. Anders blijft de benodigde vernieuwing uit en zullen de Drentse steden de concurrentiestrijd met andere steden verliezen. Een goede samenwerking kan er daarnaast voor zorgen dat actoren elkaar gaan versterken. De meerwaarde die hiermee gecreëerd wordt, kan de Drentse steden onderscheiden ten opzichte van andere steden (A4; H1).

PAYOFF RULES: KOSTEN EN BATEN VAN ACTIES EN DE UITKOMSTEN HIERVAN

In de Drentse binnensteden wordt toegewerkt naar een meer gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de binnenstad. Dit houdt in dat ook alle gebruikers moeten delen in de kosten en baten. Uit de analyse blijkt dat er een aantal institutionele barrières zijn, die ervoor zorgen dat bepaalde actoren niet willen delen in de kosten. Vastgoedeigenaren zijn vaak niet bereid om huurprijzen te verlagen omdat ze dan de waarde van de panden af moeten boeken. Met name voor beleggingsfondsen ligt een forse waardedaling van de vastgoedportefeuille zeer gevoelig (A2; M1; Evers et al., 2014). Desondanks zijn er instrumenten om de vastgoedeigenaren in beweging te krijgen. Herbestemming- en verplaatsingsubsidies kunnen worden aangeboden om eigenaren te stimuleren. Daarnaast kan het instellen van een leegstandsverordening (verbod op leegstand) fungeren als drukmiddel. Onder andere in Winschoten is de combinatie van subsidies en een leegstandsverordening zeer succesvol gebleken in het bestrijden van de leegstand (M1; Bekkers, 2016; Vosjan et al., 2017)

Daarnaast zijn er ondernemers en vastgoedeigenaren, die niet bereid zijn om bij te dragen aan collectieve investeringsbudgetten voor gezamenlijke acties of algemeen onderhoud. Deze ondernemers zien de meerwaarde niet, geven de voorkeur aan andere investeringen of hebben deze middelen niet ter beschikking. Dit leidt tot een disbalans in de inzet van middelen onder actoren (A4; H1). De 'freeriders' kunnen echter tot een financiële bijdrage worden gedwongen door het instellen van contributie en Bedrijf Investerings Zones (BIZ). Met een BIZ kunnen ondernemers en vastgoedeigenaren worden belast op basis van de locatie en omvang van hun pand. Onder andere in Meppel is men bezig om een BIZ voor het vastgoed en een BIZ voor de winkels in te stellen (M1; Vosjan et al., 2017).

Een niet te onderschatten factor voor het uitblijven van vernieuwing is het gebrek aan financiële middelen van ondernemers om te kunnen investeren. De fysieke winkels hebben het de afgelopen 10 jaar dermate moeilijk gehad, dat veel reserves inmiddels verdampt zijn (Vastgoedmarkt, 2016; van Scheerdijk, 2017). Een van de geïnterviewden in Meppel beweert, dat veel ondernemers mogelijke investeringen uitstellen, omdat ze nog altijd aan het overleven zijn (M2).

De beschreven factoren bevorderen of belemmeren in meer of mindere mate het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied. In het volgende hoofdstuk worden de belangrijkste factoren nogmaals kort uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op vraag hoe adaptieve planning de invloed van deze factoren kan versterken of verminderen.

6. DE POTENTIE VAN EEN ADAPTIEVE BENADERING VOOR DE PLANNING VAN HET BINNENSTEDELIJK WINKELGEBIED

Op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken, wordt in dit laatste hoofdstuk een advies uiteengezet over de potentie van een adaptieve benadering voor de planning van het binnenstedelijk winkelgebied. Allereerst worden de belangrijkste bevindingen uit de vergelijkingsstudie en de institutionele analyse beschreven. Vervolgens wordt geïllustreerd hoe een adaptieve benadering van het binnenstedelijk winkelgebied vorm kan krijgen. Daarna wordt beargumenteerd in hoeverre de in paragraaf 2.4 beschreven adaptieve planningsbenaderingen (DAPP-concept en Urban Codes) een alternatief vormen voor de huidige werkwijze. Tenslotte wordt ingegaan op een aantal factoren, die aan het oorspronkelijk theoretische model zijn toegevoegd.

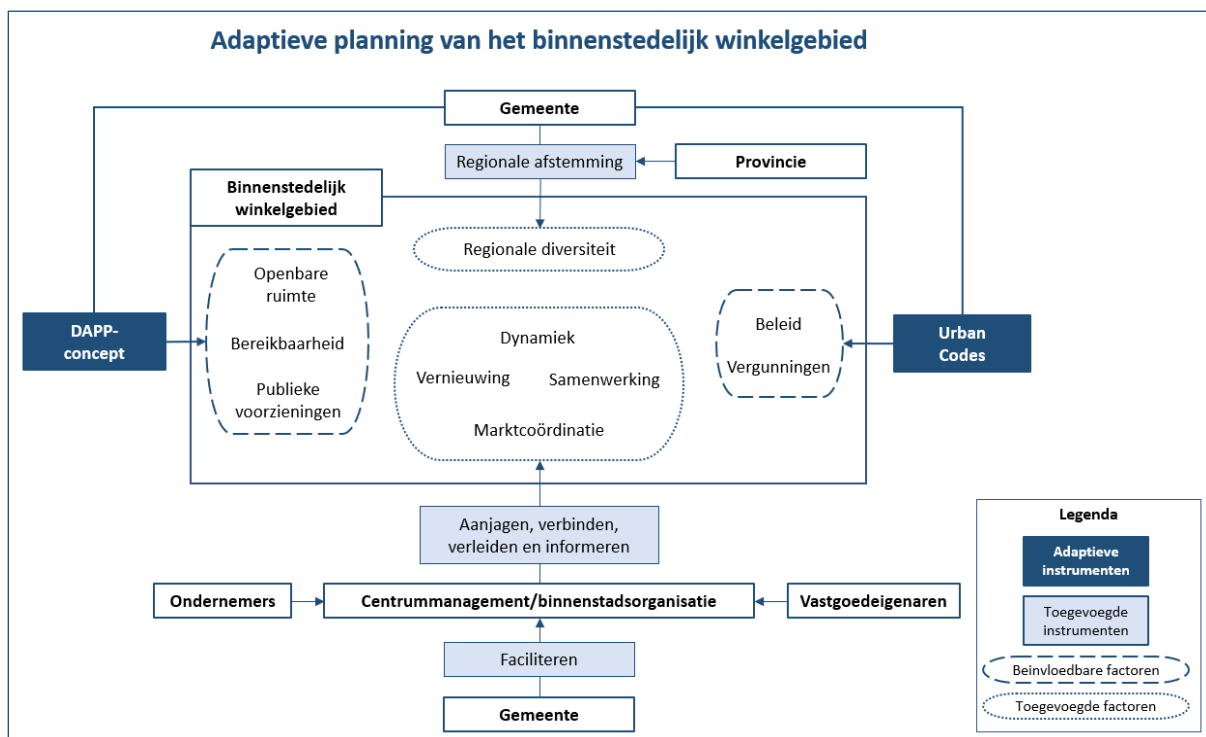
BEVINDINGEN ANALYSES

In hoofdstuk vier zijn de leegstand, het winkelbeleid en de uitdagingen van de Drentse binnenstedelijke winkelgebieden geanalyseerd. De bevindingen uit deze vergelijkingsstudie zijn samengevat in tabel 19. Vervolgens is in het vorige hoofdstuk geanalyseerd, welke factoren het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied bevorderen en belemmeren. De belangrijkste bevindingen uit deze analyses zijn:

- De vitaliteit van de Drentse middelgrote steden staat door de hoge leegstand en het weinig vernieuwende winkelaanbod structureel onder druk.
- De problematiek van de binnenstedelijke winkelgebieden is gedeeltelijk ruimtelijk van aard. De ruimtelijke opzet van het winkelgebied is te groot om in het gehele gebied een aantrekkelijke sfeer te creëren. Bovendien overstijgt het aanbod aan winkelruimte de daadwerkelijke behoefte. Hierdoor staan er veel panden langdurig en structureel leeg. Vooral in de overdekte winkelcentra is veel leegstand te vinden.
- Het winkelbeleid van de Drentse gemeenten biedt relatief veel mogelijkheden voor vernieuwend ondernemerschap. Er zijn weinig voorbeelden van innovatieve winkelconcepten die beleidsmatig niet konden worden toegestaan.
- De mogelijkheden voor gemeenten om sturing te geven aan de kwaliteit van het winkelaanbod zijn relatief beperkt. De gemeente heeft de bevoegdheden om bepaalde ontwikkelingen tegen te houden, maar de mogelijkheden voor het geven van gerichte sturing zijn beperkt.
- Door een gebrek aan samenwerking tussen ondernemers blijft de gewenste dynamiek in de binnenstad uit. Veel ondernemers opereren voornamelijk individueel en zijn zich onvoldoende bewust van de meerwaarde om gezamenlijk op te trekken. Hierdoor komen collectieve acties maar beperkt van de grond.
- Bij een deel van de ondernemers blijft de benodigde vernieuwing van winkelaanbod uit. Door een gebrek aan kennis, creativiteit, middelen en bevoegdheid is deze groep niet in staat om meerwaarde te creëren op het gebied van beleving, service en gastvrijheid. Hierdoor geven ze de consument geen extra redenen om de fysieke winkels te bezoeken.

ADAPTIEVE PLANNING VAN HET BINNENSTEDELIJK WINKELGEBIED

Op basis van de bevindingen uit de analyse kan het theoretische model worden ingevuld. In figuur 45 is schematisch weergegeven hoe een adaptieve planning van het binnenstedelijk winkelgebied vorm kan krijgen. Hierin is aangegeven, op welke elementen de toepassing van het DAPP-concept en de Urban Codes van invloed kunnen zijn. Uit de analyse is echter gebleken dat er ook andere belemmerende factoren zijn, waar deze adaptieve planningsinstrumenten geen invloed op hebben. Deze factoren zijn toegevoegd aan het model en hebben onder andere betrekking op het bereiken van een bepaalde gewenste kwaliteit van het winkelgebied. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stimuleren van vernieuwing en het coördineren van bepaalde marktontwikkelingen. De andere factor, die aan het model is toegevoegd, gaat over het creëren van regionale diversiteit tussen de Drentse steden. Door middel van regionale afstemming kan er meer verscheidenheid tussen de winkelgebieden gecreëerd worden. Tenslotte vervult de gemeente een dubbelrol bij de planning van het gebied. Aan de ene kant vormt ze het beleidskader en stuurt ze de kwaliteit van de publieke aspecten, terwijl de gemeente aan de andere kant de ontwikkelingen vanuit de ondernemers en het centrummanagement faciliteert.



Figuur 45. Schematische weergave van hoe een adaptieve planning van het binnenstedelijk winkelgebied vorm kan krijgen. Het oorspronkelijke theoretische model met de adaptieve planningsbenaderingen is aangevuld met instrumenten en factoren die ook van belang zijn voor de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied.

DAPP-CONCEPT & URBAN CODES

De gemeente kan adaptiviteit genereren door zich meer te richten op haar kerntaken en door de principes van het DAPP-concept en de Urban Codes te integreren in haar werkwijze. Dit betekent allereerst, dat de gemeente zich meer gaat richten op de publieke aspecten van het winkelgebied, zoals de inrichting van de openbare ruimte, de bereikbaarheid van het centrum en de beschikbaarheid van publieke voorzieningen. De kwaliteit hiervan moet voortaan mee kunnen bewegen met de veranderende behoeftes van de gebruikers. Dit vraagt om een planningsbenadering die minder gericht is op de langere termijn of een specifiek toekomstbeeld. Op basis van het DAPP-concept kunnen

adaptatiepunten in het planningsproces worden ingebouwd, die inzichtelijk maken of er veranderende omstandigheden zijn, die aanleiding geven om aanpassingen door te voeren (Haasnoot et al., 2012). Voor de openbare ruimte in het winkelgebied betekent dit bijvoorbeeld, dat de inrichting niet meer voor een periode van 10 jaar moet worden vastgelegd. Onder andere in delen van Assen en Emmen voldoet de inrichting van de openbare ruimte momenteel niet meer aan de behoeftes van de gebruikers. In Assen betreft dit de omgeving van het Koopmansplein, terwijl het in Emmen voornamelijk gaat om het noordelijke en middelste gedeelte van het centrum (A2; E1). De dynamiek in de binnenstad vraagt om een aantrekkelijk verblijfsgebied, dat het aanpassingsvermogen heeft om ruimte te bieden aan de diverse en continu veranderende behoeftes van de gebruikers. De gemeente kan dit bewerkstellen door van tevoren na te denken over mogelijke alternatieve inrichtingsopties en door vast te leggen, onder welke omstandigheden er een adaptatiepunt bereikt wordt. Vervolgens moet ze de veranderende behoeftes van de gebruikers goed monitoren, om te kunnen bepalen wanneer deze adaptatiepunten bereikt worden en er overgeschakeld moet worden naar een alternatieve inrichtingsoptie (Walker et al., 2013).

Daarnaast kan de gemeente het adaptieve vermogen van het binnenstedelijk winkelgebied verhogen door private ontwikkelingen te reguleren op basis van de Urban codes. Dit houdt in dat er een ruim regelkader opgesteld wordt, dat slechts de minimale eisen ter bescherming van het publieke belang herbergt (Buitelaar et al., 2012; Moroni, 2015). Uit de analyses blijkt, dat de gemeente slechts een beperkte invloed heeft op de kwaliteit van het winkelaanbod. Ze heeft de bevoegdheden om bepaalde ontwikkelingen

Principes Urban Codes:

1. Beperkt in aantal
2. Eenvoudig en ondubbelzinnig geformuleerd
3. Gelijk voor iedereen en toepasbaar voor algemene situaties of acties
4. Onafhankelijk van een specifiek toekomstbeeld
5. Dermate stabiel dat ze voor een lange periode kunnen worden aangehouden
6. Verbieden acties en functies die mogelijk ongewenste negatieve effecten met zich meebrengen.

Figuur 46. De principes van de Urban Codes van Moroni (2015).

tegen te houden, maar de mogelijkheden voor gerichte sturing zijn beperkt (A2; E1). Desondanks probeert de gemeente de kwaliteit met bepaalde regelgeving te sturen. Vanuit het oogpunt van adaptiviteit is elke vorm van sturing op dergelijke aspecten ongewenst, omdat het niet onafhankelijk is van een gewenst toekomstbeeld (Moroni, 2015; Cozzolino, 2018). Bovendien is het de vraag of met het reguleren van bepaalde aspecten ook daadwerkelijk de gewenste sturing bereikt kan worden, terwijl de mogelijkheden hiervoor op andere aspecten ontbreken.

Door de principes van de Urban Codes (zie figuur 46) toe te passen, creëert de gemeente een overzichtelijk, duidelijk, gelijk, onafhankelijk, stabiel en veilig speelveld voor de private actoren (Moroni, 2015). Hierbinnen hebben zij alle mogelijkheden om ontwikkelingen tot stand te brengen. De gemeente handhaaft alleen op acties die bijvoorbeeld leiden tot onveilige situaties, overlast of andere ongewenste negatieve effecten (P1; Moroni, 2015; Platform31, 2016). Voor de rest is de rol van de gemeente volledig gericht op het faciliteren van ontwikkelingen. Zoals benoemd in het vorige hoofdstuk, is het voor een snelle afhandeling van belang dat er een goede interne afstemming plaatsvindt bij gemeente. door aanvragen meer integraal te behandelen (D1; Buitelaar et al., 2012). Ook kan de gemeente proberen om de procedure begrijpelijker en eenvoudiger te maken voor de initiatiefnemer (M1; Alfasi & Portugali, 2007). Tenslotte kan de gemeente ervoor kiezen om blurring-gerelateerde initiatieven tot op zekere hoogte te gedogen (P1; A1).

TOEGEVOEGDE FACTOREN

Zoals is beschreven in de toelichting is het theoretische model (zie figuur 45) niet volledig genoeg om alle factoren van het binnenstedelijk winkelgebied te beïnvloeden. De factoren die niet door het DAPP-concept en de Urban Codes beïnvloed kunnen worden, zijn weergegeven in het middelste gedeelte van het model en hebben met name betrekking op het bereiken van een bepaalde gewenste kwaliteit. Vanuit het theoretische model richt de gemeente zich voortaan alleen nog op haar kerntaken. Dit betekent, dat de gemeente ten aanzien van deze aspecten geen verantwoordelijkheid draagt. Hierdoor wordt het voor de andere actoren duidelijk, dat het coördineren van de markt geen taak van de gemeente is (P1; Moroni, 2015). Wanneer de private actoren desondanks behoefte hebben aan een bepaalde mate van afstemming, zullen ze dit zelf moeten organiseren. Dit vraagt om een herdefiniëring van rollen, waarbij de private actoren hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Een dergelijke uiting van zelfregulering kan bijvoorbeeld gestalte krijgen in de vorm van een centrummanagement of een binnenstadsorganisatie (zie figuur 45)(A2). In alle Drentse steden zijn dergelijke organisaties actief of in oprichting. Het invoeren van een Bedrijf Investerings Zone (BIZ) voor ondernemers en vastgoedeigenaren kan hierbij fungeren als (financieel) drukmiddel. Hierdoor worden de 'freeriders' in het gebied meer gestimuleerd om (financiële) betrokkenheid te tonen bij de ontwikkeling van het gebied. De inkomsten uit de BIZ kunnen gebruikt worden om een collectief investeringsbudget te creëren (M1; A4; Vosjan et al., 2017).

Uit meerdere voorbeelden uit de analyse blijkt dat de private partijen behoefte hebben aan een bepaalde mate van sturing en coördinatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het onbegrip over de komst van drie ambachtelijke frietwinkels in de binnenstad van Assen. Aan de ene kant is men tevreden met de ruimte om vrij te kunnen ondernemen en aan de andere kant wil men dat dergelijke ontwikkelingen tot op zekere hoogte gecoördineerd worden (A1; A3; A4). Ondernemers en vastgoedeigenaren kunnen via een centrummanagement afspraken maken over de gewenste kwaliteit van het gebied. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een, in samenwerking met de gemeente, opgestelde visie. Zolang het past binnen het minimale beleidskader van de gemeente, kunnen ondernemers zelf afspraken maken over onder andere openingstijden, collectieve acties en de uitstraling van terrassen (A2; P1). Het centrummanagement kan hierin een coördinerende rol vervullen met betrekking tot de kwaliteit van winkelaanbod. Het kan, op basis van de collectieve visie, ondernemers en vastgoedeigenaren verleiden om bepaalde keuzes te maken, die meer gewenst zijn (A2; Buitelaar et al., 2012). Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een specifieke vestigingslocatie voor een bepaald type winkel of het aantrekken van ontbrekend winkelconcept (D1). Van belang hierbij is dat het centrummanagement geen beslissingsbevoegdheid heeft om bepaalde acties te verbieden. Het is vanuit het oogpunt van adaptiviteit niet wenselijk, dat deze organisatie de rol van de gemeente over gaat nemen door de organische ontwikkeling van het gebied te belemmeren (Cozzolino, 2018).

Daarnaast kan een centrummanagement de benodigde vernieuwing en samenwerking in het binnenstedelijk winkelgebied aanjagen. Dit kan het doen door bewustwording onder de actoren te creëren over het belang hiervan (H1; E2). Het centrummanagement kan vernieuwing stimuleren door ondernemers te inspireren en te voorzien van advies over de toepassing van innovatieve concepten. Daarnaast kan het fungeren als kennisbank over de laatste ontwikkelingen in het Nederlandse winkellandschap, zodat ondernemers hun kennis up-to-date kunnen houden (A1). Tevens kan het centrummanagement de samenwerking in het gebied bevorderen door actoren dichterbij elkaar te brengen en gezamenlijk op te laten trekken. Daarnaast kan het de organisatie van collectieve

activiteiten op zich nemen, zodat er meer beleving in de binnenstad ontstaat. Het aanjagen van vernieuwing en samenwerking is van belang voor het creëren van de zo gewenste dynamiek in het binnenstedelijk winkelgebied (H1; E2).

Tenslotte is ook de factor van regionale diversiteit toegevoegd aan het theoretische model. Uit de analyse blijkt, dat de Drentse steden weinig onderscheidend zijn ten opzichte van elkaar. Vanuit een adaptief perspectief is het creëren van diversiteit van belang om de individuele positie van de steden in het regionale winkellandschap te kunnen versterken (Evers et al., 2014). Het momenteel weinig onderscheidende aanbod maakt de Drentse steden kwetsbaarder voor de effecten van bovenregionale ontwikkeling. Hierdoor ervaren alle vier de steden soortgelijke problemen wanneer er bijvoorbeeld een landelijke winkelketen failliet gaat. Daarom is het van belang dat er op regionaal niveau afstemming plaats gaat vinden tussen de Drentse steden (Zwijenburg & Voss, 2018). De provincie Drenthe kan hier een belangrijke rol in spelen door bepaalde ontwikkelingen in een breder perspectief te plaatsen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd rondom de plannen voor een Factory Outlet Center bij Assen. Verder kan er meer regionale afstemming gecreëerd worden door kennis en ervaringen te delen. Hierdoor kan er bijvoorbeeld samen worden geleerd van experimenten.

CONCLUSIE, DISCUSSIE & AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

De hoofdvraag, die centraal stond in dit onderzoek luidt: *‘Welke factoren bevorderen en belemmeren het aanpassingsvermogen van de binnenstedelijke winkelgebieden in Drenthe om in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden in het winkellandschap en hoe kan adaptieve planning de vitaliteit van deze gebieden versterken?’*

De winkelfunctie van de middelgrote steden is de laatste jaren steeds meer onder druk komen te staan. De toenemende online verkoop van producten en de veranderende behoeftes van consumenten zijn hier belangrijke redenen voor. De als gevolg hiervan ontstane leegstand tast de vitaliteit van de binnenstedelijke winkelgebieden aan. Voor de betreffende gemeenten is de ontwikkeling van deze gebieden echter moeilijk bij te sturen. De kwaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied wordt namelijk continu beïnvloed door diverse ontwikkelingen, zoals de groeiende behoefte aan duurzaamheid, de fluctuaties in de (regionale) economie en de vooruitgang in technologische hulpmiddelen. De hoge mate van onzekerheid, die deze ontwikkelingen met zich meebrengen, zorgt ervoor dat de toekomstige functie van het binnenstedelijk winkelgebied lastig te voorspellen is. Daarnaast zorgen de continu veranderende omstandigheden ervoor dat het beleid geregeld geactualiseerd moet worden. Hierdoor wordt het aanpassingsvermogen van het binnenstedelijk winkelgebied vertraagd.

Uit de resultaten van dit onderzoek is gebleken, dat de Drentse steden te kampen hebben met een bovengemiddelde leegstand van winkelpanden. De binnenstedelijke winkelgebieden zijn dusdanig van omvang, dat er een overschot aan winkelruimte is ontstaan. Deze leegstand is bovendien grotendeels langdurig of structureel van aard. Met name het functioneren van de overdekte winkelcentra staat door de hoge leegstand onder druk.

Verder blijkt het gehanteerde winkelbeleid weinig beperkend te zijn voor ondernemers. Het huidige beleidskader biedt relatief veel mogelijkheden om vernieuwende winkelconcepten te ontwikkelen. Dit blijkt onder andere uit het feit, dat de vier casussen slechts een beperkt aantal conflicterende voorbeelden hebben opgeleverd. De grootste beperkingen in het beleid hebben betrekking op horecagerelateerde activiteiten. Tevens blijkt dat de behoefte van de gemeente om sturing te geven aan de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied, niet volledige aansluit bij haar bevoegdheden. Ten aanzien van publieke aspecten heeft de gemeente een duidelijke rol als regiehouder, maar over de kwaliteit van het winkelaanbod heeft ze slechts beperkt zeggenschap. Daarnaast is gebleken dat een deel van de ondernemers weinig vernieuwend is. Hierdoor is het winkelaanbod weinig onderscheidend ten opzichte van andere winkelsteden en het online winkelen. Aansluitend hierop blijkt dat ondernemers nog te weinig samenwerken om meer beleving in het winkelgebied te creëren. Als gevolg hiervan blijft de aantrekkingskracht van de Drentse steden achter ten opzichte van andere steden.

Uit de resultaten is verder gebleken, dat de Drentse gemeenten bezig zijn om een meer faciliterende rol aan te nemen bij de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied. Het onderzochte

theoretische model kan richting geven aan de invulling van deze nieuwe rol. Ten aanzien van de publieke aspecten in het binnenstedelijk winkelgebied kan het DAPP-Concept worden toegepast door de gemeente. Hierdoor kan onder andere de kwaliteit van de openbare ruimte sneller meebewegen met de veranderende behoeftes van de gebruikers. Van belang hierbij is dat er van te voren nagedacht wordt over mogelijk aanpassingen en dat het gebruik goed wordt gemonitord. Op basis hiervan kan de gemeente bepalen wanneer de inrichting moet worden aangepast.

Aansluitend hierop is gebleken, dat de gemeente zich vanuit een adaptief perspectief voornamelijk moet richten op haar kerntaken en ze andere actoren de ruimte moet bieden om ontwikkelingen te initiëren. Deze kerntaken hebben met name betrekking op aspecten als veiligheid, openbare orde en gezondheid. Dit houdt in, dat de gemeente niet meer gaat sturen op de kwaliteit van het aanbod. Door de principes van de Urban Codes toe passen op haar beleid ontstaat er een overzichtelijk, duidelijk, gelijk, onafhankelijk, stabiel en veilig speelveld, waarbinnen de gebruikers vrij kunnen opereren. Wanneer er behoefte is aan afstemming om een bepaalde gewenste kwaliteit te bereiken, kunnen de actoren dit zelf organiseren. Zolang het voldoet aan de minimale eisen van de gemeente, kunnen ondernemers zelf afspraken maken over onder andere openingstijden, collectieve acties en de uitstraling van terrassen.

Tenslotte dient er een proces op gang te komen, waarbij ondernemers meer gaan samenwerken door elkaar te voorzien van kennis en inspiratie. Hierbij moet het besef ontstaan, dat ze samen de kwaliteit van het winkelgebied bepalen. Ten slotte zal er meer regionale afstemming plaats moeten vinden, zodat er een sterkere verscheidenheid tussen de Drentse steden ontstaat.

DISCUSSIE

Terugkijkend op het onderzoek verdienen een aantal zaken extra aandacht. Allereerst is gaandeweg het onderzoek gebleken, dat er aanvullingen op het theoretische model nodig waren. In het model waren twee adaptieve planningsbenaderingen opgenomen als mogelijke alternatieven om de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied te versterken. Gebleken is dat het DAPP-concept van waarde is voor de planning van de publieke aspecten in het winkelgebied, terwijl de Urban Codes handvatten bieden om de private ontwikkelingen te reguleren. Uit de analyse is echter ook gebleken, dat er andere bevorderende en belemmerende factoren zijn, waar deze adaptieve benaderingen geen invloed op hebben. Deze factoren hebben met name betrekking op het bereiken van een bepaalde gewenste kwaliteit. Het versterken van elkaars kwaliteiten en het elkaar inspireren zat niet in het originele model en is er daarom aan toegevoegd. Dit geldt tevens voor de factor met betrekking tot het creëren van regionale diversiteit. Door deze aanvullingen doet het advies meer recht aan de ontdekte factoren.

Daarnaast was van tevoren verwacht, dat met name het winkelbeleid van de gemeente een belangrijke belemmerende factor zou zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Tijdens het onderzoek werd echter duidelijk dat het beleid weinig conflicterend is. Door het gebrek aan schurende ontwikkelingen hadden de gemeenten nog weinig zicht op welke beleidsaanpassingen er eventueel nodig zijn. Mogelijk neemt het aantal conflicten toe, wanneer er meer innovatieve ontwikkelingen ontstaan in de Drentse steden.

Verder werd duidelijk, dat het relatief hoge abstractieniveau van dit onderzoek (functioneren van het systeem), niet direct overeenkomt met de manier waarop de gemiddelde ondernemer naar de

ontwikkeling van de binnenstad kijkt. Ondernemers hebben meer oog voor de praktische belemmeringen in het winkelgebied. Daarnaast zijn voornamelijk de meer actieve ondernemers geïnterviewd. Dit is niet direct de groep ondernemers, waarbij de benodigde vernieuwing en samenwerking uitblijft. Vervolgonderzoek zou zich daarom meer op de verschillende types ondernemers kunnen richten en op het achterhalen van de motieven, waarom bepaalde ondernemers maar beperkt vernieuwen en samenwerken.

Daarnaast zou vervolgonderzoek zich kunnen focussen op het analyseren van andere steden. De scope van dit onderzoek was gericht op de middelgrote steden in de provincie Drenthe. De problematiek van deze steden, alsmede de sociaal-economische en politieke context waarbinnen ze functioneren, is grotendeels vergelijkbaar. Vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen richten op andere middelgrote steden in Nederland. Mogelijk blijkt hieruit, dat een andere context ook leidt tot andere bevorderende en belemmerende factoren, óf dat deze factoren juist overeenkomstig zijn. Het zou onder andere interessant kunnen zijn, om het effect van eventuele beleidsmatige verschillen in beeld te brengen. Mogelijk brengt een andere beleidsinstek ook andere effecten met zich mee. Dit zou inzichten op kunnen leveren over hoe ze in andere middelgrote steden de invloed van bepaalde factoren versterken of verminderen. Wellicht kunnen bepaalde maatregelen ook in andere steden worden toegepast. Hierdoor ontstaat er meer omvattend beeld over de mogelijkheden om de vitaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied te versterken.

AANBEVELINGEN

De gemeenten van de Drentse steden kunnen proberen om de adaptieve principes meer te integreren in hun werkwijze. Dit kunnen ze doen door meer rekening te houden met onzekerheden en door plannen en beleid flexibeler te maken. Concreet betekent dit, dat bijvoorbeeld de planning van de openbare ruimte minder op de langere termijn gericht moet worden en meer mogelijkheden moet bieden voor tussentijdse aanpassingen. Hierdoor kan het functie van het gebied beter worden afgestemd op de behoeftes van de gebruikers.

Daarnaast kan de gemeente met de ondernemers in gesprek gaan over in hoeverre sturende regels daadwerkelijk de kwaliteit van het winkelgebied verhogen. Hiervoor kan de gemeente allereerst toetsen, welke regelgeving niet past binnen de principes van de Urban Codes. Mogelijk kunnen ondernemers deels zelf afspraken maken over de gewenste kwaliteit, zoals bijvoorbeeld over de uitstraling van terrassen of reclame-uitingen. Als gevolg hiervan kunnen ondernemers sneller vernieuwingen doorvoeren.

Tenslotte kan de gemeente meteen beginnen met het inspireren van ondernemers. Mogelijk kan ze middelen (geld, uren en materiaal) beschikbaar stellen, zodat er inspiratieboeken, podcasts of vlogs gemaakt kunnen worden over innovatieve ontwikkelingen in het Nederlandse winkellandschap. Dit kan een proces op gang brengen, waarbij ondernemers meer geïnspireerd raken over mogelijke vernieuwingen.

BRONVERMELDING

- Abbott, J (2005). Understanding and Managing the Unknown. The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(2), 237-251.
- Alfasi, N. (2017). The coding turn in urban planning: Could it remedy the essential drawbacks of planning? *Planning Theory*, 00(0), 1-21.
- Alfasi, N., Portugali, J. (2007). Planning rules for a self-planned city. *Planning theory*, 6(2), 164-182.
- Angell, R., Megicks, P., Memery, J., Heffernan, T., Howell, K. (2012). Understanding the older shopper: a behavioural typology. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 19(2), 259-269.
- Batty, M. (2010). Using geographical Information Systems. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). *Key methods in Geography*, edn 2. London: Sage Publications.
- Bekkers, H (2016). Leegstand winkels loopt terug door verordening. Geraadpleegd op 20-11-2018. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/leegstand-winkels-loopt-terug-door-verordening.9523866.lynkx>
- Brands, A. (2018). Gemeenten steeds creatiever in aanpak van winkelleegstand. Geraadpleegd op 13-07-2018, via; <https://nos.nl/artikel/2223395-gemeenten-steeds-creatiever-in-aanpak-van-winkelleegstand.html>
- Broekhuis Rijs Advisering (2018a). Winkelleegstand in de drie noordelijke provincie Drenthe. Winkelleegstand en mogelijkheden voor transformatie. Zuidhorn: Broekhuis Rijs Advisering.
- Broekhuis Rijs Advisering (2018b). Winkelleegstand provincie Drenthe. Winkelleegstand en mogelijkheden voor transformatie. Zuidhorn: Broekhuis Rijs Advisering.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buitelaar, E. Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N., Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: PBL.
- Burt, S. (2010). Retailing in Europe: 20 years on. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 20(1), 9-27.
- CBS (2017a). *De Nederlandse economie. Vergrijzing en de Nederlandse economie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017b). 65-plusser besteedt naar verhouding groot deel inkomen. Geraadpleegd op 04-04-2018, via; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/11/65-plusser-besteedt-naar-verhouding-groot-deel-inkomen>
- CBS (2017c). Boodschappen steeds vaker online gedaan. Geraadpleegd op 19-04-2018, via; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/47/boodschappen-steeds-vaker-online-gedaan>
- Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). Getting started in geographical research. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). *Key methods in Geography*, edn 2. London: Sage Publications.
- Consultancy.nl (2016). De 25 grootste faillissementen van retailketens en winkels. Geraadpleegd op 30-09-2018, via; <https://www.consultancy.nl/nieuws/11992/de-25-grootste-faillissementen-van-retailketens-en-winkels>
- Cope, M. (2010). Coding transcripts and diaries. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). *Key methods in Geography*, edn 2. London: Sage Publications.
- Cozzolino, S. (2018). Reconsidering Spontaneity and Flexibility after Jane Jacobs. How do they work under different kind of planning conditions?. *COSMOS + TAXIS*, 5(3+4), 14-24.
- Cozzolino, S., Buitelaar, E., Moroni, S., Sorel, N. (2017). Experimenting in urban self-organization: Framework-rules and emerging orders in Oosterwold. *Cosmos+ Taxis*, 4(2), 49-59.
- Damian, D. S., Curto, J. D., Pinto, J. C. (2011). The impact of anchor stores on the performance of shopping centres: the case of Sonae Sierra. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 39(6), 456-475.
- de Greeff, J., Lemmers, L. (2016). *Blurring nader bekeken. Een Europese vergelijking van wettelijke restricties, verkooppunten en beschikbaarheid*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- de Jong, P. (2017). *Blurring is meer dan een wijntje in de winkel. Onderzoek naar succesfactoren van blurring*. Arnhem: HAN Onderzoekscentrum Retail.

- De Roo, G. (2014). Abstracties van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Groningen: InPlanning.
- Doherty, N., Ellis-Chadwick, F. (2010). Internet retailing: the past, the present and the future. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 38(11/12), 943-965.
- DTNP (2015). Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelstructuur vitaal houdt. Nijmegen: Droogh Trommelen en Partners.
- E&E advies (2017). Herijking Binnenstadsvisie Assen. Groningen: E&E advies.
- Ecommerce News (2018). Failliete webwinkels in 2018. Geraadpleegd op 20-09-2018, via; <https://www.ecommercenews.nl/overzicht-failliete-webwinkels/>
- Ecorys (2016). Effecten van scenario's met betrekking tot blurring alcoholverkoop en alcoholverbruik. Rotterdam: Ecorys.
- Evers, D. (2001). Window on the Netherlands. The rise (and fall?) of national retail planning. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(1), 107-113.
- Evers, D., Tennekes, J., F. van Dongen (2014). De bestendige binnenstad. Den Haag: PBL.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Gemeente Emmen (2017a). Omgevingsvisie Emmen Centrum. Onderbouwing en toelichting. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente Emmen (2017b). Uitvoeringsprogramma centrumvisie Emmen 2017-2027. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente Hoogeveen (2008). Ontwikkelingsvisie Stadscentrum Hoogeveen. Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen.
- Gemeente Hoogeveen (2017). Ontwikkelingsvisie Stadscentrum Hoogeveen. Actualisatie 2017. Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen.
- Gemeente Meppel (2016). Detailhandelsbeleid Meppel. De compacte stad. Meppel: Gemeente Meppel.
- Gemeente Meppel (2017). Binnenstadsplan Meppel. Meppel: Gemeente Meppel.
- GeoTax (2013). Leegstandmonitor. Rotterdam: GeoTax.
- Groen, J.G. (2015). Masterthesis: Winkelleegstand in Nederlandse binnensteden. Een kwantitatief onderzoek naar de factoren die mogelijk van invloed zijn op winkelleegstand in binnensteden. Universiteit Utrecht.
- Haasnoot, M., Kwakkel, J.H., Walker, W.E., Ter Maat, J. (2012). Dynamic adaptive policy pathways: A new method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23, 485-498.
- Haringsma, J. (2012). Economische recessie trekt sporen in retailsector. *Vastgoedmarkt*, 76-77.
- Hay, I. (2010). Ethical practice in geographical research. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). Key methods in Geography, edn 2. London: Sage Publications.
- Helmke G., Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda, *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-734.
- Hoeffnagel, R. (2018). Nieuwe concepten geven kleur aan transformatieve retail vastgoed. Rotterdam: USP Marketing Consultancy.
- Howard, E. (2007). New shopping centres: is leisure the answer? *International Journal of Retail & Distribution Management*, 35(8), 661-672.
- I&O Research (2015). Kopen in Drenthe. Onderzoeksresultaten Koopstromenonderzoek Drenthe 2015. Enschede: I&O Research.
- Inside Magazine (2017). Zintuig een uniek moment voor jezelf. Geraadpleegd op 19-11-2018, via; <https://www.insidemagazine.nl/zintuig-uniek-moment/>
- Iveson, K. (2013). Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 941-956.
- Jansen, A. (1989). Funshopping as a geographical notion, or: The attraction of the inner city of Amsterdam as a shopping area. 80(3), 171-183.

- Jansen, B. (2018). Waar neemt de leegstand het meest af? Geraadpleegd op 30-09-2018, via; <https://locatus.com/blog/waar-neemt-de-leegstand-het-meest-af/>
- Jansen-Verbeke, M. (1991). Leisure shopping: A magic concept for the tourism industry? *Tourism Management*, 12(1), 9-14.
- Kooijman, D. (2013). Toekomst van woonboulevards in Nederland. *Real Estate Research Quarterly*, 12(4), 40-50.
- Kras, J. (2018). 21 Iconische winkelketens die in de afgelopen 5 jaar failliet gingen. Geraadpleegd op 03-07-2018, via; <http://www.welingelichtekringen.nl/economie/818473/21-iconische-winkelketens-die-in-de-afgelopen-5-jaar-failliet-gingen.html>
- Kwakkel, J.H., Walker, W.E., Marchau, V.A.W.J. (2010b). Classifying and communicating uncertainties in model-based policy analysis. *Int. J. Technology, Policy and Management*, 10(4), 299–315.
- Kwakkel, J.H., Walker, W.E., Marchau, V.A.W.J., (2010a). Adaptive airport strategic planning. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(3), 249–273.
- Li, R., Van den Brink, M., Woltjer, J. (2016). Rules for the governance of coastal and marine ecosystem services: An evaluative framework based on the IAD framework. *Land Use Policy*, 59(12), 298-309.
- Linthorst, M. (2017). Big data in de retail: het is makkelijker dan je denkt. Geraadpleegd op 10-11-2018, via; <https://www.emerce.nl/achtergrond/big-data-retail-makkelijker-denkt>
- Locatus (2010). Branche-indeling Locatus. Woerden: Locatus.
- Locatus (2017). Leegstand: wat verstaan we daar nu onder? Woerden: Locatus.
- Locatus Online (2016). Dataset 2016 NL. Woerden: Locatus.
- Locatus Online (2017). Dataset 2017 NL. Woerden: Locatus.
- Locatus Online (2018). Dataset 2018 NL. Woerden: Locatus.
- Longhurst, R. (2010). Semi-structured interviews and focus groups. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). *Key methods in Geography*, edn 2. London: Sage Publications.
- Lopez, C., Fan, Y. (2009). "Internationalisation of the Spanish fashion brand Zara", *Journal of Fashion Marketing and Management: An International Journal*, 13(2), 279-296.
- Mack, R. (1971). *Planning on uncertainty: Decision making in business and government administration*. New York: Wiley Interscience.
- Mank, F. (2012). Masterthesis: City attractiveness in retail real estate investments. Universiteit Utrecht.
- Mansour, T., Zocchi, A. (2012). *Retail Coops: Staying competitive in a changing world*. Montreal: McKinsey.
- Molenaar, C. (2016). Wat is nu echt de impact van internet op de retail? Geraadpleegd op 19-08-2018, via; <https://twinklemagazine.nl/2016/10/wat-is-nu-echt-de-impact-van-internet-op-de-retail/index.xml>
- Moroni, S. (2007). Planning, liberty and the rule of law. *Planning Theory*, 6(2), 146–163.
- Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation. Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137–155.
- Moroni, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning theory*, 14(3), 248-267.
- Nieland, P. (2015). Internet effect op aantal winkels overschat. Geraadpleegd op 13-05-2018, via; <https://locatus.com/blog/internet-effect-op-aantal-winkels-overschat/>
- NOS (2016a). Alcohol in boekwinkel mag echt niet. Geraadpleegd op 20-10-2018, via; <https://nos.nl/artikel/2121627-kapper-mag-geen-wijn-meer-schenken-in-nieuwegein.html>
- NOS (2016b). Alcohol in boekwinkel mag echt niet. Geraadpleegd op 20-10-2018, via; <https://nos.nl/artikel/2096543-alcohol-in-boekwinkel-mag-echt-niet.html>
- NOS (2018). Kamer denkt over glas wijn bij de kapper. Geraadpleegd op 20-10-2018, via; <https://nos.nl/artikel/2235320-kamer-denkt-over-glas-wijn-bij-de-kapper.html>
- Opdam, D. (2015). 'Festivalisering is een zegen voor de stad'. Geraadpleegd op 20-11-2018, via; <https://www.parool.nl/ opinie/-festivalisering-is-een-zegen-voor-de-stad~a4135056/>
- Ostrom E., Basurto, X. (2011). Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 7(3), 317–343.
- Ostrom, E., 2011. Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*. 39(1), 7-27.

- PBL & CBS (2016). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- PBL (2014). Nederlandse voedselproducten populair. Geraadpleegd op 19-10-2018, via; <https://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2014/nederlandse-voedselproducten-populair-0>
- PBL (2015). Bevolkingsprognoses 2015-2040. Geraadpleegd op 04-04-2018, via; <https://www.pbl.nl/themasites/regionale-bevolkingsprognose/bevolkingsprognoses-2015-2040>
- Platform31 (2016). Pilot Verlichte regels winkelgebieden. Den Haag: Platform31.
- Portugali, J. (2011). Complexity, Cognition and the City. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Prigogine, I., Stengers, I. (1997). The end of certainty: time, chaos, and the new law of nature. Free Press, New York.
- Provincie Drenthe (2016). Retailagenda Drenthe 2016-2019. Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2018). Sterke Steden Bruisende steden in robuuste stedelijke netwerken. Assen: Provincie Drenthe.
- Raatgever, A., Knoester, B. (2015). Retail in de tijdelijkheid. Experts over de toekomst van tijdelijke retail. Den Haag: Platform31.
- Raatgever, A., Smit, H., Nicasie, J. (2015). Winkelgebied van de toekomst. Lessen voor de praktijk. Den Haag: Platform31.
- Rauws, W. (2017). Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning. *The Planning Review*, 53(1), 32-45.
- Rauws, W., Cook, M., Van Dijk, T. (2014). How to make development plans suitable for volatile contexts. *Planning Practice & Research*, 29, 133-151.
- Rice, S. (2010). Sampling in geography. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). Key methods in Geography, edn 2. London: Sage Publications.
- Riedstra, E. (2018). Samen investeren in een bruisende en compacte binnenstad. Geraadpleegd op 20-10-2018, via; <https://www.platform31.nl/nieuws/samen-investeren-in-een-bruisende-en-compacte-binnenstad>
- Savini, F., Majoor, S., Salet, W. (2015). Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, 14(3), 296-315.
- Schrijver, L. (2014) Binnensteden voortaan compacter. Oplossing structurele leegstand. N.b..
- Seinpost (2012). Winkelleegstand praktisch oplossen. Inspiratie uit praktijkvoorbeelden. Waalwijk: Seinpost Adviesbureau.
- SER Noord-Nederland (2016). Noordelijke Retailagenda. Groningen: SER Noord-Nederland.
- Seyfang, G. (2005). Shopping for Sustainability: Can Sustainable Consumption Promote Ecological Citizenship? *Environmental Politics*, 14(2), 290-306.
- Skrimizea, E., Haniotou, H., Parra, C. (2018). On the ‘complexity turn’ in planning: An adaptive rationale to navigate spaces and times of uncertainty. *Planning Theory*, 00(0), 1-21.
- Slob, G. (2017). Generatie Z voorspelt de toekomst van consumentengedrag. Hoe zullen winkelgebieden zich ontwikkelen? Woerden: Locatus.
- Slob, G. (2018). Horeca maakt winkelcentra bruisend, maar hoeveel ruimte zit nog in de groei? Geraadpleegd op 30-09-2018, via; <https://locatus.com/blog/toenemende-groei-maakt-winkelcentra-bruisend-maar-hoeveel-ruimte-in-groei/>
- Spierings, B. (2006). The return of regulation in the shopping landscape? Reflecting on the persistent power of city centre preservation within shifting retail planning ideologies. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97(5), 602-609.
- STAP (2018). Tweede Kamer positief over wetsvoorstel Ziengs dat blurring toestaat; Blokhuis voelt er niets voor. Geraadpleegd op 20-10-2018, via; <https://www.stap.nl/nl/nieuws/laatste-nieuws.html/3454/6683/tweede-kamer-positief-over-wetsvoorstel-ziengs-dat-blurring-toestaat-blokhuis-voelt-er-niets-voor>
- Stegeman, H. (2018). Laten we ff normaal doen met kleren. Geraadpleegd op 19-10-2018, via; <https://www.rtlz.nl/opinie/column/4444031/laten-we-ff-normaal-doen-met-kleren>
- Stoffelen, A. (2017). De schaduwzijde van Nederland als festivalland: meer festivals betekent ook meer klachten. Geraadpleegd op 20-11-2018, via; <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/de-schaduwzijde-van-nederland-als-festivalland-meer-festivals-betekent-ook-meer-klachten~b4eb7259/>

- Tuc, Y. (2013). Wat is omnichannel retailing? Geraadpleegd op 10-11-2018, via; <https://www.emercede.nl/achtergrond/omnichannel-retailing>
- Turkington, A. (2010). Making observations and measurements in the field. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). Key methods in Geography, edn 2. London: Sage Publications.
- Valentine, G. (2005). Tell me About... Using Interviews as a Research Methodology. In: Flowerdew, R. & Martin, D. *Methods in Human Geography: A guide for students Doing a research project*, edn 2. Edinburgh: Edinburgh Gate.
- van den Booren, R. (2016). Het slechte nieuws uit de winkelstraten gaat door. Geraadpleegd op 04-04-2018, via; https://www.limburger.nl/cnt/dmf20160122_00007066/de-slechtnieuwshow-in-de-winkelstraten-nog-niet-ten-einde
- van den Hoek, R., Brugnach, M., Mulder, J.P., Hoekstra, A. (2014). Analysing the cascades of uncertainty in flood defence projects: How 'not knowing enough' is related to 'knowing differently'. *Global Environmental Change*, 24(1), 373-388.
- van der Krabben, E. (2009). Retail Development in The Netherlands: Evaluating the Effects of Radical Changes in Planning Policy, *European Planning Studies*, 17(7), 1029-1048.
- Van der Pas, J.W. (2011). Clearing the Road for ISA Implementation. TRAIL Thesis Series 2011/13. Delft: TRAIL Research School.
- Van der Ploeg, H. (2015). Beleid van gemeenten drijft winkelleegstand op. Geraadpleegd op 13-07-2018, via; <https://bouwuitvoering.nl/politiek-en-economie/beleid-van-gemeenten-drijft-winkelleegstand-op/>
- van der Stek, D. (2017). DESTEP-analyse. Analyse van de macro omgeving met de DESTEP analyse. Geraadpleegd op 23-04-2018, via; <https://www.strategischmarketingplan.com/externe-analyse/destep-analyse/>
- van Loon, R., Gosens, T., Rouwendal, J. (2014). Cultural heritage and the attractiveness of cities: evidence from recreation trips. *Journal of Cultural Economics*, 38(3), 253-285.
- van Scheerdijk, H. (2017). De zelfstandige wordt met uitsterven bedreigd...of toch niet? Geraadpleegd op 19-10-2018, via; <https://www.rmc.nl/de-zelfstandige-wordt-met-uitsterven-bedreigdof-toch-niet/>
- van Tellingen, H., Romijn, R. (2014). Het Primark-effect: extra bezoekers en extra bestedingen. *Shopping Centre News*, 3, 22-25.
- Van Zweeden, J. (2009). Masterscriptie: Retail vacancy in Dutch city centers: How can differences in retail vacancy between cities be explained? Erasmus University Rotterdam.
- Vastgoedmarkt (2016). Buiten de topwinkelsteden is het koud en guur. Geraadpleegd op 04-04-2018, via; https://www.vastgoedmarkt.nl/geen-categorie/nieuws/2016/03/buiten-de-topwinkelsteden-is-het-koud-en-guur-10194896?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.238987840.1942205208.1541686162-2062069649.1541686162
- Vinkenvleugel, S. (2016). Winkelcentra moeten kleiner om leegstand op te lossen. Geraadpleegd op 13-07-2018, via; <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/111605/Winkelcentra-moeten-kleiner-om-leegstand-op-te-lossen>
- Vosjan, T., Ermerins, S., van der Linden, S., Kamphuis, A. (2017). Instrumenten voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur. N.b.: NRW.
- Voss, J., Zwijnenburg, O. (2018). Detail- Groothandel. Detailhandel non-food. Geraadpleegd op 20-04-2018, via; <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/detail-en-groothandel/detailhandel-non-food/#economie>
- Vringer, K., van der Heijden, E., van Soest, D., Vollebergh, H., Dietz, F. (2017). Sustainable Consumption Dilemmas. *Sustainability*, 9(6), 942.
- Walker, W., Haasnoot, M., Kwakkel, J. (2013). Adapt or perish: a review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5(3), 955-979.
- Walker, W.E., Harremoës, P., Rotmans, J., van der Sluijs, J.P., van Asselt, M.B.A., Janssen, P., Krayen von Krauss, M.P. (2003). Defining uncertainty: A conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support. *Integrated Assessment*, 4(1), 5-17.
- Weltevreden, J., van Rietbergen, T. (2006). E-shopping versus City Centre Shopping: The role of Perceived City Centre Attractiveness. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(1), 68-85.

- Wiese, A., Kellner, J., Lietke, B., Toporowski, W., Zielke, S. (2012). Sustainability in retailing: a summative content analysis. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 40(4), 318-335.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research, design and methods* (Fourth Edition ed.). New York: Sage Publisher.
- Yin, Y., Pei, E., Ranchhod, A. (2013). The shopping experience of older supermarket consumers. *Journal of Enterprise Information Management*, 26(4), 444-471.
- Zandbergen, G. (2018). Hoe nu verder met de middelgrote stad? Uitdagingen om tot een 'gezond' retailaanbod te komen. Woerden: Locatus
- Zandvoort, M., Van der Vlist, M., Klijn, F., Van den Brink, A. (2018). Navigating amid uncertainty in spatial planning. *Planning Theory*, 17(1), 96-116.
- Zhanga, J., Qingyun Xub, Q., He, Y. (2017). Omnichannel retail operations with consumer returns and order cancellation. *Transportation Research Part E*, 118, 308-324.
- Zwaveling, E., Slot, M, Oostdijk, A. (2017). Pilot mengvormen Drank- en Horecawet. Een positief resultaat voor klanten, ondernemers en winkelgebieden. Utrecht: Berenschot.
- Zwijnenburg, O., Voss, J. (2018). De impact van online retail op winkelvastgoed. Geraadpleegd op 19-08-2018, via; <https://retailtrends.nl/item/51944/de-impact-van-online-retail-op-winkelvastgoed>

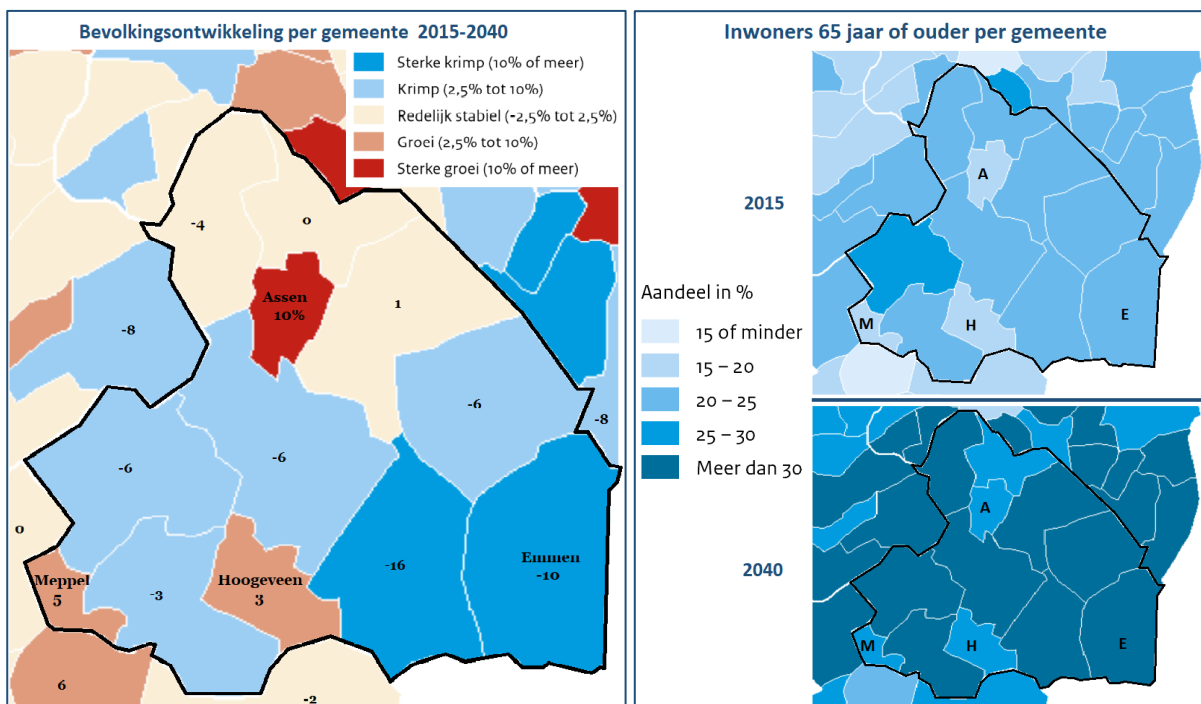
BIJLAGEN

Bijlage I. Beschrijving onzekerheden in de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied ...	94
Bijlage II. DAP & Adaptatiepaden	102
Bijlage III. Coderingsschema	103
Bijlage IV. Begeleidende brief interviews	104
Bijlage V. Toelichting begrippen factsheets	105
Bijlage VI. Uitwerking beleidsanalyse	105

BIJLAGE I. BESCHRIJVING ONZEKERHEDEN IN DE ONTWIKKELING VAN HET BINNENSTEDELIJK WINKELGEBIED

DEMOGRAFISCHE FACTOREN

De meeste binnenstedelijke winkelgebieden zijn grotendeels afhankelijk van hun verzorgingsgebied. Demografische ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de omvang en de samenstelling van het verzorgingsgebied. De bevolkingskrimp in delen van Noord-Nederland is een belangrijke factor die kan leiden tot afname van het verzorgingsgebied. Figuur 47 geeft inzicht in de bevolkingsontwikkeling per gemeente voor de periode tussen 2015 en 2040. Hieruit valt op te maken dat de provincie Drenthe hoofdzakelijk met krimp te maken krijgt. Bevolkingsgroei concentreert zich vooral in de gemeenten Assen (10%), Meppel (5%) en Hoogeveen (3%). In de overige gemeenten zal de bevolkingsontwikkeling stabiel blijven of (sterk) krimpen. Vooral in de regio zuidoost zal het aantal inwoners naar verwachting sterk dalen. Voor de gemeente Emmen komt de 10% krimp neer op afname van ongeveer 11 duizend inwoners in 2040. Vooral de steden met een sterk verspreid verzorgingsgebied kunnen als gevolg van de regionale krimp te maken krijgen met een afnemend aantal potentiële consumenten binnen het verzorgingsgebied (PBL, 2013; PBL & CBS, 2016). Dit betekent dat de binnenstedelijke winkelgebieden op termijn meer bezoekers van buiten het verzorgingsgebied moeten aantrekken, om de huidige behoefte aan winkelruimte op peil te kunnen houden.

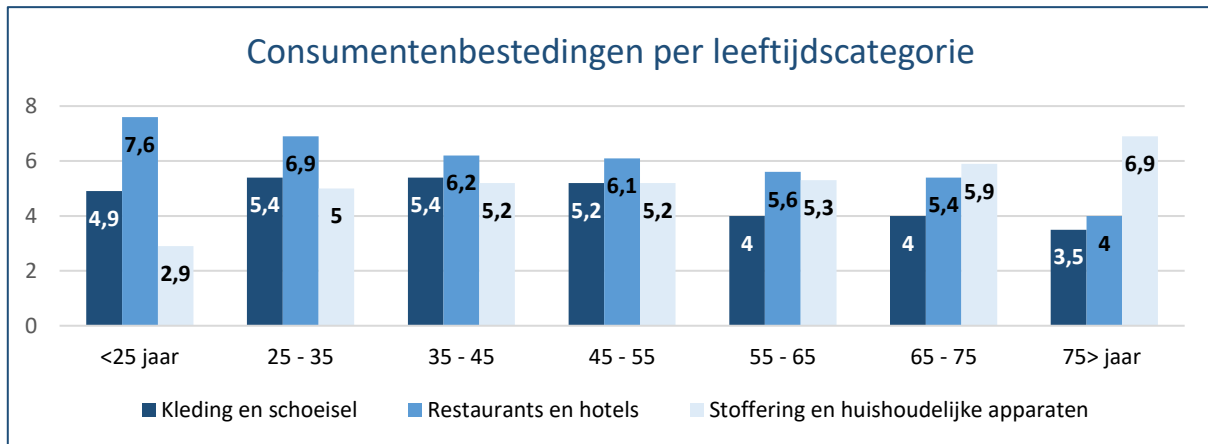


Figuur 47. Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2015-2040 (PBL & CBS, 2016)

Figuur 48. Ontwikkeling inwoners 65 jaar of ouder per gemeente 2015-2040 (PBL & CBS, 2016; Provincie Drenthe (2018))

Een andere belangrijke demografische ontwikkeling die effect heeft op de samenstelling van een verzorgingsgebied betreft de vergrijzing. De kaarten in figuur 48 maken het (verwachte) aandeel van 65-plussers in 2015 en 2040 inzichtelijk. Hieruit valt op te maken dat in bijna alle Drentse gemeenten het aandeel 65-plussers met minimaal 10% zal toenemen. Overeenkomstig met de prognose voor de bevolkingsontwikkeling wijken Assen, Hoogeveen en Meppel af van de andere gemeenten. In deze steden zal het aandeel naar verwachting onder de 30% blijven (PBL & CBS, 2016).

De vergrijzing brengt twee belangrijke effecten met zich mee voor het binnenstedelijk winkelgebied. Ten eerste zullen de consumentenbestedingen dalen, omdat ouderen een lager besteedbaar inkomen hebben ten opzichte van de middelbare leeftijdscategorieën (35-65 jaar) en minder geld uitgegeven in winkels (DTNP, 2015; CBS, 2017a; 2017b; E&E advies, 2017).



Figuur 49. Consumentenbestedingen per leeftijdscategorie (CBS, 2017b).

Ten tweede zullen de uitgaven van consumenten veranderen, omdat ouderen hun geld aan andere zaken besteden (CBS, 2017a). Figuur 49 illustreert de uitgaven per bestedingspost in relatie tot leeftijdscategorieën. Opvallend is dat de uitgaven aan de posten 'kleding en schoeisel' en 'restaurants en hotels' dalen naarmate consumenten ouder worden. Hier staat tegenover dat de uitgaven aan woninginrichting (stoffering en huishoudelijke apparaten) procentueel toenemen naarmate consumenten ouder worden. De veranderende bestedingspatronen, als gevolg van de vergrijzing, zullen met name een negatief effect hebben op mode en horecagerichte ondernemingen (CBS, 2017a). Dit betekent dat de binnensteden enerzijds aantrekkelijk moeten blijven voor de jongere en middelbare consument en anderzijds in moeten spelen op de veranderende behoefte van de oudere consument (E&E advies, 2017). In het verlengde hiervan zal ook de toegankelijkheid van de openbare ruimte meer moeten worden afgestemd op de verminderde mobiliteit van de oudere consument (Angell et al., 2012; Yin et al., 2013).

De mate van onzekerheid, die de bevolkingskrimp en de vergrijzing met zich meebrengen, is relatief klein en grotendeels epistemisch van aard. Mogelijke veranderingen in de prognoses kunnen aan de hand van koopstroomonderzoeken in beeld worden gebracht.

ECONOMISCHE FACTOREN

De kwaliteit van het binnenstedelijk winkelgebied wordt sterk beïnvloed door schommelingen in de regionale en (inter)nationale economie. Deze schommelingen hebben effect op onder andere de welvaart, de werkloosheid en het besteedbaar inkomen van consumenten. Ook het consumentenvertrouwen houdt hiermee verband. In economisch mindere tijden zijn consumenten terughoudender in hun uitgaven en worden bijvoorbeeld duurdere aankopen uitgesteld (Haringsma, 2012; Voss & Zwijnenburg, 2018). Afhankelijk van de economische situatie kunnen hierbij grote regionale verschillen ontstaan. In gebieden die kampen met economische krimp zullen winkelgebieden het moeilijker hebben, omdat het besteedbaar inkomen en het consumentenvertrouwen van consumenten zal dalen (Mank, 2012). Het voorspellen van de economische ontwikkeling van een regio brengt een hoge mate van een onzekerheid met zich mee die grotendeels fundamenteel van aard is,

doordat er zich op verschillende schaalniveaus onvoorziene ontwikkelingen voor kunnen doen die de regionale situatie beïnvloeden.

Ook in het (inter)nationale winkellandschap doen zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voor, die effect hebben op de samenstelling van het winkelaanbod in de binnenstedelijke winkelgebieden. Door de globalisering is er op grote schaal een internationalisering van winkelketens ontstaan (Mattson, 2002; Lopez & Fan, 2009). De toetreding van nieuwe ondernemingen en winkelconcepten heeft de concurrentie doen toenemen. Dit heeft geleid tot lagere marges en snellere veranderingen in verdienmodellen (Voss & Zwijnenburg, 2018). De toetreding van internationale winkelketens heeft winkelgebieden bovendien een eenduidiger karakter gegeven. In filiaalwinkels worden grotendeels universele formules gehanteerd en veelal dezelfde producten verkocht. Daarnaast heeft het de positie van zelfstandige winkelondernemers onder druk gezet. Dergelijke ondernemingen zijn vaak niet in staat om hoge huurprijzen te betalen, waardoor ze verplaatsen naar de minder bezochte vestigingslocaties. Daarnaast kunnen ze in de meeste gevallen niet dezelfde marges hanteren, doordat ze producten niet grootschalig kunnen inkopen of produceren (van Zweeden, 2009).

De opkomst van universele winkelketens en de neergang van zelfstandige ondernemingen heeft ervoor gezorgd dat winkelgebieden zich moeilijker kunnen onderscheiden op basis van hun winkelaanbod. Tegelijkertijd wordt de aanwezigheid van grote internationale ketens steeds bepalender voor de aantrekkingskracht van winkelgebieden. De aanwezigheid van zogenoemde trekkers verhoogt de bezoekersaantallen van het winkelgebied en de omzet van omliggende winkels (Damian et al., 2011). Daarnaast stellen van Tellingen & Romijn (2014) dat het een aantrekkende werking heeft op nieuwe winkels. Volgens Damian et al. (2011) wordt een trekker gekenmerkt door een grootschalige filiaalwinkel, die een dermate sterk merk vertegenwoordigt, dat aantrekkingskracht heeft op een groot aantal en brede categorie bezoekers. van Tellingen & Romijn (2014) noemen de Primark als voorbeeld. De aanwezigheid van deze winkel zorgt volgens hen voor 15%-20% extra bezoekers in het winkelgebied. Andere winkels die onder trekkers vallen zijn: Zara, Bijenkorf, Media Markt, H&M, en Bershka (Groen, 2015).

In de praktijk blijkt het juist voor middelgrote steden een lastige opgave om grote internationale winkelketens naar het winkelgebied te halen. Dergelijke bedrijven kiezen hoofdzakelijk voor de aantrekkingskracht en hoge bezoekersaantallen van de grote steden. Het winkelaanbod van de middelgrote steden kan daardoor op dit gebied niet concurreren met de grote steden. Tegelijkertijd zijn de middelgrote steden in sterkere mate afhankelijk van de aanwezigheid van (inter)nationale winkelketens voor het aanbod van het winkelgebied (Vastgoedmarkt, 2016; Zandbergen, 2018). De recente faillissementen van relatief grote ketens als V&D, Macintosh, Miss Etam, Schoenenreus, Paradigit, Actie/Perry Sport, Scheer & Foppen, McGregor, Mitra, MS Mode, The Phone House en Kijkshop hebben grote gaten geslagen in de winkelstraten (Consultancy.nl, 2016; Ecommerce News 2018). In de middelgrote steden worden deze relatief grote en complexe leegstandsopgaves minder snel ingevuld, waardoor de kwaliteit en diversiteit van het winkelbestand onder druk komt te staan. De toekomstige functie van de winkelketens kan als zeer onzeker worden beschouwd. Een groot aantal ketens heeft moeite om te vernieuwen en verkeert in financiële problemen. Een verdere toename van het aantal filiaalsluitingen en faillissementen kan de positie van de middelgrote steden verder onder druk zetten (van den Booren, 2016; Vastgoedmarkt, 2016).

SOCIAAL-CULTURELE FACTOREN

De afgelopen decennia is er een verandering ontstaan in de wijze waarop consumenten hun aankopen doen en welke eisen ze stellen aan fysieke winkels. Door het internet zijn mensen beter geïnformeerd, waardoor ze minder afhankelijk zijn geworden van de kennis van verkopers. Een groot aantal producten kan tegenwoordig via het internet worden aangeschaft. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het bezoeken van een winkelgebied steeds minder vaak wordt ingegeven door noodzaak en routine (Howard, 2007). Schiller (1999) constateert dat het reguliere winkelen steeds meer onder tijdsdruk komt te staan in de huidige maatschappij. Dit heeft deels te maken met langere werktijden en een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en deels omdat mensen in toenemende mate tijd en geld steken in vrijetijdsactiviteiten. Het bezoeken van een winkel is niet langer een doel op zich, het is onderdeel van de beleving. Winkelen wordt steeds vaker beschouwd als een vrijetijdsactiviteit (Jansen, 1989; Slob, 2017). Jansen-Verbeke beschreef in 1991 al dat er sterke competitie tussen steden zou ontstaan om bezoekers de totale en unieke winkelbeleving te kunnen bieden. De aantrekkelijkste steden zouden hiermee een groot aantal recreanten en toeristen aan kunnen trekken.

Hedendaags is 'beleving' het nieuwe toverwoord in het Nederlandse winkellandschap. Zowel het winkelgebied als de winkels moeten tegenwoordig een hoge aantrekkingskracht hebben. De binnenstad moet een goede mix van winkels, horeca, cultuur en diensten kunnen bieden. Bovendien moet het een aantrekkelijk verblijfsgebied hebben. Onder andere de aanwezigheid van groen, water en cultuurhistorische elementen draagt hieraan bij (Weltevreden & Rietbergen, 2006; van Loon et al., 2014). Dat de binnenstad steeds vaker de functie van een verblijfsgebied vervult, blijkt tevens uit het feit dat er steeds vaker evenementen en festivals georganiseerd worden. In Drenthe zijn onder andere het TT-Festival en de Meppeler dagen voorbeelden van populaire binnenstedelijke evenementen. Hoewel evenementen veel reuring en beleving met zich meebrengen, kunnen ze ook de andere functies in de binnenstad onder druk zetten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan geluidsoverlast voor omwonenden en omzetverlies voor de detailhandel (Opdam, 2015; Stoffelen, 2017).

In de winkels wil de consument vooral verrast en vermaakt worden. Om de belevingswaarde van een winkel hoog te houden wordt het toepassen van nieuwe concepten en het doorvoeren van veranderingen steeds belangrijker. Hierbij is het van belang dat er door middel van beleving en gastvrijheid meerwaarde wordt geboden, ten opzichte van de functionaliteit die het online winkelen te bieden heeft (Slob, 2017; Zwijnenburg & Voss, 2018). Om de consument deze totale beleving te kunnen bieden worden functies zoals retail, horeca en diensten steeds vaker gemengd in één formule. Deze vorm van branchevermenging wordt ook wel 'blurring' genoemd. Hierbij kan gedacht worden aan een kapper die ook een specifieke kledinglijn aanbiedt of een boekenwinkel waar ook gegeten en gedronken kan worden (zie figuur 50) (de Jong, 2017; Zwaveling et al., 2017). Hoewel blurring veel mogelijkheden biedt om de belevingswaarde van winkels



Figuur 50. Waanders in de Broeren is een boekenwinkel gevestigd in een voormalige kerk in Zwolle. Klanten kunnen er boeken lezen, gebruik maken van de brasserie en diverse activiteiten bezoeken (Eigen werk, 2018).

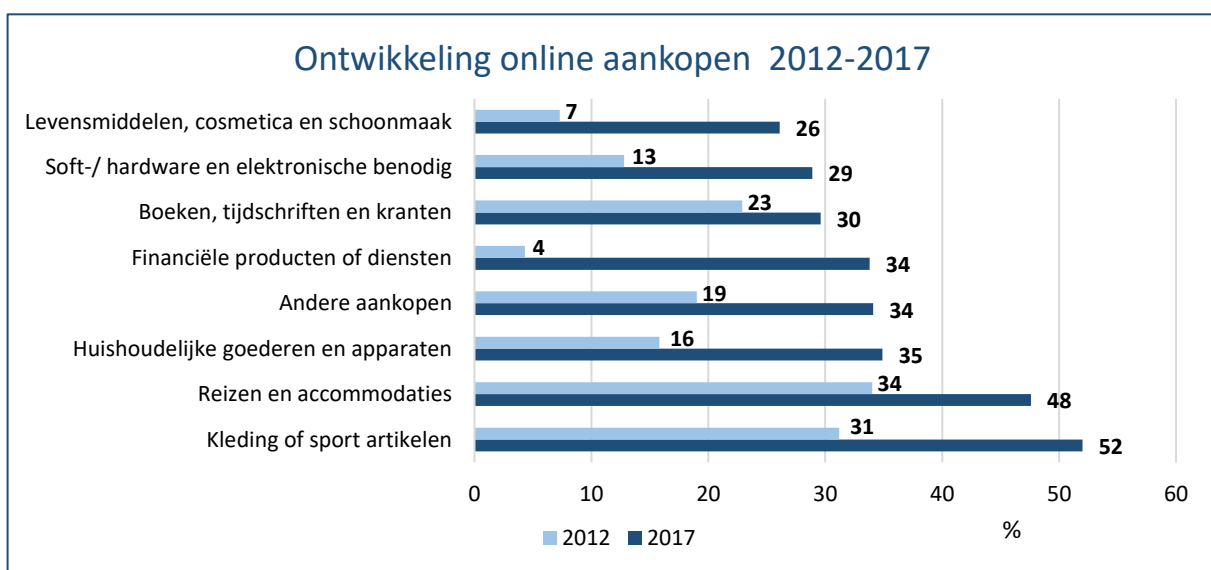
en het winkelgebied te verhogen, staat het ook ter discussie. Met name de combinatie van detailhandel of dienstverlening en de verkoop van alcoholische producten staat hevig ter discussie (Ecorys, 2016; de Greeff & Lemmers, 2016). In de sectie over politiek-juridische factoren zal nader in worden gegaan op deze controverse. Een combinatie met horecagerelateerde activiteiten is momenteel zeer interessant, aangezien de functie van horeca steeds belangrijker wordt in de binnenstad. De sterkste groei is te vinden in combinatievormen en nieuwe concepten. Voorbeelden hiervan zijn lunchrooms, juicebars, café-restaurants en Shisha lounges (Slob, 2018).

Voor de jongere generaties hechten in toenemende mate waarde aan een hoge belevingswaarde en de aanwezigheid van innovatieve concepten. Zij kiezen daarom steeds vaker voor het rijke en diverse aanbod aan retail, horeca, cultuur en dienstverlening, dat de grote stad te bieden heeft (Slob, 2017). De Drentse middelgrote steden hebben vooral te maken met afvloeiing naar Groningen en Zwolle (I&O Research, 2015). De continu veranderende winkelbehoefte van consumenten is moeilijk te herleiden en zorgt voor een hoge mate van onzekerheid. Aan ondernemers de taak om een goede afweging te maken op welke trends en ontwikkelingen ze in moeten spelen om aan te sluiten bij deze veranderende behoefte.

TECHNOLOGISCHE FACTOREN

Technologische ontwikkelingen hebben de laatste tientallen jaren het winkellandschap fors doen veranderen. De toegenomen verkoop via het internet is een van de belangrijkste ontwikkelingen die gezorgd heeft voor een dalende behoefte aan fysieke winkelruimte. Sinds de eeuwwisseling zijn de online consumentenbestedingen jaarlijks sterk toegenomen. De bestedingen nemen onder andere toe, doordat een groeiende groep consumenten aankopen doet via het internet (Doherty & Ellis-Chadwick 2010; CBS, 2017c). In 2012 deed 64% van de mensen (12 jaar of ouder) een of meerdere aankopen. In de vijf jaar daarna steeg dit percentage jaarlijks tot 76,3% in 2017.

Opvallend is dat de internetgevoeligheid sterk verschilt per branche. Figuur 51 geeft een overzicht van welke producten het vaakst via het internet worden gekocht. Ten opzichte van 2012 zijn in 2017 in alle categorieën de bestedingen sterk toegenomen. Zo bestelde 52% van de consumenten in 2017 een of



Figuur 51. Ontwikkeling online aankopen 2012-2017 (CBS, 2017c).

meerdere kledingstukken online, terwijl dit vijf jaar eerder 31% betrof. De afgelopen jaren is het aanbod van onlineproducten en diensten in verscheidenheid toegenomen (CBS, 2017c). De cijfers in figuur 51 onderschrijven deze ontwikkeling. In een eerder stadium daalde het aantal fysieke reisbureaus al sterk door de opkomst van vakantiebsites. Inmiddels is een vergelijkbare ontwikkeling gaande als het gaat om financiële producten en diensten. Deze producten zijn in 5 jaar tijd 30% meer aangevraagd via onlinekanalen. Daarnaast worden er ook steeds meer levensmiddelen, cosmetica en schoonmaakproducten aangeschaft via het internet. In 2017 steeg dit percentage naar 26% ten opzichte van 7% in 2012. Deze cijfers tonen aan dat ook in branches met tot voorheen een beperkte internetgevoeligheid, het aantal online bestedingen toeneemt (Nieland, 2015; CBS, 2017c). Het is moeilijk in te schatten welke effecten het online winkelen op langere termijn zal hebben op het fysieke winkellandschap. Duidelijk is dat de omzet van fysieke winkels zal dalen, doordat consumenten minder frequent het winkelgebied zullen bezoeken. Weltevreden & Rietbergen (2006) constateren dat 20% van de onlineconsumenten minder vaak de binnenstad bezoekt en minder aankopen doet tijdens een bezoek. De daadwerkelijke impact van het online winkelen op de behoefte aan fysieke winkelruimte is moeilijk in te schatten. Dit zal afhangen van de verdere ontwikkeling van het online winkelen en het aanpassingsvermogen van de fysieke winkels om zich te onderscheiden ten opzichte van het internet (Nieland, 2015; Zwijnenburg & Voss, 2018).

De afgelopen jaren zijn veel fysieke winkels een online verkoopkanaal begonnen, om de verkoop via verschillende kanalen (multichannel) te bevorderen. Inmiddels is hier met omnichannel een geëvolueerde variant op ontstaan. Hierin worden de verschillende kanalen dusdanig met elkaar geïntegreerd, dat de klant een optimale winkelbeleving geboden kan worden. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een klant eerst de collectie verkent via een mobile applicatie, om daarna een bezoek te brengen aan de fysieke winkel, die als showroom fungeert om het product te kunnen ervaren (Tuc, 2013; Slob, 2017; Zhanga et al., 2017). Daarnaast wordt ook in de fysieke winkel steeds vaker gebruik gemaakt van technologische hulpmiddelen. Het gebruik van tablets voor het tonen van een uitgebreide productinformatie, de onlinecollectie of een keuzefilter is hier een voorbeeld van. In het verlengde van deze ontwikkeling wordt er ook door fysieke winkels steeds meer gebruik gemaakt van big data. Dit kan worden toegepast om de klant te voorzien van meer persoonsgerichte informatie of aanbiedingen (Linthorst, 2017; Voss & Zwijnenburg, 2018). Dergelijke ontwikkelingen tonen aan dat technologische ontwikkelingen niet alleen de behoefte aan, maar ook de functie van de fysieke winkels sterk doet veranderen (Slob, 2017). Het voorspellen van toekomstige ontwikkelingen brengt dan ook een hoge mate van onzekerheid met zich mee.

ECOLOGISCHE FACTOREN

De ecologische factoren die zeer waarschijnlijk van invloed zullen zijn op de ontwikkeling van binnenstedelijke winkelgebieden, kunnen hoofdzakelijk worden gerelateerd aan een toenemende behoefte aan duurzame producten en een leefbare binnenstad. De ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid bevinden zich nog in een relatief vroeg stadium, waardoor de mogelijke effecten moeilijk in te schatten zijn. Bij consumenten is er een groeiende behoefte aan ecologisch verantwoord geproduceerde producten waar te nemen (Seyfang, 2005; Voss & Zwijnenburg, 2018). In het verlengde hiervan worden ook streekproducten steeds populairder. De motieven om dergelijke producten te kopen zijn divers en kunnen zowel persoonlijk als maatschappelijk van aard zijn. Voor de ene consument is de lokale herkomst een meerwaarde, terwijl voor de ander een milieuvriendelijk

productieproces een belangrijke reden is (PBL, 2014). De laatste jaren proberen steeds meer ondernemingen hierop in te spelen (Slob, 2017). Wiese et al. (2012) benadrukken dat ondernemers een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de retail, aangezien ze de verbindende schakel vormen tussen de producent en consument. Hierdoor zijn ze in de positie om enerzijds aan te sturen op een duurzaam productieproces en anderzijds om duurzame producten onder de aandacht te brengen bij de consument.

Voorlopig is onduidelijk of en wanneer consumenten in groten getale duurzaam geproduceerde producten zullen gaan kopen. Volgens Vringer et al. (2017) hangt de keuze om duurzaam geproduceerde producten te kopen samen met zowel een sociaal als een moreel dilemma. Het sociale dilemma heeft te maken met het gegeven dat mensen vaker duurzame producten kopen, wanneer veel mensen in hun directe omgeving dat ook doen. Wanneer dit niet het geval is, hebben consumenten vaker het gevoel dat hun bijdrage geen verschil maakt. Het morele dilemma omvat de bereidheid van consumenten om meer te betalen (10-50 %) voor duurzame producten ten opzichte van reguliere producten (Vringer et al., 2017). Ook vanuit de ondernemingen vinden er ontwikkelingen plaats op het gebied van duurzaamheid. Een voorbeeld hiervan zijn bedrijven die de ketenbenadering van de circulaire economie implementeren in hun bedrijfsvoering. Ook op dit vlak is het afwachten of en wanneer duurzaamheid de standaard wordt en welke gevolgen dit zal hebben. Dit geldt met name voor de kledingindustrie, die momenteel de op één na vervuilendste industrie ter wereld is vanwege haar mens- en milieuvriendelijke productieproces (Stegeman, 2018).

Een andere ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor leefbare en aantrekkelijke binnensteden. De laatste jaren heeft een groot aantal gemeenten centrumvernieuwingsplannen ontwikkeld met als doel de leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van de binnenstad te verhogen. Het transformeren van verkeersruimte naar een aantrekkelijke verblijfsruimte met meer groen, water en historische elementen is hierin vaak een belangrijke maatregel (Weltevreden & Rietbergen, 2006). Dergelijke plannen hebben vaak een integraal karakter doordat er meerdere problemen tegelijkertijd worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is de heropening van de grachten in de binnenstad van Assen. Het terugbrengen van het water heeft waarde vanuit het oogpunt van waterberging en luchtkwaliteit. Daarnaast heeft het een positieve werking op de aantrekkingskracht en het historische karakter van de binnenstad. Zoals eerder beschreven in de sectie over de veranderende winkelbehoefte, hechten consumenten hier steeds meer waarde aan. De onzekerheid die verbonden is aan dergelijke vernieuwingsplannen heeft met name betrekking op de verschillende opvattingen (ambigüiteit) die er kunnen bestaan over hoe een aantrekkelijke en leefbare binnenstad gecreëerd kan worden.

POLITIEK-JURIDISCHE FACTOREN

Tot politiek-juridische factoren kunnen onder andere overheidsbeslissingen worden gerekend die invloed hebben op het binnenstedelijk winkelgebied. Een belangrijke ontwikkeling heeft betrekking op de veranderende verhoudingen tussen de overheid, de markt en de maatschappij. In het verleden voerde vooral de centrale overheid de regie, terwijl er tegenwoordig meer sprake is van een netwerksamenleving waarin de overheid, de markt en de maatschappij meer gezamenlijk opereren en hun gedeelde verantwoordelijkheid dragen. In de volgende paragraaf zal uitgebreider in worden gegaan op de minder sturende rol van de overheid bij de ontwikkeling van het binnenstedelijk winkelgebied. De veranderende verhoudingen worden mede ingegeven doordat er in de maatschappij

in toenemende mate behoefte is ontstaan aan een bepaalde regiefunctie bij de ontwikkeling van gebieden.

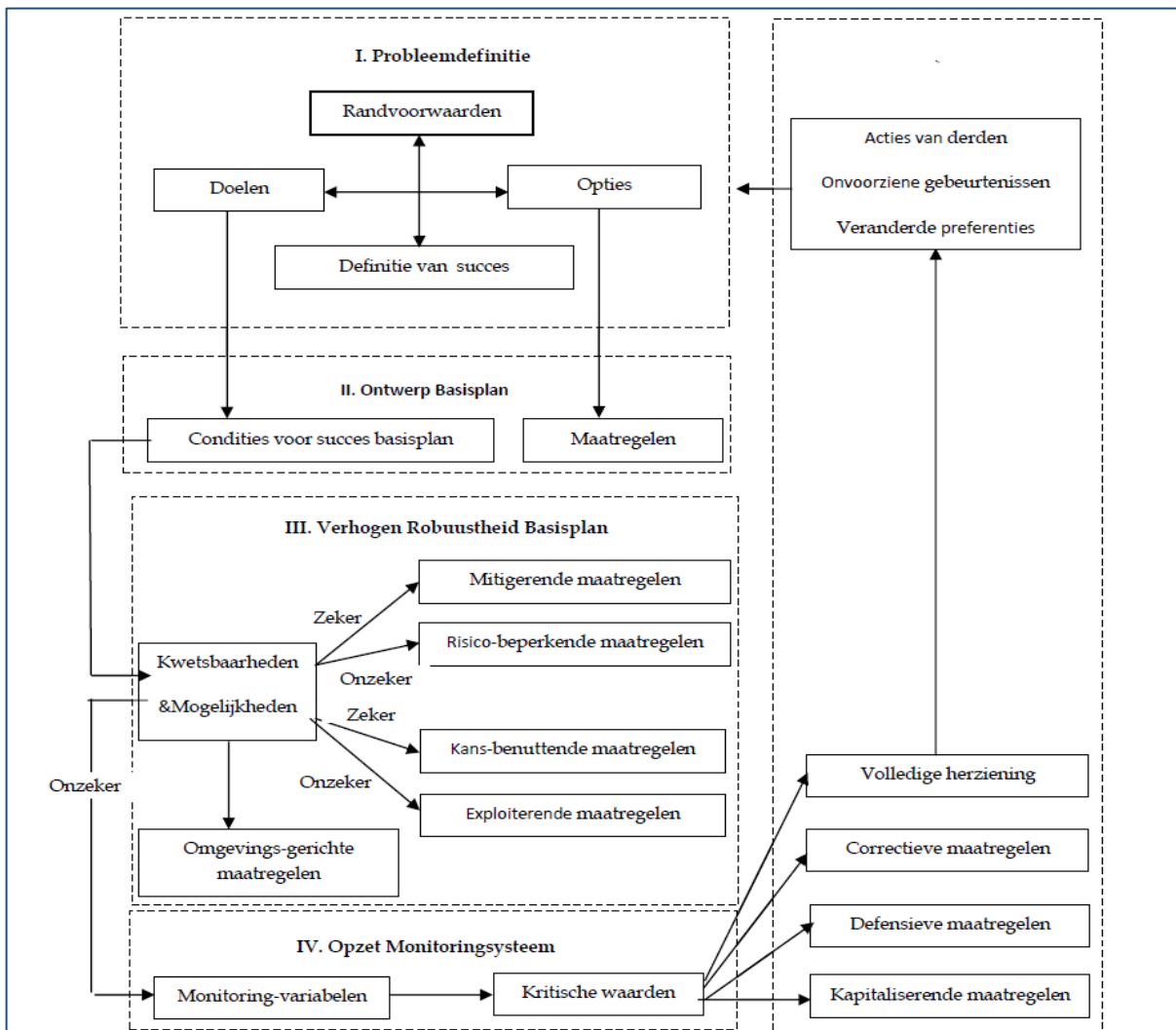
Iveson (2013) constateert dat er in veel steden in de wereld een groeiende belangstelling is voor micro-ruimtelijke initiatieven die de stedelijke ruimte hervormen. In het binnenstedelijk winkelgebied worden lege winkelpanden bijvoorbeeld steeds vaker tijdelijk ingevuld door startende ondernemers, die een nieuwe formule aan het ontwikkelen zijn of door artiesten, die hun creaties tentoonstellen (Seinpost, 2012). Tevens gaan ondernemers steeds vaker coöperatieve samenwerkingsverbanden met elkaar aan. Dit biedt onder andere mogelijkheden om collectieve belangen onder de aandacht te brengen en gezamenlijk activiteiten te organiseren of producten in te kopen (Mansour & Zocchi, 2012). Aan de opkomst van dergelijk bottom-up geïnitieerde initiatieven kunnen termen zoals 'do-it-yourself', 'participatory' en 'grassroots' worden verbonden (Iveson, 2013).

De onzekerheid die verbonden is aan de netwerksamenleving en de do-it-yourself democracy schuilt in het gegeven dat er vaak consensus bereikt moet worden tussen de verschillende opvattingen van actoren. In bepaalde gevallen kan dit het besluitvormingsproces vertragen.

Een andere ontwikkeling die momenteel leidt tot een maatschappelijke, politieke en juridische discussie is blurring. Zoals beschreven in de sectie over sociaal-culturele factoren is het mengen van functies een populaire maatregel om consumenten de totale beleving te kunnen bieden. Winkeliers zien vooral kansen terwijl de gevestigde horeca vreest voor kwaliteitsnivellering en inkomstenverlies (de Jong, 2017; Zwaveling et al., 2017). Daarnaast maken verschillende gezondheidsorganisaties zich zorgen over de effecten ten aanzien van alcoholmisbruik, als gevolg van een uitbreiding van het aantal alcoholische verkooppunten (Ecorys, 2016; de Greeff & Lemmers, 2016). De huidige Drank- en Horecawet verbiedt de vermenging van functies. Ook op experimentele basis zijn er geen blurring-concepten met alcohol toegestaan. Op basis hiervan heeft de rechter de laatste jaren daarom meerdere concepten verboden (NOS, 2016a; 2016b). Door de verschillende opvattingen over de mogelijke meerwaarde en schade zal het toestaan van blurring de komende tijd nog onzeker blijven. Momenteel is een mogelijke aanpassing van de Drank- en Horecawet en het toestaan van blurring onderwerp van discussie in de Tweede kamer (NOS, 2018; STAP, 2018).

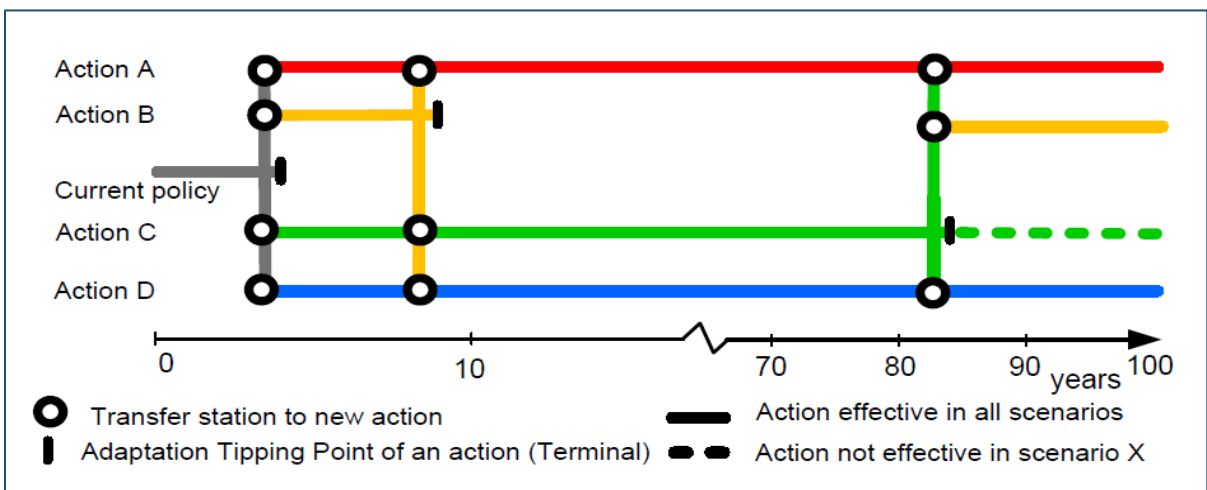
BIJLAGE II. DAP & ADAPTATIEPADEN

DAP-THEORIE



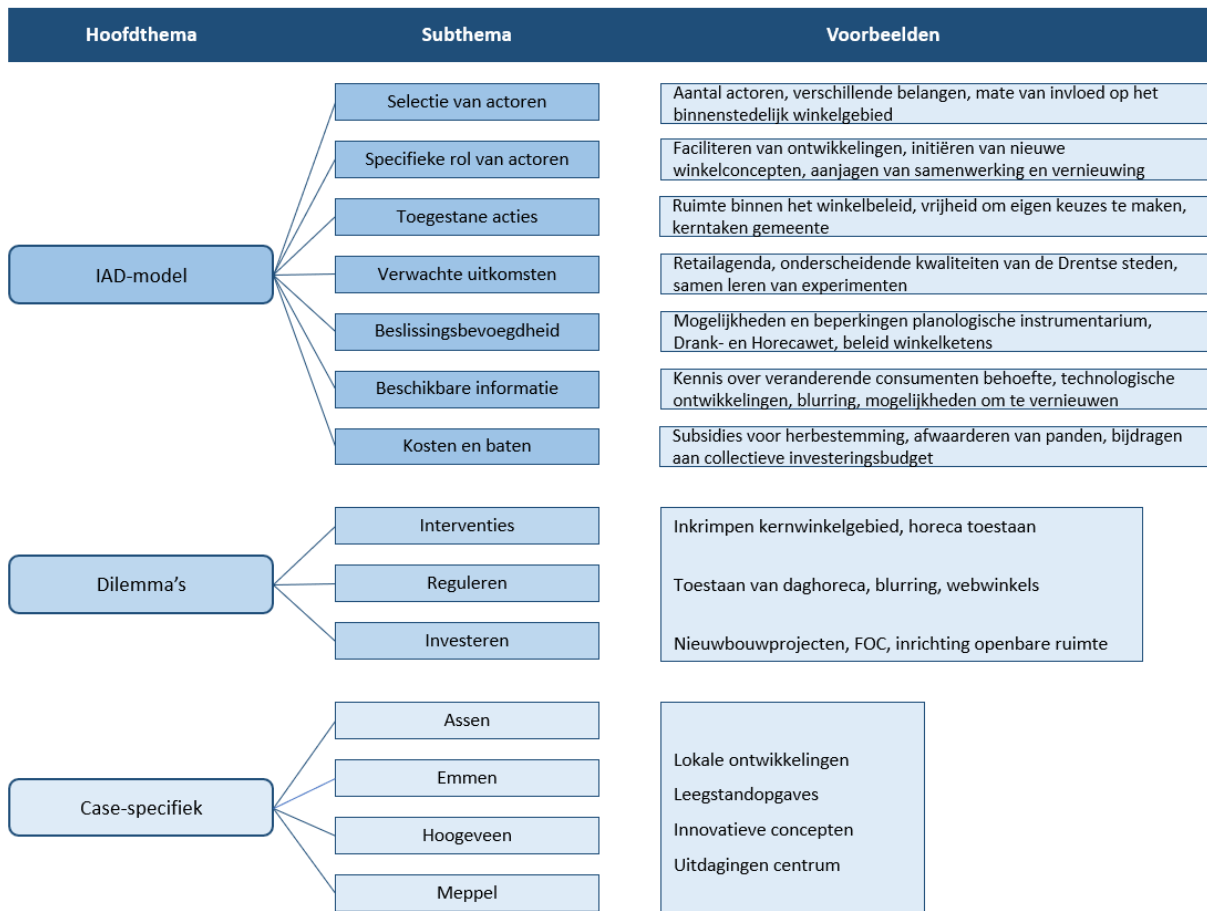
Figuur 52. De vijf stappen van de DAP-benadering (Kwakkel et al., 2010a; Van der Pas, 2011)

ADAPTATIEPADEN-THEORIE



Figuur 53. Een schematisch voorbeeld van de adaptatiepaden-theorie (Haasnoot et al., 2012)

BIJLAGE III. CODERINGSSCHEMA



Figuur 54. Coderingsschema.

BIJLAGE IV. BEGELEIDENDE BRIEF INTERVIEWS

Gert-Jan Rodenboog
0622007831
g.j.rodenboog@student.rug.nl
g.rodenboog@drenthe.nl

Masterscriptie Adaptieve binnenstedelijke winkelgebieden

Geachte heer/mevrouw,

Ter afronding van mijn masteropleiding Socio-Spatial Planning, ben ik momenteel bezig met mijn afstudeeronderzoek. In dit onderzoek verken ik de mogelijkheden voor adaptief binnenstedelijk winkelbeleid. Om de benodigde informatie te kunnen verzamelen, worden er interviews afgenomen. Door middel van deze brief wil ik u graag informeren over het doel en de condities van het interview.

Opname en anonimiteit

- Om nauwkeurig verslag te kunnen doen van de door u gedeelde informatie, zal het gesprek worden opgenomen. Hierdoor kunt u ervan uitgaan dat deze informatie correct wordt verwerkt. De opname en uitwerking zijn alleen toegankelijk voor u, mijzelf en degenen die het onderzoek vanuit de RUG begeleiden en beoordelen.
- De door u gedeelde informatie wordt vertrouwelijk behandeld. Dat betekent dat ik geen informatie met derden zal delen die u mogelijk kan schaden.
- Indien u anoniem wenst te blijven, zal de door u gedeelde informatie anoniem worden verwerkt. In dat geval zal uw naam niet worden genoemd in het eindrapport.

Verloop van het gesprek

- Het gesprek wordt afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Deze vragenlijst biedt structuur om de benodigde informatie te vergaren en ruimte om aanvullende informatie te delen.
- U mag er altijd voor kiezen om een vraag niet te beantwoorden.
- U mag er altijd voor kiezen om een gegeven antwoord te schrappen uit het verslag.
- U mag er altijd voor kiezen om het gesprek te beëindigen, of de opname stop te zetten.

Gebruik van de verzamelde informatie

- Na afloop zal het interview worden getranscribeerd en geanalyseerd. Deze informatie wordt vervolgens verwerkt in het eindrapport.

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u mij bellen of mailen.

Met vriendelijke groet,
Gert-Jan Rodenboog

BIJLAGE V. TOELICHTING BEGRIPPEN FACTSHEETS

Toelichting op de begrippen uit de factsheets Locatus (2017):

- WVO: Winkelvloeroppervlakte
- Leegstandsduur:
 - o aanvangs- en frictieleegstand (maximaal één jaar)
 - o langdurige leegstand (tussen één en drie jaar)
 - o structurele leegstand (drie of meer achtereenvolgende jaren)
- Berekeningswijze leegstandspercentage WVO detailhandel: zie Locatus (2017).
- Categorieën detailhandel: zie tabel 20
- Kwaliteitsnorm: de informatie over een verkooppunt gelegen in een winkelgebied is niet ouder dan één jaar.
- Kanttekening bij leegstandsduur: De duur is afhankelijk van het moment dat het geïnventariseerd wordt. Een pand kan dus al 11 maanden leegstaan op het moment dat het wordt geïnventariseerd. Desondanks wordt dit geregistreerd als aanvangsleegstand.

Groep	(Hoofd)branches	Officieel detailhandel
Leegstand	aanvangs- en frictieleegstand langdurige leegstand structurele leegstand	Ja
Dagelijks	Levensmiddelen Persoonlijke Verzorging	Ja
Mode & Luxe	Warenhuis Kleding & Mode Schoenen & Lederwaren Juwelier & Optiek Huishoudelijke- & Luxe Artikelen Antiek & Kunst	Ja
Vrije Tijd	Sport & Spel Hobby Media	Ja
In/Om Huis	Plant & Dier Bruin & Witgoed Auto & Fiets Doe-Het-Zelf Wonen	Ja
Detailhandel Overig	Detailhandel Overig	Ja
Leisure	Horeca Cultuur Ontspanning	Nee
Diensten	Verhuur Ambacht Financiële Instelling Particuliere Dienstverlening	Nee

Tabel 20. Branche-indeling Locatus (Locatus, 2010).

BIJLAGE VI. UITWERKING BELEIDSANALYSE

Assen			
		Visie	Interviews
Selectie van actoren	Welke actoren spelen een dominante rol, en op basis van welke grond? Welke actoren spelen een ondergeschikte rol, en op basis van welke grond? Welke voorwaarden zijn er voor actoren om toe te treden tot het proces, of uit het proces te stappen?	Een krachtige binnenstad is een verantwoordelijkheid van de inwoners, ondernemers (retail, horeca, cultuur en toerisme), vastgoedeigenaren en gemeente. De ondernemers en vastgoedeigenaren worden vertegenwoordigd door de binnenstadsorganisatie 'Vaart in Assen'.	
Specifieke rol van de geselecteerde actoren	Is er een actor die een duidelijke rol van regiehouder vervult? Welke rollen vervullen deze actoren? (Facilitator, innovator, verbinder, kennisbank, aanjager) Welke actoren zouden een andere rollen kunnen vervullen?	De gemeente Assen vervult niet langer een rol van een ontwikkelende overheid. - De gemeente is investeerder in de publieke ruimte en is verantwoordelijk voor het stellen en bewaken van ruimtelijke kaders, het ontwikkelen en uitvoeren van flankerend beleid (economisch, ruimtelijk, milieu, sociaal, etc.) en het zorg dragen voor een level playingfield voor ondernemers in de binnenstad. - De ondernemers in de binnenstad investeren in hun eigen kwaliteit en de vernieuwing binnen hun onderneming in nieuwe collectieve arrangementen en concepten en in een attractief straatbeeld. De cultuurondernemers zorgen voor een sterke en kwalitatief hoogwaardige programmering. De vastgoedeigenaren investeren in de kwaliteit van het vastgoed, trekken nieuwe huurders aan, zorgen voor een verzorgde uitstraling van de leegstand en voeren een passend prijsbeleid.	De gemeente krijgt een meer faciliterende rol waarin het in co-creatie met andere partijen gaat acteren. De gemeente wil fungeren als kennisbank om ondernemers informatie over allerlei ontwikkelingen aan te reiken. De gemeente wil de samenwerking in het gebied stimuleren door ondernemers aan te jagen en te verbinden.
Selectie van toegestane acties	Welke acties kunnen actoren nemen zonder afstemming met andere actoren? (innovatiemogelijkheden, mogelijkheden om beleid aan te passen) Voor welke acties is afstemming met andere actoren nodig? Welke actor is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er acties die de innovatiemogelijkheden beperken?	Concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied, met daar buiten een menggebied waar verschillende functies toegestaan zijn. Ruimte voor innovatie ondernemerschap en een gemêleerde samenstelling van functies Ruimte voor branchevermengingen, mits er sprake is van gelijke kansen.	Ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor het creëren van beleving in hun winkel. De gemeente heeft ruime kaders voor de detailhandel en functiemenging in de binnenstad, waardoor er in dit gebied veel mogelijk is.
Verwachte uitkomsten	Welke acties zijn toegestaan in het aanpassen van het beleid in reactie op veranderingen en in hoeverre kan daarbij hun reikwijdte worden gewijzigd? Kunnen ondernomen acties leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het kernwinkelgebied?	Assen moet een gezellige en comfortabele familiestad, provinciehoofdstad en ondernemende stad zijn.	De gemeente geeft aan beperkt te zijn in haar mogelijkheden om de kwaliteit van het winkelaanbod te kunnen sturen. Het economisch ordenen van winkels is op basis van Europees beleid niet toegestaan en de gemeente heeft haar twijfels of het

	Zijn er regels die het bereik en de impact van acties beïnvloeden?		toepassen van brancheringsbeleid wenselijk en daadwerkelijk nuttig is.
Mate van beslissingsbevoegdheid over gemaakte keuzes	Welke actoren hebben de beslissingsbevoegdheid om gemaakte keuzes van andere actoren goed te keuren of te verbieden? In hoeverre is de beslissingsbevoegdheid van andere partijen een bevorderende of belemmerende factor? Heeft een mogelijke verandering naar een meer faciliterende rol van de gemeente invloed op de mate van beslissingsbevoegdheid van de gemeente?	Een krachtige binnenstad is een verantwoordelijkheid van alle gebruikers. Bij een deel van de ondernemers is een gebrek aan vernieuwingsdrang. Gebrek aan investeringen mede als gevolg van de mogelijke komst van het FOC	Er zijn geen voorbeelden van innovatieve initiatieven die beleidsmatig niet konden worden toegestaan.
Beschikbare informatie	Is er voldoende informatie over de mogelijke impact van de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied? Wie verstrekt de informatie en in hoeverre is deze toegankelijk voor alle actoren? Vindt er kennisoverdracht plaats tussen de actoren en wat bevordert of belemmert dit? Moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden tussen de actoren ten behoeve van een betere samenwerking in het kernwinkelgebied?	Er wordt onvoldoende samengewerkt tussen de partijen in de binnenstad. Samenwerking en communicatie tussen de ondernemers en de gemeente schiet te kort De opmars van nieuwe technologieën is voor een individuele ondernemer bijna niet is bij te houden. Samenwerking in de keten en/of de stad is noodzakelijk.	In het centrum van Assen wordt weinig samengewerkt tussen de onderlinge partijen. De nieuwe binnenstadsorganisatie Vaart In Assen moet gaan functioneren als het verbindende orgaan. Ondernemers moeten worden overtuigd van het belang om samen op te trekken. Hiervoor is een vertrouwensband tussen alle partijen essentieel.
Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Wat is de toegevoegde waarde van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en voor wie? Wat zijn de mogelijke nadelige effecten van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en wie draagt deze lasten?	Attractieve en toekomstbestendige binnenstad.	Functiemenging biedt kansen voor Assen. Tegelijkertijd zijn er twijfels als het gaat om de toevoeging van alcohol. De gemeente wil nieuwe bedrijfsvormen in principe vanuit economisch belang graag stimuleren, maar soms zijn de mogelijke negatieve effecten voor andere type ondernemers moeilijk in te schatten. Ondernemers geven soms aan dat het beleid van de gemeente af en toe te ruim is. Als gevolg hiervan kwamen er in een week drie ambachtelijke frietzaken bij.

Tabel 21. Uitwerking beleidsanalyse Assen.

Emmen			
		Visie	Interviews
Selectie van actoren	Welke actoren spelen een dominante rol, en op basis van welke grond? Welke actoren spelen een ondergeschikte rol, en op basis van welke grond? Welke voorwaarden zijn er voor actoren om toe te treden tot het proces, of uit het proces te stappen?	De gemeente heeft samen met de inwoners en ondernemers een visie voor het centrum opgesteld. Deelnemers waren actief in de sectoren: retail, vastgoed, cultuur en evenementen, en horeca.	Gezamenlijk met de ondernemers heeft de gemeente een omgevingsvisie en uitvoeringsprogramma voor het centrum opgesteld. Zowel bij het formuleren van het beleid als de uitvoering daarvan, is het in gesprek blijven met de partijen (ondernemersvereniging, pandeigenaren, winkeliers, makelaars) van heel groot belang.
Specifieke rol van de geselecteerde actoren	Is er een actor die een duidelijke rol van regiehouder vervult? Welke rollen vervullen deze actoren? (Facilitator, innovator, verbinder, kennisbank, aanjager) Welke actoren zouden een andere rollen kunnen vervullen?	De gemeente stelt dat het van bovenaf opleggen van beleid niet meer van deze tijd is. De gemeente wil anticiperen op de nieuwe omgevingswet door te leren los te laten. De samenleving moet leren om zelf initiatieven te ontplooiën en zelf tot een goed einde te brengen.	De gemeente stelt al een redelijk faciliterende gemeente te zijn en het wil dit nog meer gaan doen
Selectie van toegestane acties	Welke acties kunnen actoren nemen zonder afstemming met andere actoren? (innovatiemogelijkheden, mogelijkheden om beleid aan te passen) Voor welke acties is afstemming met andere actoren nodig? Welke actor is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er acties die de innovatiemogelijkheden beperken?	De gemeente wil binnen goede kaders loslaten waar het kan en moeten sturen waar dat nodig is, zodat de participatiemaatschappij de ruimte krijgt om initiatieven te ontplooiën. Dit vraagt om een goede kaderstelling en om het oprekken van de kaders. Retailers zullen steeds meer moeten bieden om bezoekers te blijven trekken. Het draait allemaal om het zoeken naar toegevoegde waarde voor de consument. De consument verwacht keuze, kwaliteit en beleving. In Emmen centrum wordt ruimte geboden voor deze nieuwe concepten van functiemenging (blurring). In principe wordt er geen nieuwe vierkante meters detailhandel in het centrum van Emmen toe te staan, tenzij indien het gaat om een uitbreiding in het kernwinkelgebied en het bijdraagt aan het versterken van de attractiviteit van Emmen als winkelstad. In de menggebieden zijn naast winkels ook andere centrum stedelijke voorzieningen op de begane grond mogelijk, zoals kantoren en maatschappelijke voorzieningen.	De gemeente wil ruimhartiger omgaan met innovatieve concepten door eerst goed te kijken naar de meerwaarde in plaats van direct te toetsen of het wel of niet kan. Bij het toestaan van horeca in het kernwinkelgebied is het schenken van alcohol een mooie grens omdat daar extra vergunningen voor nodig zijn.
Verwachte uitkomsten	Welke acties zijn toegestaan in het aanpassen van het beleid in reactie op veranderingen en in hoeverre kan daarbij hun reikwijdte worden gewijzigd? Kunnen ondernomen acties leiden tot een verbetering	De gemeente wil de historische uitstraling van het noordelijke deel beter verbinden met de stedelijke uitstraling van de Weiert door meer samenhang te creëren in de openbare ruimte.	Als gemeente heb je weinig invloed op de locatiekeuze van winkels of het type onderneming dat zich ergens vestigt. Je kan

	van de kwaliteit van het kernwinkelgebied? Zijn er regels die het bereik en de impact van acties beïnvloeden?		daar weinig sturing aan geven omdat je anders monopolie aan het doen bent.
Mate van beslissingsbevoegdheid over gemaakte keuzes	Welke actoren hebben de beslissingsbevoegdheid om gemaakte keuzes van andere actoren goed te keuren of te verbieden? In hoeverre is de beslissingsbevoegdheid van andere partijen een bevorderende of belemmerende factor? Heeft een mogelijke verandering naar een meer faciliterende rol van de gemeente invloed op de mate van beslissingsbevoegdheid van de gemeente?	De samenleving krijgt meer ruimte om binnen de gestelde kaders initiatieven te ontplooiën	De gemeente heeft een aantal subsidies waarmee ze het stimuleren van winkels kunnen stimuleren, maar dit blijft een keuze van de desbetreffende eigenaar/ondernemer. De gemeente heeft geen dwangmiddel om verplaatsing mee af te dwingen. Op de clustering/locatiekeuze van winkels heb je als gemeente weinig invloed. Je kunt je voorkeuren aangeven, maar aan het einde van de dag bepaalt de vastgoedeigenaar dat grotendeels.
Beschikbare informatie	Is er voldoende informatie over de mogelijke impact van de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied? Wie verstrekt de informatie en in hoeverre is deze toegankelijk voor alle actoren? Vindt er kennisoverdracht plaats tussen de actoren en wat bevordert of belemmert dit? Moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden tussen de actoren ten behoeve van een betere samenwerking in het kernwinkelgebied?	In het kernwinkelgebied liggen kansen met betrekking tot het versterken van de samenwerking tussen ondernemers. Dit uit zich onder andere in: organiserend vermogen versterken; vernieuwen/verbeteren retailpropositie; professionaliseren ondernemerschap.	Bewustwording over het feit dat de omstandigheden veranderd zijn, is erg belangrijk. De mensen die mee hebben gedaan met de totstandkoming van het beleid die zijn zich er wel redelijk van bewust. De ondernemers in de aanloopgebieden die moeten het eerst allemaal nog ervaren. Het besef dat hun winkelpand als belegging niet meer zo goed verhuurd, daar moet ik anders tegenaan gaan kijken. Dat proces moet de vastgoedeigenaar ook eerst doormaken, voordat ze daar een stap in maken. En je merkt nu dat de eerste gesprekken daarover op gang beginnen te komen.
Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Wat is de toegevoegde waarde van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en voor wie? Wat zijn de mogelijke nadelige effecten van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en wie draagt deze lasten?		Het verplaatsen van winkels uit de aanloopgebieden naar het nieuwe kernwinkelgebied heeft mogelijk grote gevolgen voor winkels die daar momenteel goed functioneren. Voor de gezelligheid en de beleving van de straat en de individuele ondernemer zijn functie mengende concepten een meerwaarde. Maar als iedereen het gaat doen, bestaat de kans dat ook de top zal nivelleren.

Tabel 22. Uitwerking beleidsanalyse Emmen.

Hoogeveen			
		Visie	Interviews
Selectie van actoren	Welke actoren spelen een dominante rol, en op basis van welke grond? Welke actoren spelen een ondergeschikte rol, en op basis van welke grond? Welke voorwaarden zijn er voor actoren om toe te treden tot het proces, of uit het proces te stappen?	De gemeente wil de leegstand aanpakken samen met vastgoedeigenaren en ondernemers. Er moet worden ingespeeld op de veranderende behoefte van de consument.	We zijn met de ondernemers en de vastgoedeigenaren van de Tamboerpassage in gesprek over herbestemming van het complex.
Specifieke rol van de geselecteerde actoren	Is er een actor die een duidelijke rol van regiehouder vervult? Welke rollen vervullen deze actoren? (Facilitator, innovator, verbinder, kennisbank, aanjager) Welke actoren zouden een andere rollen kunnen vervullen?	De gemeente investeert in het versterken van de historische structuur, het verblijfsklimaat en de toegankelijkheid van het centrum. De gemeente heeft een regierol in de uitvoering van de visie De regierol van de gemeente zal een privaat - en publiekrechtelijke invulling krijgen. Privaat waar het samenwerken met initiatiefnemers behelst en publiek waar het handhaving betreft (2008). De gemeente zal binnen projecten de rol van initiatiefnemer aannemen of een samenwerkingsverband aangaan met één of meerdere private partij(en) (2008)	De gemeente kan alleen faciliteren. De hardware is voor de gemeente. Dus de inrichting van de openbare ruimte. Zorgen dat het aantrekkelijk is. Goede bereikbaarheid en parkeerterreinen, zodat mensen hier goed kunnen komen. Ondernemers moeten aansluiten op de veranderende behoefte van de consument door beleving en gastvrijheid te bieden die je niet via het internet kunt krijgen.
Selectie van toegestane acties	Welke acties kunnen actoren nemen zonder afstemming met andere actoren? (innovatiemogelijkheden, mogelijkheden om beleid aan te passen) Voor welke acties is afstemming met andere actoren nodig? Welke actor is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er acties die de innovatiemogelijkheden beperken?	Hoogeveen wil ruimte bieden aan nieuwe winkelconcepten. Uitbreiding van het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak niet meer is toegestaan. In de aanloopgebieden wordt functiemenging gestimuleerd. In het kernwinkelgebied wordt detailhandel en dag- en avondhoreca (categorie 1 en 2) toegestaan.	Door de korte lijntjes is er veel mogelijk en kunnen de meeste zaken (zoals vergunningen) snel geregeld worden. Winkels die financiële producten aanbieden zijn/worden geweerd uit het kernwinkelgebied.
Verwachte uitkomsten	Welke acties zijn toegestaan in het aanpassen van het beleid in reactie op veranderingen en in hoeverre kan daarbij hun reikwijdte worden gewijzigd? Kunnen ondernomen acties leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het kernwinkelgebied? Zijn er regels die het bereik en de impact van acties beïnvloeden?	Een vitaal en toekomstbestendig centrum waar bezoekers graag komen én terugkomen. Het verblijfsklimaat van het centrum kan versterkt worden door het horeca aanbod uit te breiden.	Gebrek aan innovatie heeft misschien ook wel met de bevolking te maken. Die is hier ook niet echt innovatief. Hoogeveen is ook geen plaats voor die innovatieve concepten, met alle respect.
Mate van beslissingsbevoegdheid	Welke actoren hebben de beslissingsbevoegdheid om gemaakte keuzes van andere actoren goed te keuren of te verbieden?		Veel ondernemers zijn maar weinig innovatief en werken maar beperkt samen. Of ze beseffen de meerwaarde nog niet of gaan liever hun eigen gang.

over gemaakte keuzes	In hoeverre is de beslissingsbevoegdheid van andere partijen een bevorderende of belemmerende factor? Heeft een mogelijke verandering naar een meer faciliterende rol van de gemeente invloed op de mate van beslissingsbevoegdheid van de gemeente?		Doordat er een goeie samenwerking is tussen de gemeente en het centrummanagement kunnen we veel in onderling overleg oplossen. We hebben de afgelopen 9 jaar weinig conflicten gehad. De bedrijfsleiders en het personeel van de ketens hebben weinig binding hebben met de plaats. Die doen wat de organisatie zegt en meer niet.
Beschikbare informatie	Is er voldoende informatie over de mogelijke impact van de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied? Wie verstrekt de informatie en in hoeverre is deze toegankelijk voor alle actoren? Vindt er kennisoverdracht plaats tussen de actoren en wat bevordert of belemmert dit? Moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden tussen de actoren ten behoeve van een betere samenwerking in het kernwinkelgebied?	Er is meer samenhang en samenwerking nodig om als winkel- en verblijfsgebied onderscheidend en aantrekkelijk te zijn.	Het is heel belangrijk dat je als stadscentrum aansluit op het DNA van je consument. Je moet weten wat voor mensen dat zijn en waar ze behoefte aan hebben, zodat je daar op in kan spelen. De samenwerking tussen de gemeente en het centrum management staat hier wel. Waar het omgaat is dat de onderlinge samenwerking tussen de ondernemers beter moet.
Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Wat is de toegevoegde waarde van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en voor wie? Wat zijn de mogelijke nadelige effecten van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en wie draagt deze lasten?	Nieuwe concepten spelen in op de veranderende behoefte van de consument die verast wil worden.	De gemeente investeert in het aantrekkelijk maken van de openbare ruimte terwijl het centrummanagement goed ondernemerschap aanjaagt en de munitie aanreikt om samen dingen te organiseren

Tabel ?. Uitwerking beleidsanalyse Hoogeveen.

Meppel			
		Visie	Interviews
Selectie van actoren	<p>Welke actoren spelen een dominante rol, en op basis van welke grond?</p> <p>Welke actoren spelen een ondergeschikte rol, en op basis van welke grond?</p> <p>Welke voorwaarden zijn er voor actoren om toe te treden tot het proces, of uit het proces te stappen?</p>	<p>Gezamenlijk met de ondernemers, eigenaren en bewoners zal gezocht moeten worden naar een goede invulling van die gebieden waar voor detailhandel geen toekomst is.</p> <p>Het compacter maken van de binnenstad is een opgave die de markt en de gemeente gezamenlijk moeten oppakken.</p> <p>De kwaliteitsslag in de binnenstad dient zoveel mogelijk samen met de stakeholders te gebeuren: winkeliers, inwoners, vastgoedeigenaren, ondernemers. Iedereen heeft verantwoordelijkheid en kan bijdragen (Binnenstadsplan).</p>	<p>Het detailhandelsbeleid is wel overlegd met de marktpartijen, maar wel vanuit onze verantwoordelijkheid. De belangen zijn wel geïnventariseerd en meegenomen. Maar uiteindelijk zijn niet alle keuzes die wij gemaakt hebben, de keuzes die je zou maken alleen vanuit het oogpunt van de detailhandel.</p> <p>Wat je nu ziet is dat vastgoed, winkeliers en de gemeente zich heel goed realiseren dat ze het samen moeten doen.</p>
Specifieke rol van de geselecteerde actoren	<p>Is er een actor die een duidelijke rol van regiehouder vervult?</p> <p>Welke rollen vervullen deze actoren? (Facilitator, innovator, verbinder, kennisbank, aanjager)</p> <p>Welke actoren zouden een andere rollen kunnen vervullen?</p>	<p>Vanuit de gemeente zien we onze rol als sturend, initiërend, regisserend en deels faciliterend.</p> <p>De gemeente initieert en faciliteert het proces als er nieuwe invulling van gebieden plaats moet vinden. Daar waar nodig zal de gemeente sturend handelen.</p> <p>Ook ondernemers en gemeente moeten met elkaar in gesprek. De insteek is een florerende winkel op een goede locatie, voor stad en winkelier. De gemeente neemt hierbij de initiërende rol op zich.</p> <p>Het compacter maken van de binnenstad is een opgave die de markt en de gemeente gezamenlijk moeten oppakken. De gemeente neemt hierbij de initiërende rol op zich.</p> <p>Tal van partijen zien dat het tijd is om te investeren in kwaliteit en het omkeren van de ingezette negatieve spiraal. Dat geldt voor de ondernemers in Meppel, voor het gemeentebestuur, voor maatschappelijke instellingen en voor de provincie.</p>	<p>De gemeente wil minder sturen op hoe het moet worden. Meer sturen op kaders.</p> <p>De kwartiermaker heeft bij ons een hele belangrijke rol als aanjager. We kunnen allemaal op elkaar gaan wachten, maar Toine is degene die de partijen samenbrengt en signalen oppakt. Wij als gemeente zijn er voor het algemeen belang, dus wij moeten weten wat de belangen van onze burgers zijn en hoe we die kunnen faciliteren. Dat is onze rol en dat wordt onze rol steeds meer. Steeds minder voor het individu en steeds meer voor het algemeen belang. In de toekomst gaan we minder klanten krijgen, want de mensen moeten meer zelf gaan doen.</p>
Selectie van toegestane acties	<p>Welke acties kunnen actoren nemen zonder afstemming met andere actoren? (innovatiemogelijkheden, mogelijkheden om beleid aan te passen)</p> <p>Voor welke acties is afstemming met andere actoren nodig?</p> <p>Welke actor is waarvoor verantwoordelijk?</p> <p>Zijn er acties die de innovatiemogelijkheden beperken?</p>	<p>De binnenstad is het gebied waarin de concentratie van winkels (en andere functies zoals maatschappelijke-, culturele of recreatieve) zo hoog mogelijk moet zijn.</p> <p>Voor de aanloopstraten betekent het dat winkels (en andere functies) zoveel mogelijk verplaatsen naar de binnenstad zelf. Daarnaast willen we in de aanloopstraten de mogelijkheid bieden tot dubbel bestemmen. Zo worden behalve detailhandel ook andere functies mogelijk (verkleuring), of een andere bestemming als dat beter uitkomt.</p> <p>we zoeken het niet in starre kaders die we voor jaren vastleggen, maar in het flexibel kunnen inspringen op de actualiteit.</p>	<p>Wij voeren al jaren een restrictief beleid voor nieuwe winkels buiten de binnenstad. Wij hebben ons beleid al heel erg gericht op de kern.</p> <p>We proberen ons beleid zoveel mogelijk bij kaders te houden. Wij moeten niet gaan bedenken hoe het moet worden. In het verleden zouden we een binnenstad op papier inrichten door te bepalen wat waar zou moeten komen. Dat is heel sturend. Nu geven we meer aan welk effect we waar willen hebben. Hoe de markt dat dan invult is de vraag. Meer omgevingswet als het ware. We proberen nu op kaders te sturen. Niet op wat waar moet komen.</p> <p>Ten aanzien van blurring willen we eerst heel goed in gesprek met de</p>

		Het matig tot slecht functioneren van de niet-dagelijkse detailhandel in Meppel maakt dat er geen sprake kan zijn van realisatie van nieuwe winkelmeesters in Meppel.	betrokken partijen over de mogelijk gevolgen. Retail in combinatie met daghoreca wordt niet toegestaan Horeca is als functie specifiek aangeduid
Verwachte uitkomsten	Welke acties zijn toegestaan in het aanpassen van het beleid in reactie op veranderingen en in hoeverre kan daarbij hun reikwijdte worden gewijzigd? Kunnen ondernomen acties leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het kernwinkelgebied? Zijn er regels die het bereik en de impact van acties beïnvloeden?	De gemeente wil de regionale positie van Meppel vast houden, zodat Meppel aantrekkelijk en levendig blijft.	De verkleuring van panden gaat nooit snel genoeg. Het gaat sneller als je er heel veel geld tegenaan gooit. En als je er gewoon geld tegenaan gooit, zoals wij dat in Drenthe doen, dan duurt dat wel wat langer. Planologisch gezien heb je heel veel instrumenten. Dus je kunt heel veel mogelijk maken. Dus het feit of het planologisch instrument er is of niet, dat is niet zo interessant. Het gaat om je doel en hoe je het kunt bereiken, met een van de instrumenten die je in instrumentarium hebt zitten. Door de uitspraak van de raad van staten is de regelgeving nog niet flexibel genoeg om blurring toe te staan.
Mate van beslissingsbevoegdheid over gemaakte keuzes	Welke actoren hebben de beslissingsbevoegdheid om gemaakte keuzes van andere actoren goed te keuren of te verbieden? In hoeverre is de beslissingsbevoegdheid van andere partijen een bevorderende of belemmerende factor? Heeft een mogelijke verandering naar een meer faciliterende rol van de gemeente invloed op de mate van beslissingsbevoegdheid van de gemeente?	De eigenaar van winkelcentrum de Sweanenborgh investeert niet in een 'upgrade' of herbestemming (binnenstadsplan)	Achter dat creëren van dat beleid moet ook een politiek wil zitten. En er moet ook een langjarige ambitie achter zitten. soms moet je ook het lef hebben en zeggen: oké, individueel zouden we jou graag faciliteren, maar deze ontwikkeling past niet in de lijn, dus we gaan het niet doen.
Beschikbare informatie	Is er voldoende informatie over de mogelijke impact van de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied? Wie verstrekt de informatie en in hoeverre is deze toegankelijk voor alle actoren? Vindt er kennisoverdracht plaats tussen de actoren en wat bevordert of belemmert dit? Moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden tussen de actoren ten behoeve van een betere samenwerking in het kernwinkelgebied?	we willen activiteiten ontplooiën die de onderlinge samenwerking versterken en tegelijkertijd vernieuwing brengen in het kernwinkelgebied (binnenstadsplan)	Wij zijn nu bezig om die drie partijen te verenigen in een overleg orgaan, waarbij ze alle drie hun ambitieuze agenda's op tafel leggen. Zodat ze kunnen kijken waar ze die agenda's kunnen combineren en prioriteren. Wat wil je nou als eerste? Je kunt een stap verder komen door die sturing af te stemmen op elkaar. En dan moet er ook geld tegenaan. Vanuit de gemeente hebben we de vastgoedeigenaren aangemoedigd om zich te gaan verenigen.
Kosten en baten van acties en de uitkomsten hiervan	Wat is de toegevoegde waarde van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en voor wie? Wat zijn de mogelijke nadelige effecten van innovatieve winkelconcepten voor het kernwinkelgebied en wie draagt deze lasten?	Nieuwe onderscheidende detailhandel is (meer dan) welkom in Meppel. Hiermee kan Meppel zich steviger in de regio positioneren. Het streven is nieuwe, onderscheidende winkels naar Meppel trekken. Niet méér van hetzelfde, maar diversiteit is het devies. Dit versterkt bovendien het beeld dat Meppel een stad is met veel kleine, bijzondere winkels (Binnenstadsplan)	Maar wij willen vooral een bruisende binnenstad, waarin alle functies (detailhandel, Uitgaansleven, restaurantjes, cultuur) goed functioneren. Iedereen heeft belang bij een bruisende binnenstad

Tabel ?. Uitwerking beleidsanalyse Meppel.