



Winkelgebied van de toekomst

**Bouwstenen voor publiek-private
samenwerking**

Winkelgebied van de toekomst

Bouwstenen voor publiek-private samenwerking

Februari 2014

Samenstelling en redactie
Arjan Raatgever

Een samenwerking van

PLATFORM31



Stedennetwerk
G32

Oproep en samenvatting

Veel mensen voelen zich verbonden met winkelgebieden, niet alleen als winkelier, vastgoedeigenaar, ambtenaar of politicus, maar ook als consument en burger. De toekomst van deze plekken, of het nu gaat om het (buurt)winkelcentrum of het stads- of dorpshart, gaat ons aan het hart. Winkelgebieden zijn op dit moment in hoog tempo aan het veranderen, door wijzigingen in ons eigen winkelgedrag. De winkelleegstand neemt toe, er zijn veel faillissementen onder winkeliers. Daar staan positieve ontwikkelingen tegenover zoals succesvolle samenwerkingsverbanden die winkelgebieden nieuw leven inblazen en spannende nieuwe winkel- en gebiedsconcepten, *offline* en *online*.

Met de gemeenteraadsverkiezingen op komst, willen Detailhandel Nederland, het G32-stedennetwerk, Platform31 en de vele andere partijen die een bijdrage hebben geleverd aan deze publicatie, de toekomst van winkelgebieden breed maatschappelijk agenderen. Mede daarom zijn we blij dat minister Kamp van Economische Zaken het voorwoord voor deze publicatie heeft geschreven.

3

Naast het agenderen van de opgave, doen we een oproep om, nadrukkelijker dan voorheen, de publiek-private samenwerking op te zoeken. Als winkelgebieden voor zoveel partijen en personen belangrijk zijn, ligt het dan niet voor de hand om, ook in samenwerking op de komende veranderingen te anticiperen? Winkelgebieden zijn complex van aard; er komen vele belangen en perspectieven samen. In een brede publiek-private samenwerking, zeker op lokaal en regionaal niveau, kunnen we scherpere analyses, scenario's en plannen voor onze winkelgebieden maken, dan partijen individueel kunnen. Ook biedt gezamenlijke strategievorming een mooie kans om onderling commitment op te bouwen, zodat iedereen zich zoveel mogelijk aan zijn afspraken houdt, ook in de uitvoering. Natuurlijk zijn er ook meningsverschillen en valkuilen, maar door samen te werken komen we verder.

Deze publicatie biedt bouwstenen voor iedereen die deze opgave wil aangaan. We beschrijven de relevante trends die op winkelgebieden inwerken en schetsen hun verwachte

impact. We bieden een analyse van partijen die werken in winkelgebieden en analyseren hun rollen en belangen. En we geven een beeld van de vele concrete instrumenten die deze partijen kunnen inzetten om de toekomst van winkelgebieden te beïnvloeden. Deze publicatie is niet bedoeld om van kافت tot kافت te lezen, maar om er per hoofdstuk uit te halen wat u, in uw specifieke situatie, nodig heeft om vooruit te kunnen.

Trends

We beschrijven een achttal trends waarvan wij verwachten dat ze op dit moment of in de nabije toekomst een grote impact op winkelgebieden hebben: economische stagnatie; omzetverschuivingen in offline en online winkels; toenevende winkelleegstand; digitalisering van de samenleving; demografische transitie; comeback van de (binnen)stad; veranderende tijdsbesteding van consumenten en bewegingen in de horeca. Dit is geen uitputtende lijst, maar geeft ons inziens wel een goed beeld van wat er op winkelgebieden af komt. Per trend is de verwachte impact op winkelgebieden beschreven en de beïnvloedbaarheid door partijen in winkelgebieden.

De economische stagnatie heeft van de bovenstaande trends op dit moment waarschijnlijk de grootste invloed op de detailhandelssector en, daarmee, op het functioneren van winkelgebieden. Of, wanneer en in welke mate economische groei terugkeert is hoogst onzeker. Zeker is wel dat de totale detailhandelomzet in Nederland sinds 2008 is gedaald met 9% tot € 81 miljard in 2013. Onder dat getal schuilen diverse verschuivingen: de omzet van sommige non-food branches (in fysieke winkels) daalde met meer dan 25%; de omzetten in de foodsector groeiden tot voor kort geleidelijk door; de totale omzet van webwinkels steeg (relatief) zeer sterk. Een belangrijk deel van de omzetsdalingen in fysieke non-foodwinkels lijken vooral gerelateerd aan de recessie, zoals bij bouwmarkten en woonwinkels.

Op dit moment is de totale online detailhandelomzet met 6% relatief klein ten opzichte van de totale detailhandelomzet. Een groei naar een aandeel van 12% in 2020 lijkt een reële inschatting. Voor een aantal specifieke detailhandels-

branches speelt de concurrentie met internet een steeds belangrijkere rol. Veranderingen in consumentengedrag resulteren er in dat offline en online oriëntatie en aankopen steeds meer met elkaar verweven raken. De bredere 'digitalisering van de samenleving' zal naar verwachting een grotere impact hebben op winkelgebieden dan het internet-winkelen op zichzelf. Dit fenomeen betreft allerlei technologische ontwikkelingen zoals de opkomst van mobiel internet, big data, het gebruik van sensoren in woningen, winkels en vervoersmiddelen en nieuwe productie-methoden, zoals 3D-printing.

Er ontstaan steeds grotere verschillen tussen winkelgebieden in aantrekkingskracht voor consumenten en, daarvoor, in hoogte van omzetten, vastgoedwaardes en huren. Deze 'uitsortering' doet zich op diverse schaalniveaus voor: tussen A-, B- en C-locaties binnen centrumwinkelgebieden, tussen verschillende winkelgebieden in een gemeente en tussen stads- en dorpskernen binnen een regio. Deze beweging wordt gedreven door consumentenvoorkeuren en schaalvoordelen voor spelers in grotere winkelgebieden, onder meer bij het aantrekken van financiering, voeren van marketing en implementatie van nieuwe technologieën. Op A1-locaties in de grotere steden neemt het aantal nationale en internationale winkelketenfilialen verder toe, veelal in vastgoed van institutionele beleggers. Buiten die gebieden – in centrumwinkelgebieden in kleinere steden en dorpen, of steden in krimpgebieden; op B- en C-locaties in grotere steden – voltrekt zich een andere dynamiek. Een deel van deze winkelgebieden zal compacter (moeten) worden om goed te blijven functioneren, waarbij ruimte komt voor andere functies, zoals horeca, maatschappelijke voorzieningen, zorg of wonen, tijdelijk of permanent. Steeds meer vastgoed komt daarbij in handen van particuliere beleggers. Ook beginnen de demografische transitie vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling in delen van Nederland een rol te spelen. Ouderen geven historisch gezien minder uit in winkels dan jongeren, maar de vraag is of dit voor de komende, relatief rijke generatie ouderen, ook opgaat. Voor verouderde perifere en grootschalige detailhandellocaties (PDV en GDV) lijkt herbestemmen niet eenvoudig. Het toestaan van een bredere branchering in deze gebieden (woonboulevard + mode + boodschappen) lijkt op de korte termijn – en zeker voor de betrokken lokale partijen –

wellicht een goed idee, maar kan op gemeente- of regionaal niveau slecht uitpakken voor de levensvatbaarheid van (nu nog) goed functionerende wijkwinkelcentra en kernwinkelgebieden.

De winkelleegstand is de laatste jaren geleidelijk toegenomen tot 6,4% in 2013, oftewel ruim 14.000 verkooppunten. Op gebiedsniveau zijn er uitschieters van meer dan 20%, of juist minder dan 3%. Voor de winkelleegstand zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Het is in die zin meer een fenomeen dan een autonome trend. Belangrijk is om te realiseren dat in veel regio's in Nederland sprake is van een verdringingsmarkt in winkelvastgoed: er is meer aanbod dan vraag. In deze gebieden zou op lokaal, regionaal en provinciaal niveau moeten worden gestuurd op een netto afname van het aantal winkelmeters om de winkelleegstand niet verder op te laten lopen. Daarbij moet worden opgepast dat men winkelgebieden niet 'op slot' zet; houd ruimte om de detailhandelsstructuur te versterken en vernieuwen met nieuwe typen winkels en winkelvastgoed.

Partijen en belangen

Kennis van de rollen en belangen van partijen in winkelgebieden en hoe die op elkaar inwerken zijn belangrijke bouwstenen om tot een effectieve gebiedsgerichte samenwerking te komen. We hebben daarom de rollen en belangen van diverse partijen in winkelgebieden in kaart gebracht: gemeenten, winkeliers, beleggers in retailvastgoed, financiers van retailvastgoed, provincies, bedrijfsmakelaars, projectontwikkelaars en burgers. Vertegenwoordigers van deze partijen hebben zelf meegedacht over hun rol en belangen. De kennis uit dit hoofdstuk kan worden ingezet om de 'medespelers' en hun gedrag beter te begrijpen; om te kunnen bepalen met wie over welke onderwerpen makkelijk te spreken valt, maar ook om te bepalen waar belangen misschien tegengesteld zijn en er een doorbraak of compromis nodig is.

Enkele hoofdlijnen:

- Gemeenten zijn pluriforme spelers die in winkelgebieden veel verschillende belangen met elkaar moeten wegen. Hierbij spelen zowel horizontale belangen (tussen

verschillende beleidsafdelingen) als verticale belangen (tussen bestuur, raad en ambtenarenapparaat) een rol;

- Winkeliers vormen een grote en diverse groep. Onderling zijn er verschillen in belangen tussen kleine en grotere zelfstandig ondernemers, franchisenemers en grootwinkelbedrijven. Het grootste gemeenschappelijke belang is de aantrekkelijkheid van een winkelgebied (en hun eigen winkel) voor de consument. Uit dit belang vloeien andere belangen voort;
- Beleggers in retailvastgoed streven ook naar aantrekkelijkheid voor de consument. Als het met de huurders (de winkeliers) goed gaat, gaat het met de belegger doorgaans ook goed. Specifiek voor beleggers is specifieke nadruk op het belang van de continuïteit van hun exploitatie. Het onderscheid tussen institutionele beleggers, vastgoedfondsen en particuliere beleggers is relevant voor de handelingsvrijheid van de belegger om in te grijpen in winkelgebieden. Bij de andere partijen is dit inzicht niet altijd aanwezig; opvallend is bijvoorbeeld het gebrek aan inzicht in de eigendomsverhoudingen in winkelvastgoed, zowel op landelijk als op lokaal niveau;
- Financiers van retailvastgoed staan op meer afstand van winkelgebieden, maar hebben gezien de grote hoeveelheid geleend geld bij vastgoedeigenaren, een stevige invloed op de handelingsvrijheid. Ook hierover is bij andere partijen relatief weinig bekend. Nederlandse banken worden minder actief in de financiering van veel typen retailvastgoed, maar andere investeerders, onder meer uit het buitenland, lijken deze rol over te nemen;
- Veel provincies zijn hun detailhandelsbeleid op dit moment aan het heroverwegen. Hun rol in het stimuleren van (scherpe en bindende) regionale afspraken tussen gemeenten wordt steeds belangrijker;
- Makelaars hebben met hun kennis van de lokale en regionale vastgoedmarkt een belangrijke verbindende functie tussen partijen, die waardevol is voor het versterken van lokale en regionale publiek-private samenwerking;

- Projectontwikkelaars hebben hun rol zien veranderen van risicodragende naar vooral adviserende en meer-waardecreeërende partijen;
- Burgers hebben verschillende identiteiten: inwoner, consument, werknemer (ruim 800.000 mensen) en investeerder (bijvoorbeeld via onze pensioenfondsen). Deze identiteiten hebben niet dezelfde belangen. Als consument willen we de beste spullen voor zo min mogelijk geld. Als inwoner willen we dat die leuke oude fietsenmaker waar we onze fiets nooit naartoe brengen, wel blijft zitten. Als werknemer willen we vooral een fijne werkplek en een goed salaris.

Op het niveau van belangen valt op dat er in winkelgebieden een aantal breed gedeelde belangen bestaan, zoals direct financiële belangen, veiligheid en economische ontwikkeling. Andere belangen kenmerken zich meer door (gelegenheids)coalities, zoals goede ruimtelijke ordening, indirect financieel belang, continuïteit van de exploitatie, leefbaarheid en werkgelegenheid. Tot slot zijn er diverse partijspecifieke belangen die voor een of enkele partijen in winkelgebieden belangrijk zijn, maar voor andere minder, zoals ruimte voor marktdynamiek en beschikbaarheid van producten. In de afsluiting van hoofdstuk 6 is een infographic te vinden van de ordening van deze belangen en hoe ze in verhouding staan tot alle spelers.

Instrumenten

In het slothoofdstuk worden meer dan vijftig instrumenten, acties, maatregelen en samenwerkingsverbanden gepresenteerd die partijen in winkelgebieden kunnen inzetten om te werken aan winkelgebieden. De instrumenten zijn ingedeeld per belanghebbende partij, in de categorieën beleid, juridisch, financieel, proces en fysiek. Van provinciale verordening tot huurincentives en van grondbeleid tot huurdersacquisitie. Bijzondere aandacht wordt besteed aan een aantal gezamenlijke 'instrumenten': centrummanagement, branchering, het 'Nieuwe Winkelen'; gebiedsmarketing en stedelijke herverkaveling. In de afsluiting van het hoofdstuk staat een schema waarin alle verschillende instrumenten per categorie worden verbeeld.

Het vormen van de juiste 'instrumentencocktail' is zeer afhankelijk van de specifieke lokale en regionale context, zoals de economische en demografische vooruitzichten, de aanwezige partijen en de relaties tussen hen. Er is dus geen pasklaar recept te geven voor ieder winkelgebied, maar we doen wel enkele generieke aanbevelingen:

- Zet het behouden of verhogen van de aantrekkelijkheid voor consumenten voorop bij het inzetten van instrumenten. Vertaal dit bijvoorbeeld naar het stimuleren van een bij de doelgroep passend aanbod (van winkels, horeca en voorzieningen), gastvrijheid, bereikbaarheid, spanning en ontspanning, transparantie en service (in en buiten de winkel). Dit betekent ook dat een basisniveau van schoon, heel en veilig minimaal op orde moet zijn;
- Gebruik een weloverwogen en gedeelde analyse en een reële, maar inspirerende toekomstvisie als kader voor de inzet van en keuze voor bepaalde instrumenten. Bij het maken van deze analyse en visie (waar ook instrumenten voor worden beschreven) zou het regionale en niet primair het lokale schaalniveau leidend moeten zijn. De meeste consumenten, winkeliers en beleggers laten zich weinig leiden door gemeentegrenzen, maar handelen vooral regionaal. Er zijn diverse manieren om dit procesmatig of juridisch te verankeren, zowel tussen gemeenten als in ruimtelijke richtlijnen van de provincie;
- Krachtige professionele, publiek-private gebiedsmanagementorganisaties (zoals centrum-, binnenstads- of winkelstraatmanagement) die in algemeen belang aantoonbaar waarde toevoegen kunnen de continuïteit in de uitvoering en het elkaar onderling houden aan afspraken versterken;
- Houd ruimte om te experimenteren met vernieuwende inzet van oude instrumenten of de ontwikkeling van geheel nieuwe instrumenten. Het recente succes van instrumenten als de bedrijfsinvesteringszones en de lopende pilots met stedelijke herverkaveling tonen aan dat hier dynamiek en vernieuwing uit voortkomt.

Inhoud

P.1	Voorwoord	P.69	5 Partijen en belangen
P.15	1 Essay: Winkelen in 2044	P.70	Gemeenten
P.19	2 Inleiding	P.72	Winkeliers
P.27	3 Typen winkelgebieden	P.75	Beleggers in retailvastgoed
P.35	4 Relevante trends voor winkelgebieden	P.77	Financiers van retailvastgoed
P.35	Economische stagnatie	P.80	Provincies
P.37	Omzetverschuivingen in <i>offline</i> en <i>online</i> winkels	P.80	Belangen van provincies bij goed functionerende winkelgebieden
P.41	Toenemende winkelleegstand	P.83	Bedrijfsmakelaars
P.45	Digitalisering van de samenleving	P.84	Projectontwikkelaars
P.50	Demografische transitie	P.85	Burgers
P.52	Winkelgedrag toekomstige ouderen	P.87	Samenvatting en conclusies
P.54	Comeback van de (binnen)stad	P.95	6 Instrumenten
P.57	Veranderende tijdsbesteding consumenten	P.96	Gemeente
P.58	Bewegingen in de horeca	P.110	Winkeliers
P.62	Samenvatting en conclusies	P.115	Beleggers in retailvastgoed
		P.122	Provincies
		P.124	Bedrijfsmakelaars
		P.125	Projectontwikkelaars
		P.126	Rijksoverheid
		P.129	Overzicht en conclusies

Voorwoord

Henk Kamp

Minister van Economische Zaken

We voelen ons allemaal verbonden met onze winkelstraat of binnenstad. We doen er onze boodschappen en ze vormen een belangrijk deel van onze dagelijkse leefomgeving. Wanneer een winkelier gedwongen moet stoppen is dat vaak voor hem, zijn familie en personeel, een groot persoonlijk drama. Maar het raakt ook ons, als burger en als consument, omdat winkels en winkelgebieden een belangrijke rol vervullen in ons leven.



De afgelopen jaren is de winkelleegstand op veel plaatsen toegenomen.

Daarvoor zijn meerdere oorzaken, zoals aan de ene kant consumenten die minder grote aankopen doen vanwege de economische crisis en aan de andere kant de groei van online winkelen. Maar ook de veranderende behoefte van de consument en de effecten van vergrijzing en bevolkingskrimp. Het is aan de gemeenten, samen met winkeliers, vastgoedeigenaren en makelaars om de gebiedsregie te pakken en ervoor te zorgen dat winkelgebieden aantrekkelijk blijven. Essentieel is daarbij dat creatief wordt omgegaan met leegstand en dat een andere bestemming wordt gevonden voor overtollige winkelpanden.

Kennis is nodig om met elkaar de winkelgebieden van de toekomst vorm te geven. Deze publicatie geeft handvatten om daadwerkelijk met elkaar aan de slag te gaan. Ik ben daarom verheugd met deze handreiking door en voor belanghebbenden in de detailhandel, gedragen door Detailhandel Nederland en de bij de G32 aangesloten gemeenten. Deze vruchtbare samenwerking is wat mij betreft een voorbode voor hoe we onze winkelgebieden klaar gaan maken voor de toekomst.

13

1 Essay: Winkelen in 2044

In een essay blikt columnist Toine Heijmans op persoonlijke wijze vanuit 2044 terug op zeventig jaar winkelen.

Toine Heijmans is verslaggever bij de Volkskrant, waar hij onder meer columns schreef over zijn leven in de Amsterdamse Vinex-wijk IJburg. Heijmans publiceerde daarnaast diverse boeken. Met de vertaling van zijn roman Op Zee (2011) won hij de prestigieuze Prix Médicis étranger. Zijn laatste roman 'Pristina' is onlangs verschenen.

15

De eerste keer dat ik iets bestelde op internet: 1994. Ik was vijftientig. Twee cd's van de Beastie Boys – de titels weet ik niet meer, de sensatie herinner ik me wel. Het was de verpakking en het openmaken ervan, een bruine envelop uit New York, de porto- en douanestempels erop, het idee dat iemand aan de andere kant van de oceaan de moeite had genomen mij dit te sturen. De creditcard-afschrijving. Goedkoper dan thuis, zelfs met verzendkosten erbij, ook dat deed me goed. Maar vooral: het idee dat de wereld openging. Alles was verkrijgbaar vanaf die dag, ik kon overal bij zonder al te veel moeite te doen. Alle muziek die ik wilde hebben lag ineens op me te wachten. Niet langer hoefde ik naar de detailist, Kroese de platenspecialist, een fenomeen in de binnenstad van Nijmegen. Maar nu? Wie koopt er nu nog platen bij een platenboer? Zijn er nog platenboeren? Een paar excentrieke-lingen die het voor de hobby doen, hooguit.

Verzamelaars van oude dingen, op eBay, waar je geschiedenis kunt kopen.

1994: van iTunes had nog niemand gehoord, de digitale revolutie moest nog beginnen, maar je kon het op je vingers natellen. Met de fysieke winkels is het voorbij, dacht ik toen. Ze zullen langzaam uitsterven, alleen de bakkers en de slagers en de groentemannen blijven over, want brood haal je niet uit Amerika.

De eerste keer dat ik boodschappen bestelde op internet: 2004. Ik was vijfendertig. De Vinex-wijk waarin ik kwam wonen had nog geen supermarkt en lag een eindje uit de stad, dus hobbelden al snel de eerste wagentjes van Albert.nl de onbebouwde vlakte op, de huizen langs. In paarse kratten: brood, vlees, groente. Het was leuk om te zien wat de buurvrouw bestelde (dozen witte wijn) of de buurman (kratten bier en pampers). De wijk groeide. De

supermarkt kwam, er kwam een tweede en een derde, er kwam zelfs een ouderwets winkelcentrum in mijn wijk, ongeveer precies zoals in de wijk waarin ik was opgegroeid. Maar de ondernemers die er hun dure vierkante meters huurden hadden het niet breed en de wagentjes van Albert.nl bleven komen. Voor ons, de dubbelebaners, de tophypothekers, de ambitieuzen, de kinderrijken, namen de buurtwinkels te veel van waar we te weinig van hadden: tijd. Ook die zullen langzaam uitsterven, dacht ik meteen. De winkelcentra waren aan het eind van hun Latijn.

Het nieuwe winkelcentrum was digitaal. Het verspreidde zijn spullen vanuit anonieme industrieterreinen, verpakt in kartonnen dozen, aan huis gebracht door bestelwagens. Schoenen kocht je niet meer bij de schoenenwinkel, je ging ze er hooguit bekijken en passen en bestelde ze dan ergens anders, op de goedkoopste planeet in cyberspace. Een nieuw slag postbodes voor de deur: armen vol pakketten, sommigen voor de burens en of ik die even aan wilde nemen dan konden ze verder en hopla daar hobbelden ze de volgende straat weer in. Moderne SRV-wagens. En hopla daar kwamen ze de dozen weer ophalen als de maat niet goed was of de kleur niet zoals die op het beeldscherm had geleken – geen enkele moeite, mijn wijk werd gevoed en gekleed en geamuseerd door duizenden kartonnen dozen die heen en weer werden gestuurd alsof het allemaal niets kostte. Die in containers op gigantische schepen uit China kwamen varen, wat ook kennelijk allemaal niets kostte.

We dachten dat het voor eeuwig was. Dat dit het nieuwe winkelen was geworden. Wisten wij veel, toen, in die pakketjesjaren. Achteraf blijkt altijd dat je naïef bent geweest.

Er was zelfs een tijd dat we fantaseerden over drones die de pakketjes kwamen bezorgen: op afstand bedienbare octocopters waarmee we voor altijd verlost zouden zijn van de winkelcentra en het boodschappendoen-op-zaterdag en van de zaakjes op de hoek en we voortaan genoeg hadden aan onze eigen huizen, waar die pakjes maar bleven in- en uitvliegen. Het was de tijd dat we fantaseerden over een digitale bril, de *Google Glass* – absurd natuurlijk, maar dat wisten we toen nog niet. We wisten toen nog niet dat we snel genoeg zouden krijgen van de onpersoonlijke digitale wereld, die veel te diep ingreep op onze levens en steeds belangrijker leek te worden dan wijzelf. Nu zijn we gelukkig zelf weer de baas, en niet de bits en bytes die ons omringen.

Het is 2044. Ik ben net vijfenzeventig geworden: het jaar van mijn pensioen. Vijfenzeventig is niet oud; iedereen wordt honderd. En toch ga je dan terugkijken. Ik heb alles zich zien herhalen – want daar komt het leven uiteindelijk op neer: dingen die zich herhalen. Dat is niet erg. Achteraf is het mooi om naar te kijken. En om te begrijpen dat alle dingen die je afschrijft, toch weer terugkomen. De digitale revolutie kwam en verdween en kwam opnieuw, in een andere vorm. Het winkelcentrum kwam en ging en keerde terug, ook in een andere vorm.

Mijn eerste herinneringen aan een winkelcentrum: 1974. Ik was vijf. Het was nieuw, net als mijn nieuwbouwwijk, het was Amerikaans, en het was denk ik ook de tijd dat het woord 'winkelen' ontstond, een bezigheid die meer inhield dan het kopen van spullen die je nodig had alleen. 'Winkelen' was een activiteit geworden, een tijdverdrijf, een hobby zelfs en het winkelcentrum was een plek geworden waar ik graag was. Waar ik andere kinderen

tegenkwam, avonturen beleefde, letterlijk het centrum van mijn nieuwe wijk.

Het winkelcentrum was erg in zichzelf gekeerd. Blinde muren aan de buitenkant, want binnen moest het 'gezellig' zijn. Het was er zo donker dat het soms op de diepste krochten leek van de medina van Marrakech, alles geschilderd in bruin en oranje, de kleuren van die tijd. Hoopvol kwamen er winkeliers op af: een slager, een groenteman en een kantoorboekhandel die ook speelgoed had en waar ik als kind elk hoekje kende. De winkels hadden de namen van de winkeliers: Hendriks, Maters, Peters. De gezichten van die mannen waren verbonden met hun spullen. Ik ben er later nog eens terug geweest, ik was toen 45, het was in 2014 en bijna allemaal waren ze failliet of weg of gepensioneerd. Er was een Lidl gekomen, die baadde in zwerfpuil – het hele winkelcentrum een vage uitdragerij. Alleen de slager zat er nog, hij herkende me zelfs, hij zei: dit moest een rijke buurt worden maar alles is veranderd en het is dat we volgend jaar pensioneren anders waren ook wij allang weg geweest.

De helft van alle ruimtes stond leeg, viel me op, of was tijdelijk verhuurd aan iets vaags tweedehands, of iets dat waarschijnlijk diende voor het witwassen van zwart geld. Dit was een plek geworden om te mijden – ik wist toen al dat het winkelcentrum tegen de vlakke ging en inderdaad, dat gebeurde niet veel later. Nu is er een sportcampus gevestigd voor senioren zoals ik. Alles draait tegenwoordig om senioren.

Het slopen van dat winkelcentrum was een nogal benauwende ervaring: iets dat met zoveel plezier en levenslust was neergezet, met zoveel mooie plannen en stedenbouwkundige dromen, in een paar decennia al getransformeerd tot het epicentrum van maatschappelijk verval.

Het was 2014. Er ging nog heel veel gebeuren. Het was de tijd dat internet nog echt op stoom moest komen, ook al dachten we daar zelf heel anders over.

En nu dan? 2044. Een prachtig getal voor een prachtige tijd. Nog nooit had de wereld het zo goed. Nog nooit was het leven zo gemakkelijk. Alles onder handbereik, precies het gevoel dat ik kreeg toen ik vijftientig was, en de cd's van de Beastie Boys bestelde in New York. Maar anders, heel anders. Veel van wat ik nodig heb kan ik bestellen op de spraakgestuurde terminal die ik meedraag in mijn broekzak – ik koop alleen digitale dingen: muziek, kranten, boeken, films. Van andere, meer stoffelijke spullen schaf ik af en toe patronen aan voor mijn 3D-printer. Soms laat ik die dingen ook printen in het 3D-center, recht tegenover mijn huis. Maar de winkels en de winkelcentra zijn nooit verdwenen.

Wat dat betreft is er een scheiding gekomen tussen digitale spullen, en non-digitale spullen. Dat maakt het een hoop overzichtelijker. Digitale spullen kopen we op internet, non-digitale niet. Die kopen we het liefst in onze eigen straat, bij een winkelier die we kennen. Hendriks, Maters, Peters. Het liefst kopen we spullen die vlakbij gemaakt zijn, en na gebruik vlakbij weer te demonteren zijn voor hergebruik, dat is het efficiëntst.

Bestellen op internet doen alleen de snobs: het is te duur geworden om al die pakketten de wereld rond te sturen. Sinds de Grote Energiecrisis van de jaren twintig doen we boodschappen het liefst dicht bij huis. Het werd ook te erg. Achteraf gezien is het onvoorstelbaar dat we al die jaren hebben geleefd met de gedachte dat het allemaal goed zou komen, dat we ongehinderd vrachtschepen over de oceanen konden sturen die tienduizenden

liters stookolie verbruikten. Dat het economisch uit kon voor een webwinkel om spullen gratis op te sturen. Om bestelwagens vol boodschappen door mijn wijk te jagen. Dat kan niet. Het was een mooie tijd, maar ook een tijd waarin we onszelf ongenadig voor de gek hielden.

De wereld was heel snel kleiner geworden, maar wijzelf niet groter.

En dus gingen we terug, naar een andere schaal. En dat bevalt me best.

Veel is lokaler geworden, zo kan ik het wel samenvatten. Alles dat niet digitaal te versturen, te verkopen of te kopen is, zoeken we dicht bij huis. We werken dicht bij huis. We reizen niet meer als gekken de wereld rond, het woord forensen heb ik al twintig jaar niet meer gehoord.

18

De grote schaal is er nog steeds, de winkelcentra zijn er wel, maar daar ga je niet alleen meer heen om te kopen. Het is ook amusement. Je drinkt er koffie in de schoenenzaak, je kijkt er een film in de supermarkt, er treden artiesten op, je gaat er winkelen. De hele binnenstad van Amsterdam is een amusementscentrum geworden, op die manier. Maar als we brood nodig hebben, gaan we het liefst weer naar de bakker op de hoek.

De eenvoudige winkels zijn uit de winkelcentra gekropen, de stad en de wijken en de buurten weer in. Daar koop je de dingen die je niet digitaal kunt kopen.

Eigenlijk is het weer zoals in de Middeleeuwen: wonen, werken, winkelen, alles het liefst binnen gehoorsafstand. Afgestemd op oude (maar nog jonge) mensen zoals ik, want nog even en wij 70-plussers zijn in de meerderheid.

De geschiedenis herhaalt zich – ik zei het al. Het gaat van revolutie naar revolutie en komt tussendoor gelukkig vaak tot rust.

2 Inleiding

Winkels en winkelgebieden vervullen een essentiële rol in ons leven, als consument én als burger. Ze fungeren als dagelijkse voorziening, als werk- en ontmoetingsplek en als kloppend hart van onze dorpen en steden. Op dit moment zijn onze winkelgebieden in hoog tempo aan het veranderen. Een samenloop en versnelling van economische, technologische demografische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgt ervoor dat we anders gaan winkelen en dat wordt steeds zichtbaarder en merkbaarder in winkelgebieden. De oplopende winkelleegstand is daar slechts een aspect van. Integratie van (mobiele) technologieën, toenemende filialisering en een focus op beleving in plaats van transactie zijn daar andere uitingen van.

Voor de directe belanghebbenden in winkelgebieden – winkeliers, vastgoedeigenaren, gemeenten en andere partijen – is de uitdaging om onze winkelgebieden proactief aan de

verwachte veranderingen aan te passen. Om scherpe keuzes te maken welke winkelgebieden we behouden en hoe we deze moderniseren. Maar ook, welke gebieden we andere functies geven. Of wellicht slopen. Alleen zo kunnen we met nieuwe ontwikkelingen ons voordeel doen. Binnen diverse branches worden dergelijke keuzes vaak al volop gemaakt, maar er ligt een kans op een echte kwaliteitsslag als we dit ook in publiek-private samenwerkingen op gebiedsniveau voor elkaar krijgen.

Met deze publicatie hopen Detailhandel Nederland, de G32, Platform31 en de overige samenwerkende partijen een drieslag te slaan: het agenderen van de toekomst van winkelgebieden als urgente opgave, het verbinden van publieke en private partijen en het bieden van bouwstenen om ook in de praktijk het verschil te maken. Om onze winkelgebieden klaar voor de toekomst te maken, zullen we winkel

Ook de steeds snellere
wisselwerking tussen
consumenten en aanbieders –
van producten, technologie en
vastgoed – is een belangrijke
driver voor veranderingen in
winkels en winkelgebieden.

gebieden en de partijen die er actief zijn, allereerst beter moeten begrijpen. Inzicht moeten krijgen in de relevante trends, de betrokken partijen en de instrumenten die zij kunnen inzetten. Dat is wat deze publicatie u biedt. Met die kennis op zak, ligt de bal bij u, welke rol u ook vertolkt, om met uw collega's en medebelanghebbenden actie te ondernemen. Want een ding is zeker: ook de komende decennia willen mensen graag blijven winkelen! Ook al gaat dat misschien op een andere manier, op andere plekken en op andere tijden dan we nu gewend zijn.

Iedereen innoveert mee

Niet alleen als professionals, maar ook als burger ondervinden we veranderingen in winkelgebieden aan den lijve. En wij geven hier, met ons eigen winkelgedrag, mede vorm aan. We worden hiertoe in staat gesteld door innovaties van winkeliers, producenten, logistieke bedrijven, vastgoedeigenaren en andere partijen. In een boekenwinkel krijgen we een kopje koffie aangeboden, bladeren we een paar nieuwe uitgaven door en bestellen onze keuze vervolgens in een webshop tegen de laagste prijs. Bij de website van diezelfde of een andere boekwinkel. In plaats van de modezaak in het dorp te bezoeken om een broek te kopen, reizen we liever naar een groot stadscentrum in de buurt, waar we kunnen kiezen uit meerdere warenhuizen en filialen van modeketens. We vertrouwen inmiddels meer op de productinformatie die we vinden op internet, dan op wat verkopers ons in de winkel vertellen. We maken zelf de keuze om onze boodschappen bij de buurtsuper op de hoek te halen, op weg naar huis op het treinstation, eens per week in de discountsupermarkt, of om ze online te bestellen en thuis te laten bezorgen.

De vele functies van winkelgebieden

Veel meer dan sommige andere gebieden, zoals bedrijven- of kantorenterreinen, voelen we ons verbonden met 'onze' winkelstraat of binnenstad en hebben we een mening over de toekomst ervan. Hoe komt dat? Na ons huis en ons werk zijn winkelgebieden zogenoemde *Third Places* waar we vaak zijn. Ze vormen een belangrijk deel van onze belevingswereld. We vertrouwen voor onze dagelijkse en niet-dagelijkse boodschappen op de toegankelijkheid van nabijgelegen winkels. We zien winkels en winkelgebieden als een sociale voorziening: een plek om een dagje te winkelen met vriendinnen; een doel voor een ommetje met de kinderen of de hond; een manier om de laatste verhalen uit de buurt te horen. Als we nog een stap dieper gaan, maken winkelgebieden deel uit van onze identiteit en kwaliteit van leven. Dat geldt zeker voor de vele historische dorps- en stadsharten in Nederland, die een unieke combinatie bieden tussen winkelen, erfgoed, horeca en cultuur.

Voor direct belanghebbenden hebben winkelgebieden daarnaast nog andere belangrijke functies: het genereren van omzet en huurinkomsten, een bron van werkgelegenheid (onder meer voor lager en middelhoog opgeleid personeel) en een visitekaartje voor toeristen en bedrijven van buiten de stad.

Veel winkelgebieden zijn multifunctionele gebieden, met diverse economische en sociaal-maatschappelijke betekenissen

Gedeelde urgentie

22

Deze vele aspecten maken winkelgebieden bij uitstek een breed gedeeld agendapunt. Zeker nu de winkelleegstand oploopt en er ingrijpende veranderingen voor winkelgebieden op stapel staan. Het feit dat meer dan vijftien publieke en private organisaties de totstandkoming van deze publicatie actief hebben ondersteund, toont het brede belang dat aan de toekomst van winkelgebieden wordt gehecht. De landelijke koepelorganisaties van winkeliers, vastgoedpartijen en overheden hebben zich verenigd in een Winkeltop om gezamenlijk aandacht te vragen voor problemen in winkelgebieden en deze ook samen te lijf te gaan. In veel colleges en gemeenteraden wordt gesproken over het aantrekkelijker maken van hun winkelgebieden en het aanpakken van de groeiende winkelleegstand.

Ook in de media is er veel aandacht. De sluiting van enkele Bijenkorf-filialen haalt het NOS Journaal. Kranten berichten over internationale ketens die de oversteek naar Nederland maken, spannende *pop-up stores*, innovatieve internetretailers, het succes van immigrantondernemers en jonge modedesigners die hun eigen winkel starten.

Winkelgebieden als 'arena van belangen'

De maatschappelijke en politieke betekenis van winkelgebieden zorgt voor een hoge urgentie om deze gebieden vitaal te houden. Tegelijkertijd maakt de veelheid aan partijen en belangen het ingrijpen in deze gebieden een complexe opgave. In winkelgebieden worden tegelijkertijd publieke en private belangen behartigd en zijn vaak gebiedsspecifieke, integrale oplossingen nodig. Er is werkelijke lokale en regionale samenwerking nodig. Daarbij moet worden gewerkt vanuit het gezamenlijke belang: goed functionerende winkelgebieden. Dit betekent ook dat betrokken partijen het moeten durven om hun secundaire belangen (tijdelijk) op te schorten. Een complicerende factor bij het vormen van ingrijpend beleid is dat er, na een periode van grote consensus over de ontwikkeling van winkelgebieden, sinds de intrede van de recessie juist een grote verwarring bestaat over de toekomst van verschillende typen winkelgebieden, hoe hierop moet worden ingespeeld en door wie. Deze factoren maken dat winkelgebieden en gehele detailhandelsstructuren meer dan ooit moeten worden beschouwd als een complexe arena van belangen, partijen, perspectieven en strategieën.

De laatste decennia zijn veel rollen en verantwoordelijkheden in winkelgebieden vrij duidelijk bij specifieke spelers komen te liggen. De winkelier is verantwoordelijk voor zijn eigen etalage, interieur, personeel en bedrijfsvoering. De eigenaar van winkelvastgoed is verantwoordelijk voor het onderhoud en de verhuurbaarheid van zijn panden en, in planmatige ontwikkelde winkelgebieden, voor een goede huurdersmix. De gemeente zorgt voor de veiligheid op straat en een goede openbare ruimte. Iedere partij gebruikt hiervoor zijn eigen instrumenten en businessmodel. Winke-

liers verdienen aan consumenten, vastgoedbeleggers aan winkeliers, projectontwikkelaars en makelaars aan beleggers, financiers aan projectontwikkelaars, gemeenten aan iedereen (via grondtransacties en diverse lokale belastingen) en zo is de cirkel rond.

Deze (individuele) taken en verantwoordelijkheden maken samen echter nog geen goed winkelgebied. Daarvoor is nodig dat partijen hun acties zo op elkaar afstemmen dat zij elkaar versterken en meerwaarde opleveren. Volgens goed Hollands gebruik hebben we daarvoor diverse samenwerkingsverbanden opgericht, zoals winkeliersverenigingen, verenigingen van vastgoedeigenaren, ondernemersfondsen, bedrijfsinvesteringszones, regionale afstemming en publiek-private overleggen.

Scheuren in het systeem

In de periode tot 2008, toen het de economie als geheel en de detailhandel voor de wind ging, voldeed bovenstaande taakverdeling in veel gevallen prima. Nu het al enige jaren minder goed gaat in de (fysieke) detailhandel en dit ook in winkelgebieden zichtbaar wordt, blijkt dat het bestaande systeem – de taakverdeling, instrumenten en samenwerkingsverbanden – voor de toekomst op veel plekken niet meer voldoet.

De economische tegenwind, maar ook andere ontwikkelingen, zoals de opkomst van het internet (als oriëntatie- en verkoopkanaal) en demografische transitie, maken de veranderingsopgave in veel winkelgebieden groot. Wie is er aan zet als de bezoekersaantallen in de dorpsstraat teruglopen? Wie onderneemt er actie als de leegstand van winkels in de binnenstad oploopt? Wie investeert er in gezamenlijke voorzieningen? Wie weegt de nieuwbouw van

winkels in de ene gemeente (werkelijk) af tegen de winkelvoorraad en plancapaciteit van andere gemeenten in de regio?

De taakverdeling schuurt en noodzakelijke ingrepen blijven liggen

Toekomstvisies

Het essay voorin deze publicatie schetst een fictief, literair beeld van een *mogelijke* toekomst voor winkelgebieden in Nederland. We hebben dit essay opgenomen om veranderingen in winkelgebieden invoelbaar te maken. Het dient niet als generiek toekomstscenario voor de ontwikkeling van alle winkelgebieden in Nederland, maar wel als *food for thought*. En vooral als inspiratie om deze denkexercitie voor uw eigen winkelgebied op te starten. In deze publicatie hebben we er bewust voor gekozen om geen generieke of gebiedsspecifieke scenario's of toekomstvisies op te nemen. Dergelijke visies moeten juist lokaal of regionaal worden opgesteld, door de plaatselijke belanghebbenden. Dit betreft maatwerk dat wordt ingegeven door de lokale en regionale partijen, mogelijkheden en verhoudingen.

Uiteraard zijn er allerlei partijen en personen die beroepsmatig scenario's en toekomstverkenningen samenstellen. Op economisch vlak kennen we bijvoorbeeld de voorspellingen van het Centraal Planbureau, op ruimtelijk vlak het Planbureau voor de Leefomgeving.¹ Verder zijn er op het vlak van winkelgebieden diverse wetenschappers, adviseurs en trendwatchers actief: Dirk Jan Droogh, Frank Quix, Cor Moleenaar en Adjedj Bakas om er enkelen te noemen.² Trendbureau Overijssel en RUIMTE-VOLK publiceerden onlangs *Toekomstverkenning binnensteden Overijssel*.³ Het Platform

Binnenstadsmanagement publiceert jaarlijks *Signalen uit de binnenstad*. Ook overheden, banken, brancheorganisaties en individuele bedrijven schetsen geregeld de toekomstvisie waar zij naartoe proberen te werken. In deze publicatie hebben we uit vele van deze publicaties geput.

Doel en doelgroep van deze publicatie
We hebben een drieslag voor ogen met deze publicatie. Ten eerste willen we de toekomst van winkelgebieden als een urgent politiek en maatschappelijk onderwerp agenderen. Ten tweede hebben we in de totstandkoming van de publicatie een grote hoeveelheid (vertegenwoordigers van) relevante partijen in winkelgebieden uitgenodigd om actief bij te dragen, enerzijds om de inhoud scherp te krijgen en anderzijds om de publicatie een verbindende functie te geven. Het derde, maar misschien belangrijkste doel, is het bieden van bouwstenen aan individuele partijen in winkelgebieden om lokaal en regionaal samen te kunnen werken aan de toekomst van (hun) winkelgebieden. We bieden daarvoor een over-

zicht van de belangrijkste trends en hun verwachte impact op winkelgebieden, een analyse van de rollen en belangen van de diverse betrokken partijen bij winkelgebieden, en beschrijven de beschikbare instrumenten van deze partijen. We hopen daarmee de vorming van gebiedsspecifieke toekomstvisies, strategieën en concrete uitvoeringsagenda's te bevorderen.

Deze publicatie is geschreven voor een brede doelgroep professionals die invloed hebben op en belang hebben bij goed functionerende winkelgebieden: gemeenteraadsleden en leden van de Provinciale Staten, wethouders en gedeputeerden, gemeente- en provincie-ambtenaren met ruimtelijke of economische portefeuilles, winkeliers, vastgoedbeleggers, kleinere vastgoedeigenaren, financiers van winkelvastgoed, projectontwikkelaars, make-lars en adviseurs in de retailwereld.

De publicatie is niet bedoeld om van kافت tot kافت te lezen (hoewel dat wel kan uiteraard), maar eerder als instrumentenkist, waaruit

24



Figuur 1 © Kate Snow Design

iedere lezer kan halen wat hij zoekt. De structuur van de publicatie is modulair opgebouwd. Per hoofdstuk vindt u een samenvatting met de belangrijkste conclusies.

Leeswijzer

Voorin vond u al de samenvatting en aanbevelingen en het essay van Toine Heijmans over zeventig jaar winkelen, vanuit 2044. Na deze inleiding starten we met een overzicht van verschillende indelingen voor winkelgebieden en een beeld van de Nederlandse detailhandelsstructuur (hoofdstuk 4). Daarna schetsen we de meest relevante trends die van invloed zijn op winkelgebieden (hoofdstuk 5). In het daaropvolgende hoofdstuk focussen we op de partijen die actief zijn in winkelgebieden en gaan in op de belangen die zij nastreven (hoofdstuk 6). Vervolgens bespreken we diverse instrumenten die belanghebbenden bij winkelgebieden tot hun beschikking hebben om in te kunnen grijpen in winkelgebieden (hoofdstuk 7).

De publicatie is op deze manier opgebouwd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij een van de belangrijkste doelen van deze publicatie: het aanzetten tot publiek-private lokale en regionale analyses, visies en plannen van aanpak (in die volgorde) over de toekomst van winkelgebieden.

-
- 1 Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, okt 2013.
 - 2 Droogh is als directeur van adviesbureau Droogh, Trommelen en Partners betrokken bij heel veel toekomstvisies en beleidsplannen over detailhandel; Quix is directeur van Q&A Research & Consultancy, vmg. hoogleraar en gerenommeerde onderzoeker en opiniemaker in de detailhandel; Molenaar schreef diverse publicaties over de toekomst van de detailhandel, waarvan *ACTIE! – Noodplan voor de retail (2013)* de meest recente is; Bakas schreef enkele publicaties over 'megatrends' waarvan een deel een stevige impact op winkelgebieden en steden als geheel zullen hebben.
 - 3 Trendbureau Overijssel en RUIMTEVOLK, *Toekomstverkenning Binnensteden Overijssel*, sep 2013.



3 Typen winkelgebieden

Winkelgebieden zijn er in alle soorten en maten: historische stads- en dorpsharten, overdekte winkelcentra, winkelboulevards, grootschalige en perifere detailhandelsvestigingen (GDV en PDV), outletcentra, wijkwinkelstraten en -centra, en aanloopstraten. De verschillen tussen deze gebieden zijn groot, wat betreft omvang, winkelaanbod, functie en krachtenveld. Er zijn verschillende manieren om winkelgebieden in te delen, bijvoorbeeld op basis van typologieën, passantenaantallen

of consumentenmotieven. Inzicht in deze verschillende categoriseringën biedt een breed perspectief als u praktisch met winkelgebieden aan de slag gaat. Hieronder vindt u de typologische indeling van winkelgebieden van retailonderzoeksbureau Locatus, de bekende indeling naar A-, B- en C-locaties, op basis van passantenaantallen, en de indeling van winkelgebieden naar consumentenmotieven, zoals ontwikkeld door adviesbureau DTNP.

27



© Kate Snow Design

Centraal winkelgebied

Het belangrijkste winkelgebied in een woonplaats wordt aangeduid als centraal winkelgebied. Hierin onderscheiden we zes categorieën.

Binnenstad

>400 winkels, top 17 winkelgebieden van NL, stadscentrum grotere steden

Hoofdwinkelgebied (groot)

200-400 winkels, stadscentrum middelgrote steden

Hoofdwinkelgebied (klein)

100-200 winkels, stadscentrum kleine steden

Kernverzorgend winkelgebied (groot)

50-100 winkels, centrum grote dorpen

Kernverzorgend winkelgebied (klein)

5-50 winkels, centrum kleine dorpen

Kernverzorgend supermarktcentrum

3-4 winkels, waarvan minstens één een supermarkt van >500m²



Steenweg in de binnenstad van Utrecht

© Nigel Ward, Creative Commons



Dijkstraat in 'hoofdwinkelgebied (klein)' in Franeker

© Henk Tjitsma, Creative Commons

Ondersteunend winkelgebied

Naast één centraal winkelgebied bestaan in veel woonplaatsen een of meerdere ondersteunende winkelgebieden. Hierin onderscheiden we zes categorieën.

Stadsdeelcentrum

>50 winkels, bestaat naast binnenstad of hoofdwinkelcentrum. Merendeel van het centrum is planmatig ontwikkeld

Wijkcentrum (klein)

<25 winkels. Winkelgebieden met 10-25 winkels, of winkelgebieden met 5-10 winkels en minimaal 2 supermarkten

Binnenstedelijke winkelstraat

>50 winkels, ondersteunde winkelstraten in grotere steden, niet planmatig ontwikkeld

Wijkcentrum (groot)

25-50 winkels



Stadsdeelcentrum Presikhaaf in Arnhem

© Creative Commons

Buurtcentrum

5-9 winkels, met of zonder supermarkt

Supermarktcentrum

3-4 winkels, waaronder in ieder geval 1 supermarkt van 500 m² of meer



Binnenstedelijke winkelstraat Overtoom in Amsterdam

© Creative Commons

Overige winkelgebieden

Concentratie grootschalige winkels

>5 winkels, vloeroppervlak >500 m², waarvan >50% grotere goederen: meubels, dier en plant, doe-het-zelf, fiets- en autoaccessoires etc.



Meubelboulevard Spijkenisse

© Meubelicque

Speciaal winkelgebied

Veelal winkelgebieden rondom treinstations of met een bepaald thema, zoals Schiphol Plaza of Outlet Roermond



Outlet center Batavia Stad

© Dymphieh, Creative Commons

Een A-locatie in Heerlen is qua passantenaantallen, omzetten, aanbod en huurhoogte totaal onvergelijkbaar met een A-locatie in Haarlem.

A-, B- en C-locaties

Een andere manier om winkelgebieden te categoriseren is volgens de indeling van A-, B- en C-locaties. In deze indeling spelen passanten-aantallen een cruciale rol. Dit betekent automatisch dat de indeling in A-, B-, en C-locaties een indeling is die relatief is aan de lokale hoeveelheid passanten en verdeling van passanten. A-, B- en C-locaties verschuiven in de loop van de tijd als passantenstromen zich anders gaan bewegen.

A1-locatie: 75-100% van de maximale drukte, dichtste passantenstromen van de betreffende plaats. Tussen of in de nabijheid van meerdere 'trekkers'; minimaal 50% bestaat uit filiaal-/franchiseketens met landelijke dekking.

A2-locatie: 50-75% van de maximale drukte. Tenminste een 'trekker' aanwezig of nabij; minimaal 25% bestaat uit filiaal-/franchiseketens.

B1-locatie: 25-50% van de maximale drukte. Minimaal 15% behoort tot filiaal-/franchiseketens. Dit zijn vaak aanloopstraten naar A-locaties.

B2-locatie: 10-25% van de maximale drukte. Dit zijn vaak aanloopstraten waar geen sprake is van een aaneengesloten front van commerciële voorzieningen.

C-locaties: <10% van de maximale drukte. Dit zijn winkelgebieden buiten of grenzend aan het stadscentrum, waar vooral zogeheten doelaankopen worden gedaan bij speciaalzaken of winkels voor grootschalige stuksgoederen.

Indeling naar consumenten-motieven

Een derde indeling die veel wordt gebruikt, zowel voor individuele winkels als winkelgebieden is de indeling naar consumenten-motieven. Hieronder wordt de indeling van

adviesbureau Droogh Trommelen en Partners gebruikt. Hierin worden vijf dominante soorten consumentengedrag onderscheiden, die ieder in minder of meerdere mate van toepassing zijn op specifieke winkelgebieden.¹ Het gaat hier om vijf archetypische consumenten-motieven, die in de praktijk uiteraard ook door elkaar kunnen lopen.

Recreatief winkelen: Het motief van de consument is ontspanning en vermaak, waarbij veel verschillende winkels worden bezocht, vaak zonder voorgenomen koopdoel. Verrassing en entourage dragen bij aan het doen van (impuls) aankopen. Een onderscheidende ambiance (verrassing) en goede horeca dragen bij aan de verblijfsduur. Een bijzonder karakter (aanbod, ambiance) en lange verblijfsduur rechtvaardigen een grote inspanning om er te komen (reistijd, etc.). Bij recreatief winkelen zijn vooral de smaakgevoelige (keuzegevoelige) assortimenten en een grote diversiteit (verrassing, vermaak) van belang. Dit type winkelgedrag vindt veel plaats in (historische) binnensteden.

Boodschappen doen: Het motief van de consument is om frequente aankopen te doen, vaak levensmiddelen, die men al kent en/of niet keuzegevoelig zijn. Boodschappen doen lijkt daarom op doelgericht aankopen doen. Ook hier zijn gemak en efficiëntie (alles bij elkaar, snel bereikbaar) belangrijker dan de ambiance of de keuze binnen een assortiment. In tegenstelling tot het type winkelgedrag dat wij definiëren als 'doelgericht aankopen', vindt 'boodschappen doen' plaats bij meer dan één winkel in dezelfde kooptrip. Veelal worden de dagelijkse boodschappen op deze wijze gekocht (als supermarkt en overige winkels bij elkaar liggen), maar bij voorbeeld ook spullen voor een feestje of een weekendje klussen.

Vergelijkend winkelen: Het motief van de consument is oriëntatie en/of aankoop van een specifiek type artikel, waarbij de precieze keuze nog gemaakt moet worden. Een grote keuze aan betreffende artikelen en deskundig advies zijn belangrijk bij dit type winkelgedrag. Efficiëntie (veel zien in weinig tijd) is vaak belangrijker dan de entourage. Voor een groot en/of een onderscheidend aanbod is men bereid grote inspanningen te doen (reistijd, etc.). Ook bij dit type winkelgedrag gaat het primair om smaak- en dus keuzegevoelige artikelen. In tegenstelling tot recreatief winkelen wil de consument hier vooral veel aanbod in één specifiek thema: zijn bezoekdoel. Dit type winkelgedrag vindt veel plaats in themacentra als woon- of autoboulevards. Ook algemene centra met voldoende aanbod in een bepaald assortiment kunnen voor dat type thematisch winkelen aantrekkelijk zijn (schoenen kopen).

Doelgericht aankopen: Het motief van de consument is om in een specifieke winkel of specifiek winkelgebied een specifiek artikel (of artikelen) te kopen. De zekerheid het artikel te kunnen verkrijgen staat centraal. Efficiëntie is belangrijker dan ambiance of overig assortiment. Combinatiebezoek is geen doel, in principe worden alle aankopen in de kooptrip in de betreffende winkel of winkelgebied gedaan. Afhankelijk van de uniciteit van het artikel is men bereid tot inspanning (reistijd, etc.). Bij dit type winkelgedrag gaat het veelal om assortimenten die relatief weinig smaak- en keuzegevoelig zijn. Ook artikelen die men frequent koopt (al kent) of waarvan men reeds alles weet (oriëntatie via internet) lenen zich voor dit type winkelgedrag. Dit winkelgedrag kan in veel type centra plaatsvinden, mits de juiste winkel er maar (efficiënt) te bezoeken is. Naarmate men artikelen als minder 'bijzonder' (keuzegevoelig) beschouwt, of men de keuze

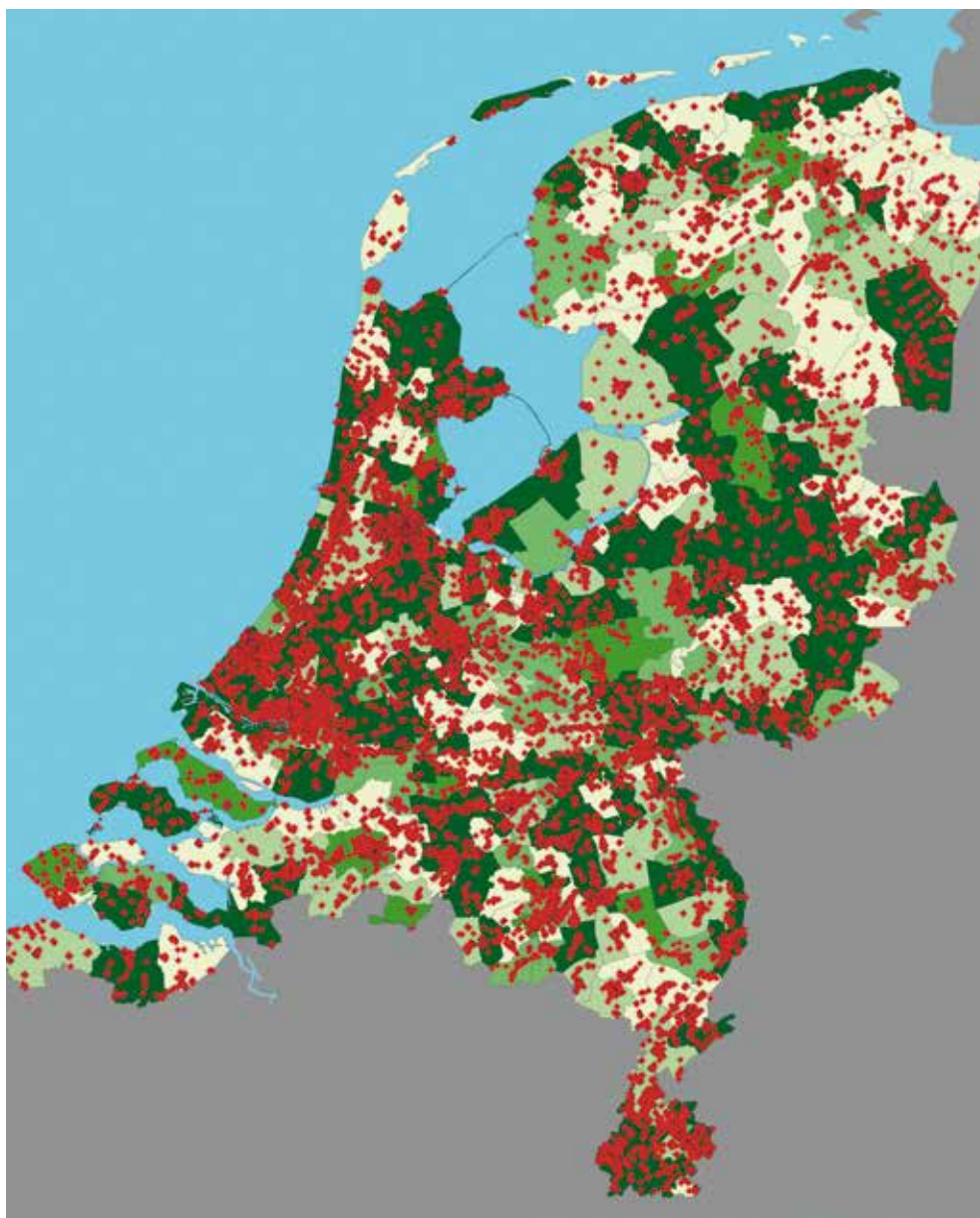
thuis al heeft gemaakt (internet) zullen zij vaker op deze (efficiënte) wijze worden gekocht ('nieuwe stofzuiger halen', of 'een nieuw paar Van Bommelschoenen').

Ondergeschikte aankopen: Dit type winkelgedrag is ondergeschikt aan een andere activiteit. De consument gaat niet op pad voor een aankoop, maar verricht deze (soms impulsief) als ondergeschikte activiteit. Soms gebeurt dit om redenen van efficiëntie (op weg naar het werk of naar huis), soms als vorm van recreatie (bezoek aan een attractie). Voor dit type aankopen wil men nauwelijks extra inspanningen verrichten. Afhankelijk van het (dominante) bezoekmotief passen bij dit winkelgedrag juist wel of juist geen keuzegevoelige assortimenten. Vaak vindt dit type winkelgedrag plaats op stations, langs de snelweg, in musea en andere vrijetijdsvoorzieningen.

Nederlandse detailhandelsstructuur in beeld

De Nederlandse detailhandelsstructuur wordt internationaal geroemd om zijn fijnmazigheid: vanuit bijna ieder huis is op loop- of fietsafstand bijna ieder product te verkrijgen. Onderstaand kaartbeeld van Locatus toont alle verkooppunten in de detailhandel en de mutatiegraad (dynamiek) in winkelfuncties per gemeente. De lichte gebieden kennen relatief weinig mutaties (0-10%), de donkere veel (>20%).

1 Droogh Trommelen en Partners, *Kiezen of delen. Beleid op maat voor perifere detailhandel*, 2010; Droogh Trommelen en Partners, *Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert*, april 2011.



Figuur 2: Verkooppunten in de detailhandel en winkelmutatiegraad per gemeente in Nederland © Locatus, 2013



4 Relevante trends voor winkelgebieden

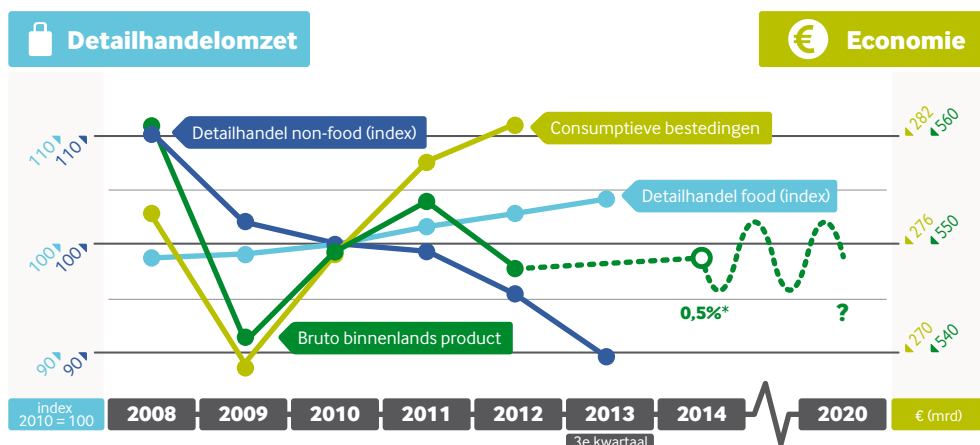
Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te bieden in de grote externe krachten die de komende jaren op winkelgebieden zullen inwerken. Deze inzichten kunnen als bouwstenen fungeren bij analyse-, visie- en strategievorming bij lokale en regionale belanghebbenden. Ook hopen we met dit hoofdstuk een afgewogen beeld te geven van welke trends nu echt invloedrijk zijn en welke misschien worden overschat.

Een ding wordt duidelijk: het winkelen en onze winkelgebieden zullen in hoog tempo veranderen, als gevolg van economische, technologische demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. We bieden geen uitputtend, maar een 'kritisch gekleurd' overzicht. Per trend beschrijven we de verwachte impact op winkelgebieden en maken we een inschatting van de beïnvloedbaarheid door belanghebbenden.

Economische stagnatie

De slecht lopende economie heeft van alle trends op dit moment de sterkste impact op winkelgebieden. In iets afgezwakte vorm beweegt de detailhandelomzet grofweg mee met de krimp en groei van de economie en de binnenlandse consumptie in het bijzonder. Dit is al sinds lange tijd het geval.

Als kanttekening is het goed om te benadrukken dat Nederland nog steeds tot de twintig rijkste landen ter wereld behoort, ook wat betreft consumptieve bestedingen. We werden de afgelopen jaren collectief dus weliswaar iets minder rijk, maar in vergelijking met veel andere landen is Nederland nog steeds een zeer welvarend land.



* Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2014, Sdu Uitgevers, sep 2013

Figuur 3 © Kate Snow Design

Toekomstverwachting

Over de terugkeer van economische groei en zo ja, in welke mate en in welk tempo, is veel onzekerheid. Het Centraal Planbureau verwacht voor 2014 een economische groei van 0,5% en een daling van de consumptieve bestedingen met 1%.¹ Regionaal en lokaal zijn echter flinke verschillen zichtbaar in de economische ontwikkeling. In de jaren 2008-2012 kromp de Drentse economie het hardst met 4,3% en de Noord-Brabantse het minst met 1,5%.² Voor 2014 raamt het economisch bureau van ING voor de provincies Utrecht en Flevoland een economische groei van meer dan 0,5%, voor Limburg, Zeeland, Groningen, Friesland en Drenthe wordt verdere economische krimp voorzien.³

Optimisten houden zich vast aan het feit dat het inkomen per hoofd van de bevolking in de Westerse wereld (inclusief Nederland) tijdens de laatste twee eeuwen (!) min of meer lineair is gegroeid. Als de ontwikkeling van nano-, bio-, informatie- en cognitieve technologieën doorzet, dan zouden mensen in de toekomst wellicht langer gezond kunnen blijven en, door de *multiplier* van nieuwe technologische

toepassingen, een hogere arbeidsproductiviteit kunnen bereiken en zo de economie verder kunnen laten groeien. Pessimisten wijzen echter op factoren die verdere groei van de arbeidsproductiviteit (en dus de economie) onder druk zetten: de 'verdienstelijking' van de westerse economie (moeilijker om de productiviteit te verhogen); de vergrijzing van de bevolking; mogelijke kosten van milieu- en klimaatomstandigheden; de 'vervolmaking' van de arbeidsparticipatie van vrouwen; vertraging van de stijging van het opleidingsniveau; de instabiliteit van de Europese Unie.⁴

De kans dat een sterke economische groei de komende jaren in Nederland terugkeert lijkt gering. Er bestaat ook een reële kans op een verdere economische krimp. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat een te eenzijdige verwachting van 'oneindige' economische groei leidt tot een mismatch van vraag en aanbod in producten, diensten en vastgoed (denk bijvoorbeeld aan het overaanbod van kantorenvastgoed). Afhankelijk van de regionale en lokale context is het daarom verstandig om zo reëel mogelijke economische scenario's aan te houden bij het opstellen van een lokale

of regionale toekomstvisie voor winkelgebieden.

Impact op winkelgebieden

Experts zijn het erover eens dat macro-economische ontwikkelingen een (zeer) grote invloed hebben op de omzet in de detailhandelomzetten en daarmee op de toekomst van winkelgebieden. De voortdurende omzetzakkingen in de verzamelde fysieke non-food-sector leidt de laatste jaren tot een sterke stijging van het aantal winkelfaillissementen. Naar verwachting zijn in 2013 zo'n 940 winkels gesloten wegens faillissement. Ter vergelijking, in 2000 waren dat er 36.⁵

Het is echter een misvatting om te denken dat deze faillissementen uitsluitend door de recente economische tegenwind worden veroorzaakt. Daarvoor is het verschil in succes tussen verschillende winkelbranches simpelweg te groot. Diverse rapporten wijzen erop dat detailhandelsformules een steeds hogere volatiliteit kennen, met een steeds kortere *lifecycle*. Dit heeft te maken met veel meer factoren dan de economische crisis, maar net zo goed met veranderende consumentenvoorkeuren, verschuivingen van assortiment tussen winkelbranches, verschuivingen in het gedrag van producenten en de opkomst van het internetwinkelen.

Mochten we de komende jaren toch weer in een situatie van stabiele economische groei komen, verwacht dan niet dat 'alles weer zoals vroeger' wordt. Meer hierover in de volgende trends.

Beïnvloedbaarheid door belanghebbenden in winkelgebieden

Macro-economische ontwikkelingen zijn door belanghebbenden in winkelgebieden niet (bewust) te sturen.

Omzetverschuivingen in *offline* en *online* winkels

Na jaren van stevige omzetgroei in de totale detailhandel, is deze groei sinds 2008 omgeslagen naar een geleidelijke omzetzakking, in totaal met zo'n 9% tot in 2013. De totale detailhandelomzet in 2013 is zo'n € 81 miljard. Dit is vergelijkbaar met het niveau van 2006.⁶ De crux zit hem in de verhoudingen waarin deze omzetzakking heeft plaatsgevonden tussen *food* en *non-food*, tussen winkelbranches binnen deze hoofdcategorieën en tussen de *offline* en *online* verkoopkanalen.

Fysieke winkels: non-foodsector in de knel; winnaars en verliezers; filialisering

De belangrijkste constatering is dat fysieke winkels in de non-foodsector grote omzetzakkingen hebben gekend sinds 2008. Met name de branches bouwen en wonen (-31%), consumentenelectronica (-28%) en huishoudelijke artikelen (-27%). De omzet van de foodsector bleef de laatste jaren, ondanks de recessie, gestaag doorgroeien en kende een totale stijging van 4%. Supermarkten pakten daarbij een stevig marktaandeel van de overige foodwinkels.⁷

Voor zowel de food- als non-foodsector geldt dat verschillende winkels en winkelketens, ook binnen branches, qua omzetontwikkeling sterk van elkaar verschillen. Tegenover faillissementen van winkelketens als Block, Free Record Shop en Piet Kerkhof, staan de opening van nieuwe filialen voor Action, Lidl, Zara, Rituals en Primark.

Ook tussen verschillende branches zijn er grote verschillen in de ontwikkeling van het aantal verkooppunten. In de non-food was in de periode 2008-2013 een sterke afname te zien van het aantal videotheken, bouwmaterialen- en kantoorartikelenwinkels. Opvallend is echter dat in diezelfde periode een stevige

groei plaatsvond van het aantal parfumeries, opticiens en kookwinkels. In de foodsector nemen bakkers en slagers in aantal af, maar er zijn veel koffie-, delicatessen- en chocolade-winkels bij gekomen. Bij dergelijke verschuivingen spelen niet alleen consumenten-

voorkeuren, maar ook beslissingen van winkeliers zelf een rol. Groentewinkels en slagers kunnen bijvoorbeeld zelf de keuze maken om zichzelf opnieuw uit te vinden als delicatessen-zaak.⁸

Filialisering

Een andere omzetverschuiving, van een andere orde, is die van zelfstandige winkeliers naar filiaalbedrijven en franchiseketens. Dit wordt 'filialisering' genoemd. De term filiasering is een overigens een versimpeling van de diverse structuren die er onder winkelketens kunnen schuilgaan: ondernemers kunnen bijvoorbeeld zelfstandig opereren onder de vlag van een keten of inkooporganisatie, franchisenemer zijn (met de subcategorieën *hard* en *soft franchise*, en *single* of *multifranchiser*) of in dienst zijn van het overkoepelende winkelbedrijf. In Nederland is de filialisering vooral de laatste paar decennia snel opgelopen. In de steden met meer dan 100.000 inwoners steeg de filialiseringsgraad van de A1- en A2-winkelstraten bijvoorbeeld van 40% in 1984 tot 78% in 2011.⁹ Er zijn verschillende drijvende krachten achter dit fenomeen. Filiaalbedrijven kunnen een grotere marketingkracht ontwikkelen dan kleinere winkeliers (en zo meer

klanten binden), prijzen en kwaliteitseisen afdwingen bij producenten en hogere huurprijzen betalen.

In de media en door stedelijke professionals wordt vaak geklaagd over de toenemende eentonigheid in winkelgebieden als gevolg van de toenemende filialisering.¹⁰ Een meerderheid van de consumenten geven in hun koopgedrag en enquêtes echter aan de herkenbaarheid en toegankelijkheid van bekende ketens juist prettig te vinden. Kijkend per winkelgebied, dan is de filialisering het hoogst op A1- en A2-locaties en in de 'overige winkelgebieden', oftewel grootschalige en perifere detailhandelslocaties en speciale winkelgebieden. Het lijkt er op dat de trend van filialisering verder doorzet, zeker op A1- en A2-locaties in de grotere steden en in groeigemeenten ook op de B-locaties.¹¹



Winkelcentrum Stadshart Zoetermeer bestaat bijna geheel uit filiaalbedrijven.



In het historisch centrum van Zutphen zijn juist veel zelfstandige winkeliers te vinden.

Internetverkoop: stevige omzetstijgingen in een consoliderende markt

De detailhandelomzet via internet beslaat in 2013 ruim € 5 miljard, ofwel 6% van de totale detailhandelomzet.¹² De omzet van online detailhandel groeide de laatste jaren snel, met meer dan 10% per jaar tot en met 2010, en iets trager de laatste jaren. We kunnen echter constateren dat, bezien over de totale detailhandelomzet, het aandeel online aankopen vooralsnog beperkt is.

Ook in internationaal perspectief is het aandeel online detailhandelsaankopen in Nederland relatief laag. In Duitsland, Frankrijk en Engeland ligt dit aandeel substantieel hoger. Dit is des te opmerkelijker omdat Nederland juist bekend staat als een land met een zeer hoog internetgebruik. ABN AMRO geeft als mogelijke verklaring dat Nederlanders, door de zeer fijnmazige fysieke winkeldekking in Nederland, minder genoodzaakt zijn om hun aankopen online te doen.¹³

Er zijn enkele branches waarin online al meer wordt omgezet dan offline: vakanties en reizen, erotica en computerhard- en software. Telecom, media (waaronder boeken), financiële producten en foto/film schurken dicht tegen deze grens aan. Branches waarvan het aandeel internetverkoop vooralsnog onder de 15% ligt, zijn levensmiddelen, optiek, persoonlijke verzorging, plant en dier, doe-het-zelf en hobby, sportartikelen en wonen.¹⁴

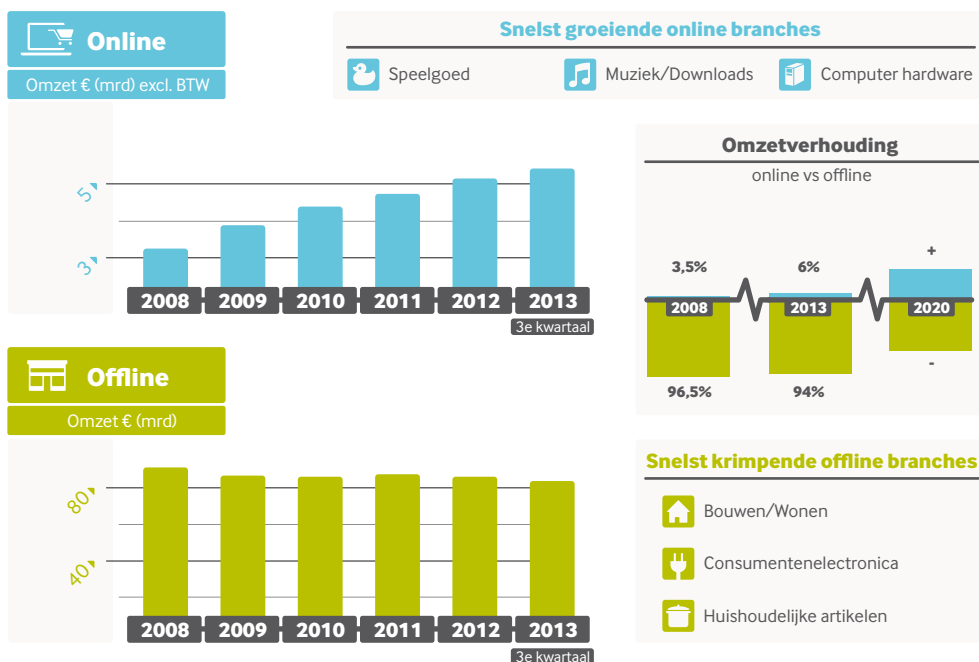
Binnen de online detailhandel zijn de branches speelgoed (€ 31 miljoen; +24%), muziek/downloads (€ 53 miljoen; +18%) en computer hardware (€ 370 miljoen; +17%) in 2013 de grootste relatieve stijgers. Opvallend is verder een stijging van het aantal aankopen en aantal gebruikers en een (zeer lichte daling) van de gemiddelde besteding per bestelling.¹⁵

Vershil (online) detailhandel en (online) retail

Belangrijk om op te merken is dat online detailhandelomzet niet verward moet worden met de online retailomzet. Detailhandel beslaat de omzet uit handel in goederen. Retail beslaat zowel de omzet uit handel in goederen én diensten. Retail beslaat, naast detailhandelsproducten, dus ook reizen, hotelboekingen, telecomabonnementen en financiële producten. De online retailomzet kende de laatste jaren een snelle stijging en kwam in 2013 uit op zo'n € 10,5 miljard. Dit is een van de redenen dat er steeds minder reisbureaus en bankfilialen en assurantie kantoren in het straatbeeld te vinden zijn. De online *retailomzet* vergelijken met de fysieke *detailhandelomzet*, zoals in berichtgeving geregeld gebeurt, is echter appels met peren vergelijken.

Het aantal webwinkels in Nederland heeft in 2013 waarschijnlijk de 50.000 overschreden.¹⁶ De omzetverschillen in de webwinkelmarkt zijn echter enorm. Ongeveer de helft van deze webwinkels genereert een jaaromzet tussen de € 1.000 en € 10.000 per jaar en zijn in feite amateurs; 30% van de webwinkels genereert tussen € 10.000 en € 100.000 omzet per jaar. Marktleider Bol.com noteerde in 2012 een omzet van ruim € 400 miljoen. De Top-3 (Ahold inclusief Bol.com, RFS Holding inclusief Wehkamp.nl, en Zalando) heeft een marktaandeel van 22%. De Top-10 heeft een marktaandeel van 37%. De Top-100 heeft een marktaandeel van 75%. Dit laat 25% van de markt over voor de overige 49.900 webwinkels.¹⁷

De rol van vergelijkingssites speelt een steeds belangrijkere rol in het voor de consument ordenen van de webwinkelmarkt. Webwinkels betalen deze sites over het algemeen per doorklik op een van hun producten. De grootste



Figuur 4: © Kate Snow Design

40

van de vergelijkingssites, Beslist.nl, verwerkt bijna 3 miljoen bezoekers per maand. Kieskeurig.nl en vergelijk.nl zitten beide rond de 1,5 miljoen bezoekers per maand.

Toekomstverwachting

Op korte termijn valt geen serieuze groei van de totale detailhandelomzet te verwachten.¹⁸ Kortom: de 'koek' wordt voorlopig niet groter, waarschijnlijk eerder kleiner. Tussen en binnen de branches zal de strijd om de klant verder toenemen, waardoor de volatiliteit van de markt hoog blijft. De filialisering zal verder toenemen, zeker in binnensteden van grotere steden.

De omzetverschuiving van *offline* naar *online* zet door. De vraag is alleen: met hoeveel, hoe snel en in welke branches? Allerlei voorspellingen doen daarbij de ronde. Sommigen voorspellen het 'einde van winkels' of verwachten een explosieve groei van de onlineomzet.

Internationaal adviesbureau Forrester schat de verhouding in 2020 op 90% offline en 10% online.¹⁹ Als we een simpele rekensom maken met gemiddelde groei van de online detailhandelomzet in de laatste vijf jaar (zo'n 10%), dan zou in 2020 de online omzet op zo'n € 9,8 miljard uitkomen, oftewel zo'n 12% van de huidige totale detailhandelomzet van € 81 miljard. Kanttekeningen bij deze voorspelling zijn dat de groei van de online omzetten iets lijkt af te vlakken de laatste jaren en dat de scheiding tussen *offline* en *online* steeds minder goed meetbaar én minder relevant zal zijn, omdat fysieke winkels en webwinkels – zeker bij de grotere ketens – steeds meer geïntegreerd zullen worden in één concept, bedrijf of samenwerkingsverband.

Impact op winkelgebieden

We hebben ook gezien dat de verwachting is dat de filialisering verder toeneemt, zeker op gewilde locaties. Winkelleegstand zal in steeds

meer winkelgebieden een serieus aandachtspunt worden, vooral op B- en C-locaties. Deze bewegingen leiden gezamenlijk tot compactere (kern)winkelgebieden. Er zal nadrukkelijk sprake zijn van winnende en verliezende binnensteden. De toenemende winkelleegstand heeft overigens meer oorzaken dan de bovenstaande, zie daarvoor het kader 'Fenomeen: oplopende winkelleegstand' hieronder.

Er is ook een andere kant van de medaille. Winkels die langere tijd leeg staan in aanloopstraten krijgen nieuwe functies, vaak horeca of kleinschalige dienstverlening (bijvoorbeeld thuiszorg, kinderdagverblijven). In leegstaande panden in aanloopstraten zijn steeds vaker *pop-up*winkels en *pop-up*galeries te vinden. Ook zien we in toenemende mate dat webshops zich ook fysiek willen te manifesteren. Er ontstaan afhaalpunten, op dit moment vaak nog inhuizig bij winkels, kiosks of postkantoren, in de toekomst wellicht ook in *stand-alone* servicepunten. Ook openen steeds meer webwinkels tijdelijk of permanent fysieke winkels. In aantallen is deze ontwikkeling echter nog beperkt.

Beïnvloedbaarheid door belanghebbenden in winkelgebieden

Transformatie van winkelruimtes naar andere functies zal hoe dan ook plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de filialisering van kernwinkelgebieden, zeker in grotere plaatsen. De snelheid waarmee, de manier waarop en de plekken waar deze transformaties plaatsvinden, zijn echter wel degelijk beïnvloedbaar door belanghebbenden. De juiste publiek-private sturing kan leiden tot een versterking van de overblijvende winkelgebieden, door de krimp van de totale winkelloppervlakte te begeleiden en een bewust beleid te voeren ten aanzien van ketens en *local heroes*. Sta je als overheid de bouw van nieuwe winkelmeters in

jouw regio toe of niet? Zo ja, waar en waarom? Wordt er ook actief bestaande winkelloorraad 'opgeruimd'? Zijn vastgoedeigenaren bereid en in staat om voor kleinere winkels andere typen huurcontracten op te stellen en andere risico- en rendementsprofielen te hanteren?

Toenemende winkelleegstand

De toenemende winkelleegstand moet, ons inziens, niet worden gezien als een autonome trend, maar als een resultante van andere onderliggende ontwikkelingen, waarvan de belangrijkste in dit hoofdstuk worden beschreven. Omdat winkelleegstand uiteraard grote invloed kan hebben op het functioneren van winkelgebieden, behandelen we het hieronder, maar dan als fenomeen: een gevolg van onderliggende ontwikkelingen.

Eerst de cijfers. Nederland kent ruim 30 miljoen vierkante meters winkelvloeroppervlakte, verdeeld over zo'n 222.000 verkooppunten. De gemiddelde winkelleegstand in verkooppunten was in 2013 6,4%, oftewel ruim 14.000 verkooppunten.²⁰ Op gebiedsniveau zijn er uitschieters van meer dan 20%, of juist minder dan 3% leegstand te vinden. Op provinciaal niveau, gemeten naar winkelvloeroppervlak, is de winkelleegstand het hoogst in Limburg (9,9%) en het laagst in Utrecht (4,8%). Ook *binnen* grotere winkelgebieden zijn er grote verschillen in winkelleegstand tussen de A-, B- en C-locaties.²¹ Een zekere leegstand – ook wel frictieleegstand genoemd – is overigens nodig om dynamiek in winkelgebieden te kunnen faciliteren. Dit zijn percentages tussen de 2% (voor A1-locaties) en 4% (voor C-locaties).

Sinds 2006 (dus voor de crisis al) is de winkelleegstand langzaam aan het oplopen. De meeste experts verwachten dat deze ontwik-

keling voorlopig doorzet. Gertjan Slob van Locatus voorspelt voor de komende jaren een stijging naar een gemiddeld leegstandspercentage van 9 tot 10%.²² In vierkante meters gaat het dan om zo'n 2,5 miljoen vierkante meter. In hoeverre deze voorspelling uitkomt, hangt uiteraard af van ontwikkelingen op het gebied van onder meer de economische ontwikkeling en mogelijkheden voor herbestemming naar alternatieve functies.

De winkelleegstand is overigens van een andere orde dan de kantorenleegstand. Die lag in 2012 op zo'n 8 miljoen m², oftewel 16% van de totale voorraad, waarbij de zogenoemde 'verborgen leegstand' (geschat op nog eens zo'n 6 miljoen m²), niet is meegerekend.²³ Winkelleegstand is over het algemeen echter veel zichtbaarder dan kantorenleegstand en heeft al bij lagere leegstandspercentages gevolgen op gebiedsniveau.

Volgens onderzoek van de projectontwikkelaarskoepel NEPROM bestaan er voor de toekomst nog plannen voor zo'n 2,4 miljoen m² bvo²⁴ nieuwe winkelruimte, verdeeld over zo'n 285 projecten. Ruim een derde daarvan betreft hergebruik of vervanging van bestaande winkelmeters. Sinds 2008 is de planvoorraad stevig gedaald (toen had de planfase nog een omvang van 3,3 miljoen m²).²⁵ Een deel van de stakeholders in winkelgebieden, zowel van publieke als private zijde, realiseert zich dat klakkeloze realisatie van deze plannen – zonder beleid om verouderde winkelmeters aan de voorraad te onttrekken – de winkelleegstand waarschijnlijk verder zal opstuwten. Aan de andere kant staan ook nog diverse grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen in de planning waarop veel kritiek is van lokale stakeholders en landelijke experts, met name met het oog op 'uitholling' van het draagvlak van centrumwinkelgebieden.

Sterke groei totale winkeloppervlakte

Het vermoeden is dat niet alleen de recessie en de opkomst van het internetwinkelen invloed uitoefenen op de groei van de winkelleegstand, maar vooral de sterke groei van de totale winkeloppervlakte in de laatste decennia. Nederland heeft anno 2013 zo'n 30 miljoen vierkante meter winkelruimte. In de jaren '60 was dit nog vier keer (!) zo weinig, terwijl we toen ook al met ruim 11 miljoen Nederlanders waren. In het laatste decennium vond nog een groei van de winkelvloeroppervlakte plaats van zo'n 15% (van 26 miljoen m² in 2004). Een groot deel van deze recente groei kwam voor rekening van de branchegroep 'In/Om Huis' (meubels, bouwmarkten, tuincentra en dergelijke) en vond vooral plaats op perifere en/of grootschalige detailhandelslocaties, die inmiddels zo'n 50% van de totale Nederlandse winkeloppervlakte beslaan.

Sterke groei winkelgrootte; daling vloerproductiviteit

Opvallend genoeg nam het *aantal* winkels tussen 2004 en 2013 per saldo juist af. De gemiddelde oppervlakte per winkel nam dus stevig toe: van 220 m² per winkel in 2004 tot 265 m² in 2013.²⁶ Omdat de omzetten niet navenant meegroeiden met deze schaalvergroting, daalde de gemiddelde vloerproductiviteit (omzet per vierkante meter winkelruimte) met zo'n 25% sinds 2000, vooral in de non-foodsector. Meerdere experts verwachten dat deze trend van schaalvergroting voor een aantal winkelbranches zal doorzetten, maar voor andere op korte tot middellange termijn zal keren. Winkels zouden dus kleiner worden, vanwege de integratie met webshops en het aanhouden van minder voorraad. Dit zou de winkelleegstand mogelijk verder kunnen verhogen.

Dynamiek als gevolg van (dreigende) winkelleegstand

De vraag is uiteraard hoeveel winkelruimte er de komende jaren leeg komt, waar dit zal gebeuren, voor hoe lang (hoe structureel?), en wat de herbestemmingsmogelijkheden zijn van deze ruimtes als het vasthouden aan de retailfunctie niet reëel is.

Grootwinkelbedrijven, beleggers en financiers in retailvastgoed proberen naarstig inzicht te krijgen in deze dynamiek om zo de continuïteit van hun bedrijfsvoering en hun winstgevendheid te garanderen. Veel grootwinkelbedrijven, institutionele beleggers en bancaire vastgoedfinanciers zetten actief in op de (schaarse) A1-locaties in grotere steden, omdat zij denken dat deze stabiele inkomsten garanderen; een belangrijke factor in hun bedrijfsmodel. De filialisering van veel A-locaties is een direct gevolg van deze strategie. Veel van deze grotere partijen vertrekken actief uit winkelgebieden met meer onzekere perspectieven (B- en C-locaties en winkellocaties in dorpen, kleinere steden en gebieden met demografische krimp). Alleen al de dreiging van leegstand en daling van de huurniveaus, brengt zo dus een kapitaalvlucht tot stand die op korte termijn een zelfversterkend effect heeft.

Voor andere spelers biedt deze 'exodus' van grote spelers echter kansen, zeker op middellange termijn. Particuliere beleggers krijgen kansen om voorheen dure winkelpanden voor een lagere prijs over te nemen. Zij kunnen deze opnieuw als winkel verhuren (tegen een lagere huur) of herbestemmen tot andere functies. Voor (door)startende winkeliers, dienstverleners, horeca, of andere ondernemers biedt de ontwikkeling kansen om op een nieuwe plek tegen een relatief lage huurprijs hun bedrijf te exploiteren. Voor veel woningzoekenden zijn voormalige winkelpanden aantrekkelijke

objecten. Hoeveel ruimte deze partijen krijgen voor dergelijke plannen, is onder meer afhankelijk van de verkoopprijzen van de winkels, de juridisch-planologische ruimte die overheden bieden en de vraag of zij over financiering voor hun plannen kunnen beschikken.

Niet laten gebeuren, maar actief begeleiden

Winkelleegstand en herbestemmingen die niet op gebiedsniveau worden begeleid, kunnen versnippering van winkelgebieden tot gevolg hebben. Dit leidt tot een steeds verder afnemende aantrekkelijkheid voor consumenten, omdat loopafstanden te groot worden en de structuur onduidelijk. Als klanten wegblijven, kunnen ook gezonde winkels niet meer overleven en wordt een negatieve spiraal ingezet. Om die reden proberen veel gemeenten, zeker in gebieden waar winkelleegstand serieuze vormen aanneemt, samen met vastgoedeigenaren, winkeliers en makelaars tot een vorm van gebiedsregie te komen en bijvoorbeeld te zorgen dat winkelgebieden, gecontroleerd compacter worden. Meer hierover in hoofdstuk Instrumenten.

Herbestemmen van winkelruimte

Voor een deel van de structureel leegstaande winkelruimte, zeker in en rondom binnensteden, is met enige creativiteit een alternatieve tijdelijke of permanente bestemming te vinden. Deze winkelpanden liggen immers op centrale, gewilde plekken in de stad. Op dit moment is al zichtbaar dat steeds meer winkelruimten worden getransformeerd naar woon- of werkruimte. Ook kleine zorgaanbieders vinden steeds vaker hun plek in voormalige winkelpanden. *Pop-up* winkels en galeries als tijdelijke invulling zijn sterk in opkomst. Op kleine schaal worden overigens ook winkelpanden als permanente ruimte voor pop-ups in de markt gezet.



In de Voorstraat in Dordrecht, de langste winkelstraat van de stad, werken vastgoedeigenaren, winkeliers en de gemeente samen om de ernstige winkelleegstand terug te dringen door middel van stedelijke herverkaveling, onder begeleiding van adviesbureau Seinpost, het Kadaster en Locatus.²⁷

Daarnaast is er een, vooralsnog beperkte, beweging zichtbaar van webwinkels die fysieke winkels openen (bijvoorbeeld Coolblue) of *service- of pickup points* starten. Uit een recent onderzoek van Seinpost en de Hogeschool van Amsterdam blijkt dat twee derde van de webwinkels zich actief oriënteert op de mogelijkheid om een eigen winkel, pop-up store of shop-in-shop te openen.²⁸ In de praktijk is dit voorlopig echter nog een zeer klein aantal.

Lang niet alle winkelruimten en winkelgebieden lenen zich voor relatief eenvoudige herbestemming. Ook niet als de huren en aankooprijzen dalen. Dit heeft uiteenlopende redenen: slechte bouwkundige staat, incourante vorm, een slechte locatie of simpelweg het überhaupt ontbreken van voldoende ruimtevraag. Het is een grote vraag wat er met deze winkelpanden en hele winkelgebieden moet gebeuren. Vooralsnog zijn publiek-private sloopfondsden, die eerder voor het opruimen van structureel leegstaande kantoren zijn geopperd, niet of nauwelijks van de grond gekomen. Over eventuele mogelijkheden voor gecontroleerde verkrotting – als er geen geld is voor sloop – blijven vastgoedpartijen en overheden vooralsnog stil. In veel andere landen is dit een geaccepteerde strategie.

Digitalisering van de samenleving

Door John Bardoel & Rien Romijn (Adviesbureau Seinpost), Jesse Weltevreden (Hogeschool van Amsterdam) en Arjan Raatgever (Platform31)

De opkomst van het internetwinkelen is geen autonome trend, maar moet gezien worden in de bredere trend van de digitalisering van de samenleving. Onder deze digitalisering verstaan wij technologische ontwikkelingen

Winkelleegstand: hardware of software probleem?

Door Menno Kooistra, Menno Kooistra Architects

Het probleem van winkelleegstand kent twee kanten van dezelfde medaille, de *software*benadering en de *hardware*benadering. De oplossing van het probleem zit in een betere mix van beide uitersten.

Winkelleegstand wordt door velen op dit moment beschouwd als een hardwareprobleem; het pand staat leeg, er is geen huurcontract, de beleggingswaarde staat onder druk, meerdere panden in de buurt komen leeg te staan, de aantrekkingskracht van het gebied daalt, de klandizie blijft weg en nieuwe winkeliers worden niet aangetrokken. We gaan dus ook op zoek naar 'hardware-oplossingen': vastgoedfondsen op straat- of gebiedsniveau, samenvoegen van winkelpanden om grotere winkelketens aan te trekken, verbetering van de branchering, een nieuw masterplan of opwaardering van het straatmeubilair.

Terwijl de meest effectieve oplossingen wellicht eerder in de *software* zitten: kortere, flexibele huurcontracten; gemengde bestemmingen voor (winkel)ruimte (wonen, werken én winkelen?), gekoppeld aan een ander gebruik in de tijd (24/7). Allemaal zaken die retailvastgoed beter laten aansluiten bij de wensen en behoeften uit de markt. Want uiteindelijk is het de consument die stemt met de voeten. Of met zijn iPad.

Geredigeerde inleiding van publicatie: Architectuur Lokaal, Ontwinkelformules. Strategieën voor een veranderende winkelveorraad, dec 2013

zoals het groeiende gebruik van (vooral mobiel) internet door consumenten, de opbouw en ontsluiting van grote producten- en consumentendatabases (*big data*) en de ontwikkeling van allerlei sensoren in woningen, winkels en winkelgebieden. Deze veel bredere trend heeft een veel grotere impact op winkelgebieden dan sec de omzetverschuiving van offline naar online. Zowel consumenten als retailers kunnen deze trend van digitalisering in hun voordeel inzetten.

Voordelen voor de consument

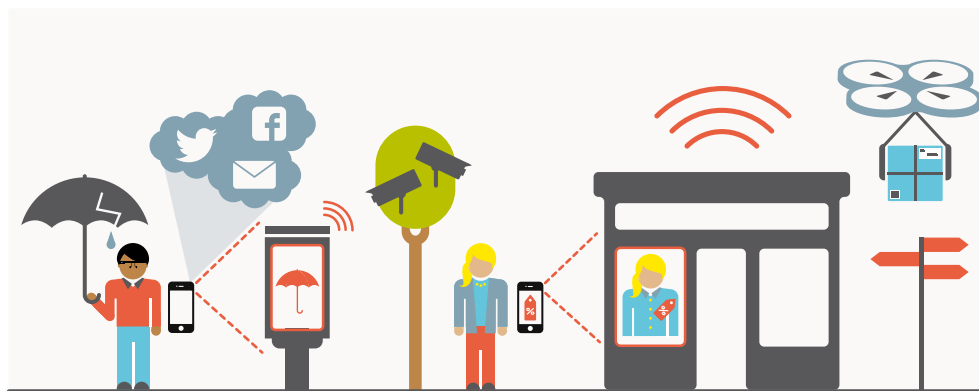
Ruim 67% van de Nederlandse bevolking heeft een smartphone en 53% een tablet.²⁹ Deze percentages groeien ieder jaar. Het overgrote merendeel surft met deze apparaten op internet en gaat niet zonder van huis.³⁰ Voor de consument bieden deze apparaten allerlei diensten die behulpzaam zijn in het oriëntatie- en aankoopproces: je kunt aanbiedingen ontvangen, openingstijden opzoeken, bestellingen plaatsen en prijzen in verschillende winkels vergelijken. Ook gebruiken wij mobiele internetapparaten om (veelvuldig) te communiceren via de 'ouderwetse' telefoon, e-mail en een veelheid aan sociale media zoals Facebook, Twitter, LinkedIn, Tumblr et cetera. Moderne consumenten zijn altijd online en hebben op ieder moment de beschikking over

een grote hoeveelheid communicatiemogelijkheden en informatie.

Voordeel voor de winkelier

Voor winkeliers is dit fenomeen zeer relevant. Zij kunnen de rijke en actuele datastromen die wij dagelijks genereren gebruiken om ons toekomstige gedrag te voorspellen en te beïnvloeden. De datastromen worden gevormd door een combinatie van gegevens die wij veelal passief afstaan – zoals GPS-data, typen en ritme van gebruik van onze mobiele apparaten en ons surfgedrag – en gegevens die we actief uitzenden – zoals de *hashtags* op Twitter, *likes* op Facebook enzovoort. Deze datastroom kan zowel op persoonlijk niveau als generiek worden geanalyseerd om de behoeftes van specifieke (groepen) klanten te vertalen naar gerichte informatie, marketing en dienstverlening. Digitale technologieën zijn op deze manier een zeer waardevolle bron van informatie die bedrijven kunnen helpen bij de eeuwige vragen: wat wil de klant, waar en wanneer?³¹

De smartphone en tablet vormen naar verwachting pas het begin van de evolutie om altijd en overal informatie te vergaren en te communiceren. De *Google Glass*, *smart watches* en een *smart ring* zijn meer recente innovaties. Aanbieders kunnen uiteraard ook



Figuur 5: © Kate Snow Design



Figuur 6: Retail 1.0, 2.0, 3.0 en 4.0: Warenhuis Bijenkorf in Amsterdam (1915); Zelfbediening in de Albert Heijn (1952); Eerste webshop van Amazon.com (1995); 'Enhanced Reality' met Google Glasses (2013)

via eigen apparaten informatie over consumenten vergaren, bijvoorbeeld door sensoren, passantentellers en camera's. Ook de zelfsturende auto van Google heeft het genereren van data en creëren van marketingmogelijkheden als belangrijk (neven)doel.

Van single naar omni-channel retail

Onder invloed van de digitalisering is de retail-sector zich aan het ontwikkelen van een *single channel* markt, naar een *omni-channel*-markt. Vanuit de consument gereedeneerd, wordt dit *multi-service retailing* genoemd. Single channel wil zeggen dat er één manier is voor consumenten om zich op een product te oriënteren en het te kopen. Traditioneel was dit de fysieke winkel. Omni-channel of multi-service retail houdt in dat fysieke, mobiele en andere online informatie-, marketing- en verkoopkanalen met elkaar worden geïntegreerd. Klanten worden op diverse manieren benaderd of kunnen zelf aan informatie komen of aankopen doen, bijvoorbeeld via een fysieke winkel, webshop, app, vergelijkingssites, sponsoring van evenementen/ goede doelen/ sportclubs, televisie (reclames, productplacement) en telefoon. Voor de klant moeten de verschillende kanalen overkomen als één geïntegreerde (merk)ervaring die altijd leidt tot transparante en vertrouwde resultaten.

De Rabobank noemt omni-channel retail als een van de belangrijkste pijlers van wat zij *Retail 4.0* noemen. Na de opkomst van warenhuizen (1.0), de introductie van zelfbediening (2.0) en de opkomst van het internet (3.0), verwacht de bank dat de komende jaren worden gekenmerkt door een *horizontale en verticale integratie* van de detailhandel: Retail 4.0. De verticale integratie betreft directe aansturing van de productieketen vanuit de vraag van de consument en verregaande ketenintegratie tussen de verschillende onderdelen van de productieketen. De horizontale integratie gaat over horizontale samenwerkingsverbanden tussen winkel(keten)s en de inzet van een mix van verkoopkanalen.³²

Winkeliers proberen de specifieke mogelijkheden van ieder kanaal maximaal te benutten om hun marktaandeel te vergroten, in te spelen op consumentenbehoeften en de omzet te verhogen. Een winkelier kan op basis van data-analyse bijvoorbeeld deduceren dat zijn kopersdoelgroep veelal openstaat voor marketingboodschappen via de autoradio op dinsdagmorgen tussen half acht en half negen, meestal gaat winkelen op woensdag tussen twee en vier en bijzonder gevoelig is voor positieve boodschappen over een product of merk op specifieke websites, die hij vooral in de avonden bezoekt. Hier past hij vervolgens zijn marketingstrategie op aan om

de klant zoveel mogelijk 'persoonlijk' te benaderen.

De uitdaging voor retailers is om zich zelf als het ware om de klant heen te organiseren. Toch lukt het voorsnog nog maar weinig bedrijven om de slag naar een omni-channel strategie te maken³³. Nederlandse voorlopers zijn Coolblue, Bol.com en Albert Heijn. De verwachting is dat meer winkel(keten)s zullen volgen, maar het is voorlopig wachten op echte *game changers*.

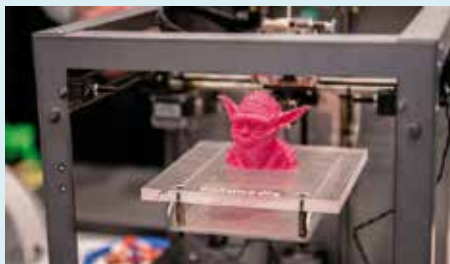
Impact op winkelgebieden

Door de opkomst van de digitalisering en omni-channel retailstrategieën zijn de oriëntatie- en aankoopprocessen van consumenten sterk aan het veranderen. Voor een aantal branches zal dit het (gedeeltelijk) verdwijnen van fysieke winkels betekenen. Het aantal reisbureaus, fotozaken, muziekwinkels, videotheken en elektronicazaken is het afgelopen decennium al fors afgenomen. In de toekomst zullen wellicht meer branches volgen, vooral degenen met producten die zich lenen voor online aankoop (en thuisbezorging).

3D-printers

3D-printers – printers waarmee driedimensionale objecten geprint kunnen worden – hebben de laatste jaren een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Simpele 3D-printers voor thuisgebruik zijn er al voor € 1.000. Veel duurdere, industriële 3D-printers worden inmiddels in productieprocessen gebruikt door allerlei producenten, variërend van vliegtuigbouwers tot prothesefabrikanten. Technologie-optimisten verwachten dat 3D-printen een revolutie voor de vrije verspreiding van producten zal betekenen. In plaats van een stuk speelgoed, sieraad of een stofzuigerslang in de winkel te kopen, zou je simpelweg een ontwerp kunnen (laten) maken of downloaden (legaal of illegaal) en thuis kunnen printen. Hiermee zouden zowel producenten als detaillisten door consumenten en productdesigners buiten spel worden gezet.

Het is koffiedik kijken in hoeverre dit scenario in de toekomst uitkomt. Het lijkt erop dat 3D-printen met name voor unieke of schaarse producten interessant is. Winkeliers en producenten hoeven van deze producten geen grote voorraden van traag omzettende producten meer



aan te houden, maar kunnen deze *on-demand* afdrukken op een eigen 3D-printer, of het ontwerp digitaal doorsturen naar de klant, zodat deze het zelf thuis kan afdrukken. Voor veel massageproducteerde producten lijkt 3D-printen minder interessant omdat er aan 3D-printen geen schaalvoordelen hangen, die gebruikelijke machinale productie wel kent.

In enkele steden in Nederland zijn inmiddels 3D-shops geopend waar consumenten hun eigen ontwerpen (of die van de ontwerpers verbonden aan de shop) op een professionele 3D-printer kunnen laten printen.³⁴ Op internet zijn al langer (internationale) webshops actief waar je zelf een 3D-ontwerp kunt uploaden, laten printen en thuisbezorgen.³⁵

Toch winkelen consumenten nog steeds veel in 'stenen winkels'. Consumentenonderzoeken wijzen uit dat consumenten zelf verwachten dit ook in de toekomst voor een belangrijk deel te blijven doen (zie ook trend 'Omzetverschuivingen in offline en online winkels'). Winkels verdwijnen dus niet uit het straatbeeld, maar zullen deels wel een andere functie krijgen en internettechnologieën inzetten om de winkelbeleving te vergroten. Ditzelfde geldt voor winkelgebieden als geheel. In winkels kunnen we zaken verwachten als interactieve passpiegels, tablets om zelf eten en drinken te bestellen, gepersonaliseerde aanbiedingen op onze smartphone als we in de buurt van een winkel zijn et cetera. Voor winkelgebieden als geheel kunnen op basis van data-analyses aanpassingen in de routing, het straatmeubilair en de verlichting worden gedaan, brancheringsbeslissingen worden genomen en winkeltijden aangepast.

Waarschijnlijk stimuleert de digitalisering de verdere filialisering van winkelgebieden. Grote winkelketens hebben (vaak) een sterke online en offline aanwezigheid en voldoende (marketing)middelen voor de juiste *research & development* om de aandacht van hun doelgroep te grijpen. Het voortdurend actief zijn op diverse marketing- en verkoopkanalen vergt een flinke investering, dus schaalvoordelen spelen bij omni-channel retail een belangrijke rol.

Ook de uitsortering tussen succesvolle en minder succesvolle winkelgebieden zal waarschijnlijk worden versneld door de digitalisering. Om in de gunst van de consument te blijven zullen kleine winkeliers en kleinere winkelgebieden slim moeten zijn en alternatieve marketingstrategieën moeten inzetten om overeind te blijven in de marketingkracht van de grote steden, ketens en vastgoedbeleggers.

Een van de manieren daarvoor, steeds zichtbaarder in winkelgebieden, is het inspelen op de 'beleveniseconomie', een concept dat in 1998 werd gemunt door de Amerikaanse bedrijfsstrategen B. Joseph Pine II en James H. Gilmore.³⁶ De kerngedachte van de beleveniseconomie is dat bedrijven zich niet in eerste instantie moeten focussen op het zo efficiënt mogelijk organiseren van het verkoopproces, maar dat zij unieke ervaringen (en herinneringen van die ervaringen) moeten creëren bij hun klanten om hen over te halen tot aankopen. Een van de manieren om hier in de retailwereld op in te springen is het zoeken naar creatieve winkelformules. Voorbeelden zijn winkels die verschillende functies (horeca, detailhandel en leisure) onder één dak huisvesten: een koffiezaak waar je ook fietsen kunt bestellen of laten repareren of een lunchroom met gratis lichttherapie. Andere voorbeelden zijn de terugkeer naar het benadrukken van ambachtelijkheid en vakmanschap, zeer goede service of zeer zorgvuldig management van productpresentatie en sfeer in een winkel. In zekere zin is deze beweging te zien als een contramal van het 'eendimensionale productgerichte winkelen', dat zich steeds meer zal verplaatsen naar internet. Pine en Gilmore voorspellen overigens dat op termijn ook de beleveniseconomie weer plaats zal moeten maken, voor de 'betekeniseconomie'.

Dat ook webwinkels deze 'tegenbeweging' serieus nemen, blijkt wel uit het feit dat steeds meer webwinkels zoeken naar manieren de merkbeleving van hun winkel en producten met fysieke ervaringen te verrijken en sociale contacten met klanten aan te gaan. Vastgoedeigenaren zijn ook steeds actiever op zoek naar manieren om de beleving van winkelgebieden te versterken, zoals wel blijkt uit de slogan van winkelcentrumbelegger Corió (eigenaar van

onder meer Hoog Catharijne): *Your Favorite Meeting Place*.

Beïnvloedbaarheid door belanghebbenden in winkelgebieden

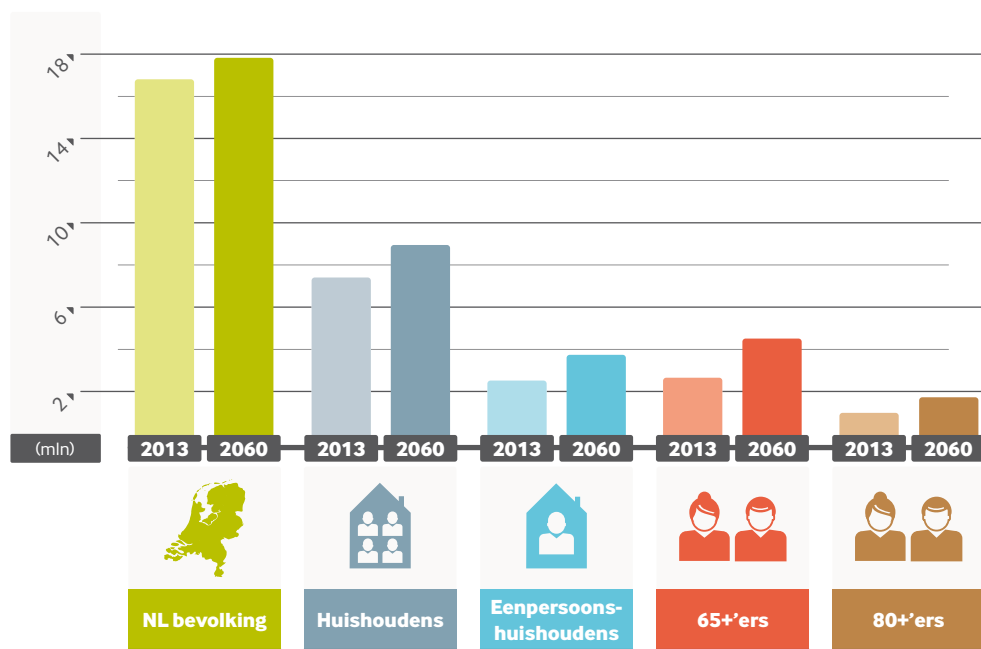
De digitalisering van de samenleving wordt gedreven door krachten die grotendeels buiten het bereik van de meeste stakeholders in winkelgebieden liggen. Uit het voorgaande mag echter duidelijk zijn dat winkeliers, vastgoedeigenaren en overheden de mogelijkheden van de digitalisering uiteraard wel kunnen inzetten om winkelgebieden te versterken. Dit vereist echter wel een sterke gebiedsgerichte samenwerking waarbij het winkelgebied als een totaalproduct wordt beheerd, ontwikkeld en vermarkt. Het fysieke winkelen verdwijnt niet, maar verandert, waarbij de online en offline werelden steeds meer naar elkaar toegroeien.

verbinden. Voorbeelden als *Connected Garden* en *Copenhagen Wheel* laten zien dat er zelfs voor bloemenzaken en fietswinkels kansen liggen.^{37,38} Winkels, websites en andere uitingen van winkeliers en winkelgebieden als geheel moeten geoptimaliseerd worden voor de genoemde technologieën. Verdere synergie kan bereikt worden door samenwerking tussen ondernemers. Er wordt in Nederland al volop geëxperimenteerd, vooralsnog in een pril stadium en op kleine schaal. Interessante experimenten: de gezamenlijke webshop van de Negen Straatjes in Amsterdam, de nieuwe 'lichtbeleving' in het centrum van Veghel (samenwerking Phillips, gemeente Veghel en Cor Molenaar) de zelfbenoemde hoofdstad van Het Nieuwe Winkelen: Veenendaal.³⁹

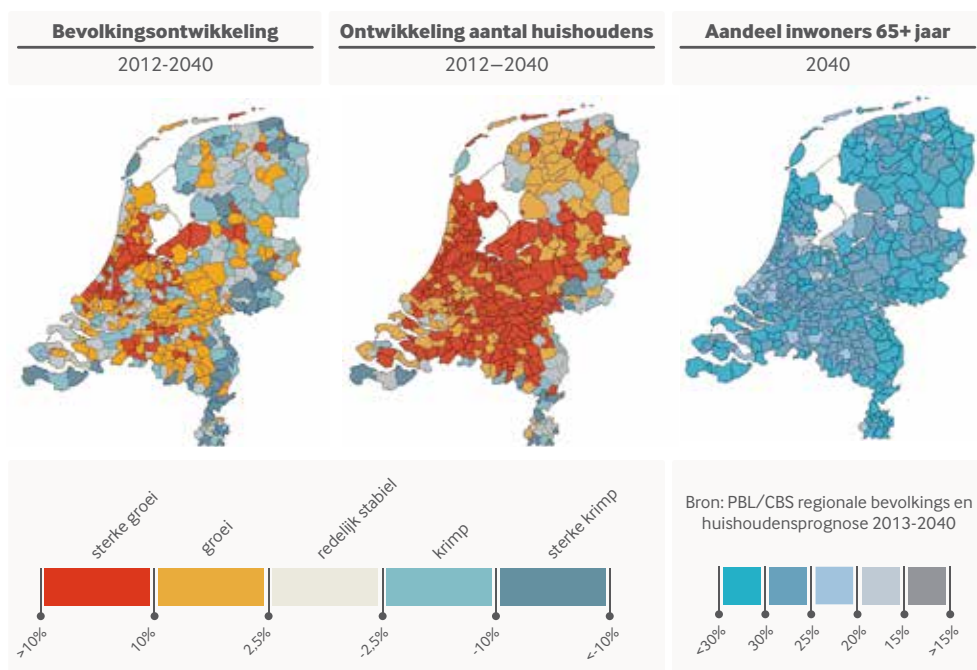
Demografische transities

Een structurele factor in de ontwikkeling van winkelgebieden vormen de demografische transities die in verschillende delen van Neder-

50 Ondernemers kunnen hun producten verrijken door ze te laten meten, registreren en



Figuur 7 © Kate Snow Design



Figuur 8 © Kate Snow Design

land met specifieke snelheden en amplitudes plaatsvinden. Het gaat met name om vergrijzing, ontgroening en de toe- en afname van huishoudens- en bewonersaantallen. Deze demografische veranderingen hebben onder meer gevolgen voor de lokale werkgelegenheid en het draagvlak voor en betaalbaarheid van maatschappelijke voorzieningen.⁴⁰ Demografische veranderingen vinden op de meeste plekken zeer geleidelijk en over een lange periode plaats.

Volgens de laatste ramingen groeit de bevolking van Nederland als geheel van 16,8 miljoen nu naar 17,9 miljoen in 2060 (+6,5%), voor een belangrijk deel door immigratie. Het aantal huishoudens groeit naar verwachting ongeveer twee keer zo snel, van 7,6 miljoen nu naar 8,6 miljoen in 2060 (+13,2%). Deze huishoudensgroei komt grotendeels voor rekening van eenpersoonshuishoudens. Dit zijn nu 37% van alle huishoudens, in 2060 44% (+18,9%). Vooral

het aantal oudere alleenstaanden neemt sterk toe. Het aandeel 80-plussers stijgt van 300.000 nu, naar 900.000 in 2055 (+200%).⁴¹

De landelijke cijfers zijn voor het functioneren van de detailhandel in specifieke regio's en specifieke winkelgebieden eigenlijk niet zo relevant. Beter kunnen we kijken naar hoe de demografische transitie zich in verschillende regio's voltrekken. Hierin bestaan namelijk grote verschillen. Richting 2040 is sprake van bevolkingsgroei in grote delen van de Randstad, de A1-as⁴², Brabantse Stedenrij en delen van Oost-Nederland. Veel provinciale hoofdsteden en enkele andere belangrijke regiosteden blijven qua bewonersaantal relatief stabiel. Bevolkingskrimp vindt vooral plaats in de landelijke gebieden van Noord-, Oost- en Zuid-Nederland. Het aandeel huishoudens groeit nog bijna overal, met uitzondering van enkele perifere regio's. Het aandeel 65+'ers

gaat in veel delen van Nederland richting de 25% of meer.

Impact op winkelgebieden

De veranderende bevolkingssamenstelling zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de detailhandel en voor het functioneren van diverse typen winkelgebieden. Hieronder schetsen we een paar mogelijke effecten.

Winkelgedrag toekomstige ouderen

Heel Nederland vergrijst. Daarom is het van belang hoe de vergrijzing zal inwerken op de detailhandelssector in het algemeen en specifieke winkelgebieden in het bijzonder. Een van de belangrijke factoren daarbij is het winkelen en bestedingsgedrag van de toekomstige ouderen. Lijkt hun gedrag op dat van de meeste 65+’ers van nú (spaarzaam), of meer op het (kooplustige) gedrag van de huidige eind veertigers en vijftigers (de toekomstige senioren)?

Het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (HBD) doet in 2011 een *educated guess*:

“De ouderen vormen een steeds grotere doelgroep voor de retail in de komende decennia. Vooral de nieuwe generatie ouderen zijn koopkrachtig, gedragen en voelen zich jong. Het consumptiepatroon van de zestigers en zeventigers van morgen heeft hoogstwaarschijnlijk meer gemeen met het consumptiepatroon

van de huidige vijftigers dan met het consumptiepatroon van de huidige en vroegere zestigers. [...] De vraag naar service en aandacht neemt met het klimmen van de leeftijd wel sterk toe. Luxe, comfort en gemak zijn belangrijk voor de oudere doelgroepen. Oudere doelgroepen hebben meer behoefte aan bereikbaarheid, veiligheid en hulpvaardig personeel. Kernbegrippen zijn gastvrijheid, gemak en service: mensen het gevoel geven dat ze welkom zijn en ze persoonlijk aandacht geven. Service demand heeft niet alleen betrekking op individuele winkels. Winkelgebieden kunnen hierin als geheel ook voorzien. Denk bijvoorbeeld aan parkeergarages met bredere paden en een duidelijke signalering van vrije plaatsen.”⁴³

In tegenstelling tot wat soms wordt verondersteld, zal de toekomstige generatie ouderen een van de rijkste generaties senioren zijn die Nederland ooit gekend heeft.⁴⁴ Het gestandaardiseerd inkomen van huishoudens met een hoofdkostwinner tussen de 45 en 65 jaar (de toekomstige ouderen) lag in 2010 met € 26.200 gemiddeld bijna € 4.000 boven dat van huishoudens met een hoofdkostwinner tussen de 25 en 45 jaar. Uiteraard maken veel huishoudens na het beëindigen van het werkzame leven een inkomensdaling mee, omdat het pensioen geen 100% van het vroegere loon (of bedrijfsresultaat) betreft. Dit gat wordt echter deels opgevuld door de AOW (die alle Nederlanders na hun 65^e t/m 67^e ontvangen).⁴⁵



Figuur 9 © Kate Snow Design

65+-huishoudens bezitten daarnaast een mediaan vermogen van € 107.000, het hoogste van alle huishoudenstypen in Nederland.⁴⁶ De vraag lijkt dus niet zozeer of toekomstige ouderen wel geld te besteden hebben, maar veeleer of zij hun inkomen en vermogen uitgeven in de detailhandel (en zo ja in welke winkels en winkelgebieden). Een belangrijk gegeven is dat 65+'ers historisch gezien aanmerkelijk minder uitgeven in de detailhandel dan jongere consumenten, met name aan non-foodartikelen. Uitgaven aan zorg en welzijn nemen juist sterk toe boven de 65 jaar.

Verder is de vraag hoe toekomstige ouderen zich zullen verhouden tot de digitalisering van de samenleving (hierboven beschreven) en internetwinkelen in het bijzonder. Wat betreft internetgebruik en online winkelen maken 65+'ers de laatste jaren een enorme inhaalslag. Volgens het CBS gebruikte in 2013 ruim de helft van alle 65- tot 75-jarigen dagelijks het internet (in 2005 nog 15%) en deed 32% een of meer aankopen op internet (in 2005 nog 7%). Bijna 30% van de 65- tot 75-jarigen maakt gebruik van sociale media. De verwachting is dat de 'digitalisering van ouderen' de komende jaren verder toeneemt en dat zij op de diverse

digitale informatie-, marketing- en verkoopkanalen een steeds belangrijkere doelgroep worden.

Vergrijzing van winkeliers zelf

De vergrijzing in het midden- en kleinbedrijf, waaronder zelfstandige winkeliers, neemt de afgelopen en komende jaren snel toe. Op dit moment zijn er naar schatting zo'n 100.000 ondernemers (van alle Nederlandse bedrijven) ouder dan 55 jaar. Dit leidt tot een groeiend aantal bedrijfsbeëindigingen en bedrijfsovernames. Waar in 2005 naar schatting nog zo'n 15.000 bedrijfsovernames plaatsvonden, was dit aantal in 2011 gestegen tot 23.000. Uit onderzoek van de Kamer van Koophandel in 2007 bleek dat 75% van de bedrijven wordt overgenomen en 25% sluit zonder opvolging. Het ontbreken van opvolging voor deze bedrijven leidt jaarlijks tot het verlies van een groot aantal banen, omzet en kapitaal. Deze kunnen op termijn door nieuwe bedrijven weer worden opgebouwd, maar hier gaat gemiddeld genomen meer tijd overheen dan bij een geslaagde bedrijfsovername. Het mislukken van bedrijfsovernames heeft niet alleen economische, maar ook fiscale en psychologische redenen.⁴⁷

53

Krimp x krimp = krimp²

Specifiek in de zogeheten (demografische) krimp- en anticipeergebieden is er niet alleen sprake van vergrijzing, zoals in bijna heel Nederland, maar ook van bevolkings- en in sommige gevallen, huishoudensafname. Dit zorgt voor sterke effecten op winkelgebieden. In een recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties concludeert adviesbureau Droogh Trommelen en Partners dat de terugloop van fysieke detailhandel in de krimp- en anticipeergebieden 'kwadratisch' optreedt: men wordt geconfronteerd met een afnemende behoefte aan fysieke winkels die in

heel Nederland is ontstaan, maar dit wordt nog versterkt door de effecten van de demografische krimp. Deze effecten zijn:

- Negatieve gevolgen voor het draagvlak van winkels door de afnemende en vergrijzende bevolking
- Negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat in krimpregio's door de afnemende economische vitaliteit
- Verdwijnen van andere voorzieningen (zoals onderwijs), waardoor synergie-effecten verdwijnen.⁴⁸

Met name in minder perspectiefrijke winkelgebieden kunnen de vergrijzing van zelfstandige winkeliers en de bedrijfsovernameproblematiek de komende jaren een rol spelen in het toenemen van de winkelleegstand. Meer positief geformuleerd biedt het beëindigen van het bedrijf van oudere winkeliers ook weer kansen op nieuwe winkelformules, of op herbestemming naar andere functies.

Beïnvloedbaarheid door belanghebbenden in winkelgebieden

Onlangs wervende campagnes van enkele individuele steden en regio's (zoals 'Zuid-Limburg. Je zal er maar wonen') bestaat er (inmiddels) een vrij brede consensus dat demografische transities zich vrijwel onafhankelijk van overheidsbeleid voltrekken. Uitzonderingen daargelaten, kunnen ramingen van regionale demografische transities dan ook als gegeven worden beschouwd.

Lokale belanghebbenden kunnen uiteraard wel inspelen op de *gevolgen* van demografische transitie op winkelgebieden. Winkels en winkelgebieden kunnen worden aangepast aan (gemiddeld) oudere groepen consumenten. Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) schetst hierboven enkele mogelijkheden, met als kernbegrippen gastvrijheid, gemak en service. Winkeliers kunnen ook kiezen om hun marketing specifiek te richten op oudere doelgroepen. 'Ouderenmarketing' wordt, na decennialang een ondergeschoven kind te zijn geweest, inmiddels voortvarend opgepakt door diverse marketingbureaus en merkbedrijven.⁴⁹

Voor de problematiek van verouderende winkeliers zelf en moeilijkheden met bedrijfsovernames, kunnen de Kamer van Koophandel, brancheverenigingen en gemeenten inzetten op bewustwording bij deze groep (en

hun kinderen of andere beoogde opvolgers). Andere winkeliers en overige partijen kunnen mogelijke bedrijfsbeëindigingen in hun omgeving meewegen in hun locatieoverwegingen.

Voor krimpgebieden concludeert adviesbureau DTNP dat niet de aanwezigheid, maar de beschikbaarheid van winkels belangrijk is om de leefbaarheid in krimpgebieden te behouden. En dat het maken van heldere keuzes nodig is om (enkele) sterke winkelgebieden over te houden. Kies vóór het behoud van grotere binnensteden en grote dorps- en wijkcentra. Voorkom uitbreiding en werk mee met verkleuring en/of opruiming van kleine dorps- en buurtcentra, 'runshoppingscentra', middelgrote centra en thematische centra.⁵⁰ Dergelijke strategieën vragen om strakke kaders op lokaal, regionaal en provinciaal niveau.

Comeback van de (binnen)stad

Decennialang lag de belangrijkste focus van de ruimtelijke ontwikkeling vooral op de *uitbreiding* van steden en dorpen met nieuwe gebieden. In de jaren '70 en '80 in de vorm van het 'groeikernenbeleid', later met de Vinex (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, bekend van de gelijknamige wijken). In hoog tempo zijn nieuwe woningen, winkels en kantoren gebouwd, merendeels in uitlegggebieden, goed ontsloten met snelwegen (en soms openbaar vervoer). De functies in deze nieuwe gebieden werden vaak strikt van elkaar gescheiden: wonen deed je in een woonwijk, winkelen in een winkelcentrum en werken op een bedrijven- of kantorenterrein. Het wegtrekken van burgers (met name gezinnen) uit de bestaande stedelijke gebieden, mede als gevolg van dit beleid, leidde in de jaren zeventig en tachtig in veel (historische)

Coöperatieve buurtsuper

Toen in het Brabantse dorp Sterksel in 2002 de enige supermarkt in het dorp ineens haar deuren sloot, besloten de dorpsbewoners het heft in eigen hand te nemen: er werd een coöperatieve supermarkt opgericht.

Uit een enquête bleek dat 70% van de dorpsbewoners zijn aankopen het liefst in het eigen dorp wilde blijven doen. Op initiatief van de ouderenorganisatie, diverse ondernemers en de dorpsraad is de Coöperatie Dorpswelzijn Sterksel opgericht. Met inzet van ledenkapitaal, hulp van het coöperatiefonds van de Rabobank en een provinciale subsidie, kon de supermarkt worden overgenomen en heringericht. In het voorjaar van 2004 opende de nieuwe coöperatieve buurtsuper haar deuren.

De winkel wordt gerund door een betaalde bedrijfsleider en zaterdagkrachten en daarnaast door zo'n vijftig vrijwilligers uit het dorp die verschillende taken uitvoeren. De winkel heeft servicevoorzieningen als een stomerij, postloket, kopieermogelijkheden, buurtbusinformatie en telefoonkaarten. Er is een koffiehoeke en een



'omgekeerde boodschappendienst', waarbij de klant tegen een kleine vergoeding thuis wordt opgehaald en met de boodschappen weer wordt thuis gebracht. Voor klanten van de Rabobank bestaat de mogelijkheid om via een beeldverbinding met hun bank contact op te nemen. Inmiddels is 60 % van de inwoners lid van de coöperatie en dus mede-eigenaar van hun 'buurtsuper'. De winkel neemt dan ook een belangrijke plaats in als het gaat over sociale contacten, levendigheid en leefbaarheid binnen de gemeenschap. Door het grote succes was het pand bij het verstrijken van de huurtermijn te klein geworden en ontwikkelde de lokale woningcorporatie een nieuw pand dat tweemaal zo groot was.⁵¹

55

binnensteden tot een uitholling van het voorzieningenniveau, waaronder het winkelaanbod.

Met name het laatste decennium is de focus in de ruimtelijke ontwikkeling juist weer verschoven naar (her)ontwikkeling binnen *bestaande* stedelijke gebieden. Woonwijken, stationsgebieden en binnenstedelijke bedrijventerreinen worden getransformeerd of gereviseerd. Deze omslag is niet slechts een 'modeverschijnsel', maar wordt gezien als een reactie op veranderingen in de demografie en economie van Nederland. In bestaand stedelijk gebied, met name in de binnensteden, is een grote hoeveelheid voorzieningen op loop- of

fietsafstand bereikbaar. Dit past bij een drukker leven van burgers en, kijkend naar de vergrijzing, een beperktere mobiliteit van een groot deel van de bevolking (zie trend Demografische transitie). Bedrijven, zeker in de sterk gegroeide diensten- en kennissector, vestigen zich in toenemende mate in binnensteden, omdat hun werknemers er graag verblijven en er aantoonbare positieve economische effecten zijn van ruimtelijke concentratie van deze typen bedrijvigheid. Daarbij wordt in toenemende mate juist een mix van functies (in plaats van functiescheiding) gezien als succesfactor voor goed functionerende stedelijke gebieden.

In het rijksbeleid wordt het doorontwikkelen van de bestaande stad gestimuleerd, onder meer door de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', waaraan gemeenten zich bij de vorming van nieuwe plannen moeten houden (zie hoofdstuk Instrumenten).⁵² Maar ook door het opnemen van de herontwikkeling van enkele grote stationsgebieden in de lijst van zogeheten 'sleutelprojecten'.

Impact op winkelgebieden

Winkelgebieden hebben baat bij hoge concentraties van bewoners. Mits goed ontsloten, zorgt dit voor hogere passantenaantallen en omzetten. De focus op verdichting van bestaand stedelijk gebied is een goede zaak voor (fysieke) detaillisten en grotere stedelijke winkelgebieden (type 'binnenstad'). De kleinere en perifere winkelgebieden zullen het moeilijk krijgen om de concurrentie met deze grote winkelgebieden aan te gaan.

56

Andersom blijken consumenten zich namelijk ook steeds meer aangetrokken te voelen tot grotere binnenstedelijke gebieden met een groot aantal winkels en minder tot kleinere winkelgebieden, vooral voor de niet-dagelijkse boodschappen.

Uit het meest recente bovenregionale koopstromenonderzoek in de Randstad (2011) blijkt dat:

- De regionale binding (de mate waarin de consument winkelt in zijn of haar eigen regio) sinds 1999 afneemt, met name voor niet-dagelijkse boodschappen.
- Regionale binding 'piekt' bij de steden boven de 100.000 inwoners. Gemeenten onder de 10.000 inwoners hebben hun bindingspercentages de afgelopen jaren flink zien dalen.

- Grote steden hebben forse toevloeiing (uitgaven van consumenten uit andere steden en regio's), maar verliezen ook veel terrein aan internet.
- De binnenstad van Utrecht weet relatief de meeste omzet uit de Randstad van buiten de eigen gemeente aan te trekken.⁵³

De hernieuwde focus op de bestaande stad voor wonen, werken en diverse typen dienstverlening biedt daarnaast herprogrammeringsmogelijkheden voor winkelgebieden met een matig tot slecht toekomstperspectief. Er is immers sprake van ruimtevraag in veel bestaande stedelijke gebieden, met name voor wonen. Kanttekening daarbij is dat herontwikkeling van de bestaande stad over het algemeen kostbaarder is en langer duurt dan stedelijke uitbreiding. Dit heeft te maken met de bestaande belangen in de stad en, vaak, versnipperd eigendom. Maar ook met een stapeling van landelijke en lokale wet- en regelgeving die vertragend of frustrerend kan werken. Veel gemeenten houden op dit moment de lokale regelgeving over de leefomgeving tegen het licht ('ontslakken'), om te bepalen of deze niet te belemmerend zijn voor doorontwikkeling van de stad. Op landelijk niveau biedt de Crisis- en herstelwet mogelijkheden om (tijdelijk) af te wijken van bepaalde milieu- en geluidsregels en om procedures te versnellen. De Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2018 verwacht wordt, moet de flexibiliteit en snelheid van ruimtelijke ontwikkelingen verder verbeteren (zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 'Instrumenten').⁵⁴

Beïnvloedbaarheid door belanghebbenden in winkelgebieden

Gesteld mag worden dat de *comeback* van bestaand stedelijk gebied en de binnenstad in

het bijzonder deels beïnvloed(baar) is door stakeholders in winkelgebieden: winkelketens, projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers en overheden. Private partijen hebben met hun investeringen in de binnensteden gezorgd voor een kwaliteitsslag in het vastgoed en winkelaanbod, overheden hebben met restrictief ruimtelijk beleid grotendeels het ontstaan van grootschalige perifere detailhandelslocaties (zoals we kennen uit bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland) tegengehouden. Deze rollen kunnen zij blijven spelen. Opvallend is dat bijna alle stakeholders in winkelgebieden via *position papers* van hun brancheorganisaties expliciet laten weten de positionering van binnensteden als primaire winkellocatie in de toekomst verder te willen versterken.

Een aantal vragen blijft. Een vraag is in hoeverre en op welke manier de omzetverschuiving van *offline* naar *online* zich zal vertalen in binnensteden. Gaan we in binnensteden steeds meer *stand-alone pickup points* zien, die pakketten opslaan en service bieden voor onafhankelijke webwinkels? Wordt de binnenstad nog meer het domein van grote ketens (filialisering), of komt er een *tipping point* waarbij deze zelfde ketens en de vastgoedpartijen bewust gaan sturen op het behouden van kleinere winkels in of rondom de binnenstad, om zo de aantrekkelijkheid van de binnenstad als geheel in stand te houden?

De focus op binnensteden van veel van de stakeholders impliceert ook de keuze om kleinere en minder centrale winkelgebieden steeds meer aan hun lot over te laten. De vraag is welke ontwikkeling deze winkelgebieden gaan doormaken en hoe beïnvloedbaar die ontwikkeling is door de stakeholders die er nog aanwezig zijn (gemeente, vastgoedeigenaren, overgebleven winkeliers).

Veranderende tijdsbesteding consumenten

Voor de toekomst van winkelgebieden zijn trends in de tijdsindeling van Nederlanders relevant. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet hier al sinds 1975 onderzoek naar.

In het meest recente onderzoek concludeert het SCP onder meer dat we de laatste jaren:

- iets minder druk zijn, met uitzondering van *fulltime* werkenden;
- ons internetgebruik groeit, ook bij ouderen (gemiddeld 4 uur per week), maar het qua tijdsbesteding nog lang niet haalt bij onze televisietijd (14 uur per week);
- steeds minder kranten, tijdschriften en boeken lezen; evenveel tijd zijn blijven besteden aan 'boodschappen doen';
- meer tijd besteden aan online winkelen, maar dat dit niet ten koste gaat van de tijd die we in fysieke winkels doorbrengen.⁵⁵

Altijd winkelen?

De tijden waarop we winkels open mogen zijn, zijn de laatste decennia steeds verder wettelijk verruimd. In 1976 werd de wekelijkse koopavond ingesteld; in 1984 de koopzondag (oorspronkelijk vier per jaar); in 1996 werd avondopenstelling verruimd tot 22.00, kwamen er twaalf koopzondagen en meer in 'toeristische gebieden'; sinds medio 2013 mogen gemeenten zelf bepalen hoeveel en welke zondagen de winkels in hun gemeenten open mogen zijn.

Winkeliers en consumenten, geholpen door gemeenten, maken veel gebruik van de ruimere winkelmogelijkheden. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat steeds meer Nederlanders op zondag of tussen 18.00 en

22.00 winkelen, inmiddels rond de 70-75%. Funshoppen is vooral op zondag populair, bezoek aan de supermarkt doordeweeks na 18:00 uur. Steeds meer Nederlanders doen inkopen op terugweg van hun werk. Overigens is zaterdag nog steeds de populairste winkeldag, gevolgd door vrijdag en donderdag, of in sommige plaatsen, woensdag. De zondag is als winkeldag in veel grote steden de maandag echter al voorbij gestreefd.⁵⁶

Impact op winkelgebieden en beïnvloedbaarheid door belanghebbenden

Er is geen reden om aan te nemen dat de verruiming van winkeltijden binnenkort een halt toe geroepen wordt. Consumenten en winkeliers maken ruim gebruik van de nieuwe mogelijkheden, zeker in de grotere steden. Het maatschappelijk verzet op landelijk niveau, dat eens zeer sterk was, lijkt af te nemen.

58

Met name in de grotere steden lijken we, al is het zeer geleidelijk, naar een 7-daagse en wellicht ook 24-uurse economie toe te bewegen. De integratie tussen on- en offline winkelen zal dit wellicht versnellen, bijvoorbeeld door *all night pickup points*. Onze bestaande winkelgebieden zijn voor het belangrijkste deel echter niet ingericht op 24-uursgebruik. Als we (nog) meer in de avond- en nachtelijke uren gaan winkelen, dan zullen voorzieningen getroffen moeten worden om overlast voor omwonenden te minimaliseren en de veiligheid voor winkeliers en consumenten te garanderen. Dit zijn opgaven die bij uitstek door lokale stakeholders kunnen worden opgepakt.

In veel kleinere gemeenten, of gemeenten met een sterke confessionele grondslag, maar ook in de meeste ondersteunende winkelgebieden, wordt overigens veel minder gebruikt gemaakt van ruimere openingstijden. Hier lijkt een economische grens (is het rendabel?) of

maatschappelijke grens (willen we dit wel?) bereikt te zijn.

Bewegingen in de horeca

Door Herman Fransen, Bedrijfschap Horeca

Horeca is de verzamelnaam voor onder meer lunchrooms, snackbars, ijssalons, discotheken, cafés, restaurants en hotels. In vrijwel alle winkelgebieden in Nederland zijn vestigingen van horecabedrijven te vinden. Deze dragen bij aan de aantrekkelijkheid en verblijfskwaliteit van het winkelgebied. Met name in centrumgebieden, maar ook in andere winkelgebieden waar recreatieve en vergelijkende consumentenmotieven dominant zijn, spelen de beschikbare horecagelegenheden een belangrijke rol in de keuze voor een specifiek winkelgebied.

Het aantal bedrijven in de horeca is de laatste tien jaar gestaag gegroeid van bijna 42.000 in 2003 naar bijna 45.000 in 2013. Dit dus in tegenstelling tot het aantal winkelverkooppunten, dat stevig daalde in die periode. Achter die algehele groei vinden grote verschuivingen plaats. Het aantal bedrijven in de drankensector nam met 8% af, terwijl het aantal restaurants met 9% toenam. Zowel de groei als de verschuiving van drank naar eten komt met name voor rekening van stedelijke gebieden en is daar in het straatbeeld ook goed zichtbaar. De fastservice- en hotelsector maakten met respectievelijk 10,5 en 12,5% een bovengemiddelde groei door. Opvallend is verder een afname van het aantal avondbedrijven (cafés, discotheken, cafetaria's) en toename van het aantal dagbedrijven (koffieconcepten, lunchrooms, ijssalons). Dit versterkt de indruk dat de opkomst van het *funshoppen* van belangrijke betekenis is geweest voor ontwikkelingen in de horecasector.

De horecasector wordt al lang gekenmerkt door een zeer sterke dynamiek. Jaarlijks stoppen 6.000 horecabedrijven (ruim 13% van het totaal) en zijn er ook weer (ruim) 6.000 startende bedrijven. De helft van alle horecabedrijven staakt de exploitatie binnen drie jaar.

Andere trends in de horeca zijn:

- Branchevervaging tussen horeca en detailhandel. Enerzijds productverwant, zoals Bakker Bart, Kaldi & Koffie en de DE-winkels. Anderzijds ook niet-productverwant: Bakerstreet bij de Praxis, de tuincafés bij Intratuin, La Place, Ikea-restaurants, brocante met tearoom.
- Schaalvergroting: van buurtcafé naar grand café, van cafetaria naar lunchroom, van klein restaurant naar all-you-can-eat familierestaurant, van familiehotel naar ketenvestiging
- Filialisering: in de hotelsector is inmiddels 28% van de hotels (en 65% van de hotelkamers) onderdeel van een nationale of internationale keten. In de fastservice zet de filialisering door, met de recente uitbreidingen van Subways, Boerske, Bagel & Beans. Ook in de dranken- en restaurantsector neemt de filiasering toe door het succes van onder meer Starbucks, Coffee Company, Doppio Espresso, Mockamore, La Cubanita, Shabu Shabu.
- De 'tegentrend' is ook zichtbaar: opkomst van kleinschalige bedrijfjes met een nadruk op lokaal, gezond en duurzaam: theetuinen, huiskamerrestaurants, bed & breakfast, partycatering vanuit huis. Deze bedrijven vergen een relatief lage voorinvestering, waardoor de instapdrempel laag is.

Impact op winkelgebieden en beïnvloedbaarheid door belanghebbenden

De schaalvergroting, filialisering en branchevervaging leiden tot een vraag naar grotere panden voor horecabedrijven. Hierin concurreren zij deels met winkeliers. Nieuwe horecaconcepten vragen bovendien om meer flexibele bestemmingen. Nu lopen combinaties van detailhandel en horeca – bijvoorbeeld een boekhandel met lunchgelegenheid – vaak nog stuk op een sterke scheiding tussen detailhandels- en horecabestemmingen. De opkomst van de daghoreca hangt samen met de opkomst van *funshopp*en als tijdsbesteding. De kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van de aanwezige horeca draagt direct bij aan de aantrekkelijkheid van winkelgebieden. Het bewaken van een goede balans en doelgroepenmatch tussen winkels en horeca in winkelgebieden is daarom een belangrijke opgave. Het meenemen van aanwezige horecaondernemers in het vormen van een gezamenlijke gebiedsvisie en -aanpak is daarom aan te raden.

In gebieden waar bevolkingsdaling en/of vergrijzing plaatsvindt, daalt het aantal horecabedrijven, met name in de drankensector. Ouderen zijn gemiddeld genomen bescheiden in het doen van uitgaven in de horeca en bezoeken met name de 'natte horeca' minder. Het horeca-aanbod in winkelgebieden in krimpregio's kan op deze ontwikkeling anticiperen door de bereikbaarheid, fysieke toegankelijkheid en het productaanbod op tijd te optimaliseren.



Winkelgebied van de toekomst



Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat er een aantal zeer diverse en zeer ingrijpende trends van invloed zijn op de winkelgebieden van de toekomst. We hebben geprobeerd om de impact en beïnvloedbaarheid van deze trends in te schatten. Hieronder vatten we het hoofdstuk kort samen en trekken we enkele conclusies.

Samenvatting

De totale detailhandelomzet in Nederland is sinds 2008 gedaald met 9% tot € 81 miljard in 2013. De economische stagnatie vormde de laatste jaren de belangrijkste reden voor de teruglopende detailhandelomzetten. De onzekerheid over het terugkomen van economische groei in de komende jaren, en zo ja in welke mate, is groot. Het is verstandig om in het maken van lokale en regionale scenario's uit te gaan van realistische macro-economische scenario's. Daarbij moeten niet zozeer de landelijke, maar de regionale of provinciale economische verwachtingen als basis worden genomen, want de verschillen zijn groot.

Voor de omzetverschuivingen binnen die globale omzetcijfers geven relevante informatie: de omzetten van een aantal fysieke non-food branches daalden met meer dan 25%; de omzetten in de foodsector groeiden geleidelijk door; de totale omzet van webwinkels steeg zeer sterk. Ook binnen branches waren er grote verschillen zichtbaar tussen succesvolle en minder succesvolle winkel(keten)s. Een belangrijk deel van de omzetzakelijke dalingen in fysieke non-foodwinkels zijn recessiegerelateerd, zoals bij bouwmarkten en en woonwinkels.

Consumenten en kapitaal trekken steeds meer naar een of enkele grotere winkelgebieden per regio. Er ontstaan grotere verschillen in de aantrekkingskracht, omzetten, vastgoedwaardes en huurniveaus tussen A-, B- en C-locaties in winkelgebieden en tussen winkelgebieden onderling, binnen steden en regio's. De comeback van (binnen)steden als gewilde woon-, werk- en verblijfsplaats versterkt dit fenomeen. De filialisering op de A-locaties in grotere steden zet verder door. Dit wordt gedreven door consumentenvoorkeuren, schaalvoordelen bij de inkoop van producten, marketing en implementatie van nieuwe technologieën en voorkeuren van (grotere) financiers en beleggers in retailvastgoed. Met uitzondering van de A1-locaties van de grotere winkelsteden en –gebieden, komen meer winkels in bezit van particuliere beleggers.

Voor de grotere centra gaan consumenten steeds meer 's avonds en op zondag winkelen. De recente groei van de daghoreca en de verschuiving van drinken naar eten zijn sterk verbonden met de opkomst van het funshoppin in grotere winkelgebieden. Trends in de horeca zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de detailhandel: branchevervaging, schaalvergroting en filialisering, met als tegenhanger de opkomst van kleine, lokale, gezonde en duurzame horecaconcepten.

Op veel plekken in Nederland is inmiddels sprake van een verdringingsmarkt: er is meer aanbod van winkelruimte dan vraag. Hier moet worden gestuurd op een netto afname van het aantal winkelmeters. Daarbij moet worden opgepast dat er wél ruimte blijft bestaan om de lokale en regionale detailhandelsstructuur te versterken met nieuwe typen winkels en winkelvastgoed.

Veel winkelgebieden in kleinere steden en dorpen, op B- en C-locaties in grotere steden en in krimpregio's zullen geleidelijk compacter worden. Sommige zullen geheel of gedeeltelijk verkleuren naar andere typen winkels of functies, zoals horeca, maatschappelijke voorziening, zorg of wonen, tijdelijk of permanent. In de transitiefase is begeleiding door lokale stakeholders erg belangrijk, zodat investeringen worden gestuurd door visie en er geen onnodig verlies van maatschappelijke en economische waarde optreedt. Voor een aantal winkelgebieden zal herbesteding naar andere functies geen reële optie blijken. Het is nog onduidelijk hoeveel gebieden dit betreft, wat er met deze gebieden gaat gebeuren en wie de verantwoordelijkheid hiervoor op zich neemt.

Uit het voorgaande is af te leiden dat de toemerkende winkelleegstand geen autonome trend is, maar een resultante van onderliggende ontwikkelingen. Wel kan een hoge mate van structurele winkelleegstand het teruglopen van de passantenaantallen en verslechtering van de uitstraling van het winkelgebied versterken en zo op zichzelf een factor vormen in het ontstaan van nog meer leegstand.

Voor een aantal specifieke detailhandelsbranches speelt *de concurrentie met internet* een steeds belangrijkere rol, bijvoorbeeld bij media en consumentenelektronica. In berichtgeving is veel te doen over de (vermeende) concurrentie van fysieke winkels tussen webshops. In de praktijk is de totale *online detailhandelomzet met 6% (nog) relatief klein* ten opzichte van de totale detailhandelomzet. Een groei naar een *aandeel van 12% in 2020* lijkt een reële inschatting. De *scheiding tussen offline en online omzetten* wordt in de toekomst overigens steeds minder goed te meten en

minder relevant, vanwege de integratie tussen deze twee kanalen.

De digitalisering van de samenleving zal naar verwachting een grotere impact hebben op winkelgebieden dan het internetwinkelen op zichzelf. Deze digitalisering betreft een groot aantal technologische ontwikkelingen zoals de opkomst van mobiel internet, big data, het gebruik van sensoren in woningen, winkels en vervoersmiddelen en nieuwe productiemethoden, zoals 3D-printing. Onder deze invloeden zal de retailbranche zich ontwikkelen van een single naar omni-channel markt. Voor winkels- en winkelgebieden bieden deze ontwikkelingen mogelijkheden om veel persoonsgericht te functioneren. Deze mogelijkheden sluiten aan bij de verwachte ontwikkeling naar een economie waarin ervaringen van groter belang worden geacht dan spullen: de beleveniseconomie. Het fysieke winkelen verdwijnt niet, maar verandert, waarbij de online en offline werelden steeds meer naar elkaar toe groeien. Dit vereist echter wel een sterke gebiedsgerichte samenwerking waarbij winkelgebieden als een totaalproduct worden beheerd, ontwikkeld en vermarkt.

De komende decennia doen zich geleidelijke, maar ingrijpende demografische transitieën voor, waarbij grote regionale verschillen optreden. Richting 2040 is sprake van bevolkingsgroei in grote delen van de Randstad, de A1-as, de Brabantse Stedenrij en delen van Oost-Nederland. Veel provinciale hoofdsteden en enkele andere belangrijke regiosteden blijven qua bewonersaantal relatief stabiel. Bevolkingskrimp vindt vooral plaats in de landelijke gebieden van Noord-, Oost- en Zuid-Nederland. Een van de belangrijkste ontwikkelingen, die bijna overal zal plaatsvinden, is de vergrijzing. De invloed hiervan op winkelgebieden is hoe dan ook groot, maar er is nog veel

onduidelijk over het consumentengedrag van de toekomstige ouderen. Demografische ontwikkelingen als zodanig zijn nauwelijks te beïnvloeden door belanghebbenden in winkelgebieden. Zij kunnen hier wel op tijd op inspelen door de juiste voorzieningen, communicatiemiddelen en producten aan te bieden. Voor de leefbaarheid in krimpgebieden lijken vooral de beschikbaarheid en bereikbaarheid van producten en winkels belangrijk.

Conclusies

Belanghebbenden in winkelgebieden krijgen de komende jaren te maken met een grote hoeveelheid zeer verschillende trends, die in wisselwerking met elkaar naar verwachting een grote invloed op winkelgebieden zullen hebben. Goed onderzoek naar de impact van deze trends op lokaal en regionaal niveau, waarbij de gebiedsspecifieke context wordt meegewogen, is nog beperkt voor handen.

64

Hier ligt een opgave voor belanghebbende partijen.

Kijken we naar de schaal van de veranderingen, dan lijkt het voor individuele winkeliers, gemeenten, vastgoedeigenaren of andere belanghebbenden nauwelijks mogelijk om binnen de eigen mogelijkheden om werkelijk proactief op deze veranderingen in te kunnen spelen. Juist in de disruptieve periode die voor ons ligt, staan winkelgebieden met sterke publiek-private samenwerkingsverbanden sterk. Door gebruik te maken van elkaars kennis, netwerk en instrumenten kunnen zij meer visie en veranderkracht ontwikkelen.

Om effectieve publiek-private samenwerkingsverbanden te kunnen (door)ontwikkelen, is het nodig om goed op de hoogte te zijn van elkaars rollen, belangen en beschikbare instrumenten. Hierover handelen de komende twee hoofdstukken.

- 1 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2014*, Sdu Uitgevers, sep 2013.
- 2 CBS, 'Economie Drenthe sterkst getroffen door crisis', 20 dec 2013.
- 3 ING Economisch Bureau, *Kwartaalbericht Regio's. Regionaal herstel laat op zich wachten*, 22 aug 2013.
- 4 Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, *Welvaart en Leefomgeving*, Horizonscan, okt 2013.
- 5 Trouw, 'Recordaantal winkels failliet', 19 okt 2013.
- 6 HBD, Detailhandel totaal: Feiten & cijfers, 2013.
- 7 CBS Statline, 2013.
- 8 EysinkSmeets, *NoCompromise Retail-sector Index*, 2013.
- 9 L'Ortye, T., *Filialisering van Nederlandse binnensteden*, 2011.
- 10 In Engeland werd hiervoor zelfs de term *Clone Town* gebruikt. Exeter werd gebombardeerd als 'ergste' voorbeeld hiervan, met nog maar één zelfstandige winkelier in de belangrijkste winkelstraat.
- 11 L'Ortye, T., *Filialisering van Nederlandse binnensteden. Bachelorthesis*, 2011.
- 12 SSM Retailplatform, *Look Listen Learn*, 2013.
- 13 ABN AMRO, *Retailer van toekomst moet goed kunnen rekenen*, dec 2013.
- 14 Weltevreden, J. *De evolutie van online winkelen in Nederland*, Hogeschool van Amsterdam, 2012.
- 15 Thuiswinkel.org, *Thuiswinkel Markt Monitor 2013*, 2013.
- 16 <http://www.thuiswinkel.org/>
- 17 ABN AMRO, *Retailer van toekomst moet goed kunnen rekenen*, dec 2013.
- 18 HBD, *Feiten & Cijfers*, 2013.
- 19 Forrester Research, *Online Retail Forecast 2012 – 2017 US and Western Europe*, 2012.
- 20 Locatus, *Winkelleegstand 2013*, 2013.
- 21 Locatus, 'Winkelleegstand nauwelijks gestegen in 2012', 13 feb 2013. <http://www.locatus.com/nederland/nieuws-en-informatie/nieuws-en-pers/persbericht-leegstand-februari-2013>, bezocht op 11 dec 2013.
- 22 NOS, 'Winkelleegstand naar 10 procent', 23 apr 2013. <http://nos.nl/artikel/498661-winkelleegstand-naar-10-procent.html>, bezocht op 11 dec 2013.
- 23 NVM Business, *Kantoren in cijfers 2012*, 2013.
- 24 Bruto vloeroppervlakte.
- 25 NEPROM, *Kansen in de bestaande winkelvoorraad. Presentatie Jan Fokkema*, 2 okt 2013. <http://www.neprom.nl/Downloads/presentaties/jan-fokkema-kansen-in-de-bestaande-winkelvoorraad.pdf>, aangevuld met niet-gepubliceerde gegevens uit NEPROM-onderzoek NIEUW Commercieel Vastgoed in Nederland 2013.
- 26 Hoofdbedrijfschap Detailhandel, 'Winkelvloeroppervlakte en locatietype'. http://www.hbd.nl/pages/15/Winkels/Detailhandel-totaal/Winkelvloeroppervlakte-en-locatietype.html?subonderwerp_id=28, bezocht op: 4 dec 2013.
- 27 Binnenlands Bestuur, 'Herverkavelen wellicht oplossing leegstand winkelpanden', 10 mei 2013. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/herverkavelen-wellicht-oplossing-leegstand.9021767.lynx>
- 28 Onderzoek fysieke ruimtebehoefte webshops van Seinpost en Hogeschool van Amsterdam in opdracht van de Kamer van Koophandel en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel.
- 29 GfK, 'Meer dan de helft van de Nederlanders bezit een tablet', 13 dec 2013, <http://www.gfk.com/nl/news-and-events/press-room/press-releases/paginas/aantal-smart-phones-hoger-dan-aantal-computers.aspx>
- 30 Our Mobile Planet:Nederland, Google, mei 2013.
- 31 Tot op zekere hoogte is het mogelijk om als consument niet mee te doen aan het genereren van data. Bijvoorbeeld door geen smartphone te nemen en geen social media te gebruiken. Dit wordt echter steeds moeilijker als je daardoor buiten de gebruikelijke communicatienetwerken van je vrienden, kennissen en familie komt te staan. Door sensoring in winkelgebieden (geautomatiseerde passanten tellingen bijvoorbeeld) en de Bonuskaart van de Albert Heijn werken we ook zonder dat we het ons realiseren mee aan de opbouw van datasets.
- 32 Rabobank, Rabobank Cijfers & Trends. Thema-update: Retail, jun 2013
- 33 Conclusie van expertgroep Omni-channel Organisatie van Shopping2020.
- 34 Bijvoorbeeld 3DSVP in Haarlem: <http://www.3dsvp.com/>
- 35 Bijvoorbeeld www.shapeways.com
- 36 http://en.wikipedia.org/wiki/The_Experience_Economy
- 37 Lauren Orsini, 'A Connected Garden Can Reap More Of What You Sow', 4 nov 2013, <http://readwrite.com/2013/11/04/gardening-connected-home#awesm=~orf4tmGMnKx16m>
- 38 The Copenhagen Wheel, *The Copenhagen Wheel official product release*, 3 dec 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=S10GMfG2NMY>
- 39 Voorbeelden: 1) <http://www.de9straatjes.nl/>; 2) Phillips, 'Toekomst Nederlandse detailhandel in binnensteden te zien in Veghel', 18 okt 2013, http://www.newscenter.phillips.com/nl_nl/standard/about/news/press/20131018-phillips-led-verlichting.wpd#Ur21n_TuKSo; 3) Het Nieuwe Winkelen in Veenendaal: <http://www.winkelstadveenendaal.nl/>
- 40 Voor meer informatie over (de gevolgen van) demografische transitie, zie: Kennisplatform Demografische Transitie: <http://www.vanmeernaarbeter.nl/>
- 41 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingstrends 2013. Huishoudensprognose 2013–2060: sterke toename oudere alleenstaanden*, sep 2013.

- 42 De steden die globaal op de 'as' van de snelweg A1 liggen.
- 43 Hoofdbedrijfsschap Detailhandel, *Bevolkingskrimp en winkelgebieden*, 2011, p8.
- 44 Uiteraard zijn binnen het cohort grote verschillen zichtbaar; het gaat hier om landelijke gemiddelden.
- 45 CBS, *Welvaart in Nederland*, 2012.
- 46 Een belangrijk deel van dat vermogen bestaat uit het geheel of voor een belangrijk deel hebben afbetaald van het eigen huis. Dit vermogen is dus voor een belangrijk deel niet per direct liquide te maken.
- 47 Ministerie van Economische Zaken, *Plan van aanpak bedrijfsopvolging*, DGBI-O / 13147989, 11 sep 2013.
- 48 DTNP, *Detailhandel en leefbaarheid. Aanpak detailhandel als strategie in krimp- en anticipeergebieden*, april 2013.
- 49 iTrovator, 'Hulp bij ouderenmarketing: segmentatie markt van 50-plussers', 19 feb 2013, <http://www.itrovator.nl/artikel/hulp-bij-ouderenmarketing-segmentatie-markt-van-50-plussers>
- 50 DTNP, *Detailhandel en leefbaarheid. Aanpak detailhandel als strategie in krimp- en anticipeergebieden*, april 2013.
- 51 VKK Gelderland, 'Burgers nemen dorpsupermarkt over'. <http://www.vkk gelderland.nl/node/4458>
- 52 Zie: <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>
- 53 I&O Research, *Randstad Koopstromenonderzoek 2011*, nov 2011.
- 54 Zie o.m.: Actieteam Bouw, *Ontslakken van gebiedsontwikkeling*, april 2013. <http://www.actieagendabouw.nl/wp-content/uploads/Eindrapport-Ontslakken.pdf>; Rijksoverheid, *Crisis- en herstelwet*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet>; Rijksoverheid, *Omgevingswet*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- 55 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Met het oog op de tijd*, 2013.
- 56 Bronnen: B&A Groep, *Evaluatie Winkeltijdenwet*, 2006; I&O Research, *Koopstromenonderzoek Randstad 2011*, 2011.



5 Partijen en belangen

69

Winkelgebieden zijn bij uitstek complexe gebieden waar meerdere partijen tegelijkertijd verschillende belangen hebben. Sommige belangen worden gedeeld door diverse partijen, andere belangen zijn specifiek voor een partij, weer andere belangen zijn tegengesteld aan elkaar. Veel partijen hebben niet het juiste idee over de belangen van andere partijen in 'hun' winkelgebied. Dit leidt tot miscommunicatie, slechte samenwerking en suboptimale resultaten bij de aanpak van winkelgebieden. Om inzicht te krijgen in reële handelingsperspectieven voor winkelgebieden, is het voor alle partijen cruciaal om de andere spelers in winkelgebieden te kennen en te begrijpen wat hun specifieke belangen zijn bij het goed laten functioneren van winkelgebieden.

In dit hoofdstuk identificeren wij daarom de belangrijkste partijen die invloed uitoefenen op winkelgebieden, omschrijven hun rol en noemen per partij de grootste belangen die zij in winkelgebieden nastreven. De teksten zijn alle gecheckt door een of meerdere vertegenwoordigers van de partij in kwestie en geven daarmee belangrijke informatie over de eigen rol- en belangenopvatting. In zijn geheel ontstaat een rijk beeld van de belangenarena die een winkelgebied kan zijn.

N.B.: De instrumenten die de hieronder beschreven partijen tot hun beschikking hebben om hun belangen na te streven, komen aan bod in het volgende hoofdstuk, Instrumenten.

Gemeenten

In veel gevallen kan 'de gemeente' niet als uniforme stakeholder gezien worden, zeker in middelgrote en



70
grotere gemeenten. In de praktijk worden verschillende belangen behartigd door verschillende gemeentelijke afdelingen. Met name de afdelingen Economie (vaak gekoppeld met Werkgelegenheid) en de afdeling Stedelijke ontwikkeling zijn relevant. Zij hebben (vaak) ieder eigen bewindslieden en ambtenaren, met specifieke ratio's en bijbehorende culturen en procedures. Binnen gemeentelijke organisaties leven vaak verschillende analyses van een (maatschappelijke, fysieke of economische) opgave en worden ook verschillende oplossingsrichtingen, met sectorspecifieke middelen voorgesteld. Naast deze horizontale veelvormigheid, speelt de verticale gelaagdheid van de gemeentelijke organisatie een belangrijke rol in de totstandkoming van het gedrag van een gemeente. Het dagelijks bestuur (Burgemeester & Wethouders), het controlerende orgaan (de gemeenteraad) en de beleidsmedewerkers en uitvoerende professionals (ambtenaren) hebben ieder een eigen mandaat en eigen doelstellingen die worden nagestreefd. Bijvoorbeeld ge-/herkozen worden, budget in stand houden, regie nemen/verleggen.

Positionering van gemeenten ten opzichte van winkelgebieden

Veel gemeenten zien hun centrumgebieden als een belangrijke kurk waarop de gemeente drijft, zowel in economische als sociale zin (zie ook trend 'Comeback van de (binnen)stad'). In veel centrumgebieden van grote steden is het winkelen – samen met horeca en andere vormen van vrijetijdsbesteding – de belang-

rijkste functie geworden, mede als gevolg van het vertrek van functies als werken, wonen en zorg in eerdere decennia. In de woonwijken en aanloopstraten fungeren kleinere winkelstraten, -strips en -centra als ontmoetingsplaatsen die voor de leefbaarheid een belangrijke rol spelen, zeker met de verwachte sluiting van andere sociale voorzieningen in het vooruitzicht. Om die redenen ervaren veel gemeenten een mogelijke terugloop van de winkelfunctie op veel plekken als bedreiging voor de dorpse en stedelijke vitaliteit.

Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich terdege dat de markt en de consument zich maar beperkt laten sturen. En dat de gemeente, vanwege beperkt gemeentelijke grond- en vastgoedbezit in bestaande winkelgebieden en haar beperkte middelen überhaupt, mogelijke herstructureringsopgaven onmogelijk alleen aan kan gaan. Veel gemeenten willen dan ook nadrukkelijk in samenwerking met marktpartijen, zowel winkeliers, vastgoedeigenaren, makelaars en financiers, op zoek naar oplossingsrichtingen. Gemeenten zien het als (proces)opgave om deze partijen met elkaar en met de gemeente in constructieve samenwerkingsverbanden te verenigen. Daarnaast ligt er voor gemeenten als 'marktmeesters' een belangrijke rol om beslissingen te nemen die het samenwerkingsvermogen van de markt te boven gaan.

Belangen van gemeenten bij goed functionerende winkelgebieden

Gemeenten hebben diverse belangen bij goed functionerende winkelgebieden. Deze belangen liggen in de fysieke, sociale en economische sfeer. De grootste gemeentelijke belangen zijn:

- Gemeente(besture)n worden – of dit terecht is of niet – door hun burgers verantwoordelijk gehouden voor de

algemene leefbaarheid van haar grondgebied. Per gemeente wordt leefbaarheid op een andere manier gedefinieerd. Wat een Rotterdammer leefbaar vindt, vindt een Assenaar misschien juist niet leefbaar. De kwaliteit en de diversiteit van het winkelaanbod is voor bijna alle gemeenten en hun bewoners echter een belangrijk onderdeel van deze aantrekkelijkheid.

- Veel gemeenten hebben een expliciete doelstelling om lokale economische ontwikkeling te stimuleren. Dit wordt vaak vertaald in ambities om het inwoneraantal, de werkgelegenheid en de toeristische aantrekkingskracht te zoveel mogelijk te behouden of te laten groeien. Aantrekkelijke winkelgebieden zijn een factor in het bereiken van economische groei, omdat zij bijdragen aan behouden en aantrekken van inwoners, bedrijven en toeristen. Het aantal inwoners, bedrijven en toeristen heeft een positieve invloed op de financiële positie van de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld via een hogere uitkering van het gemeentefonds en hogere inkomsten uit gemeentelijke belastingen (zoals de OZB, parkeergelden, precarioheffing, toeristenbelasting). Hierbij heeft de gemeente dus een indirect financieel belang.
- Bij sommige nieuwe winkelontwikkelingen hebben gemeenten via hun grondposities een direct financieel belang. Dit is vaak het geval in uitleggegebieden, maar soms ook in bestaand stedelijk gebied. Over het algemeen is een dergelijke ontwikkeling georganiseerd in een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin markt- en overheidspartijen afspraken hebben gemaakt over de hoogte van de wederzijdse

investeringen, verdeling van risico's en op te leveren onderdelen van een nieuw of te vernieuwen stedelijk gebied. Het gemeentelijk belang is dan om private partijen aan hun afspraken te houden en zelf op zijn minst de grond-/vastgoedprijzen te ontvangen op basis waarvan het samenwerkingsverband is aangegaan. Dit directe financiële gemeentelijke belang om de ontwikkeling van nieuwe winkelgebieden door te zetten, kan zorgen voor spanningen tussen het gemeentelijk grondbedrijf en andere gemeentelijke afdelingen – en tussen de gemeente en vastgoedeigenaren en winkeliers in *bestaande* winkelgebieden, die het nieuwe winkelgebied als concurrerend ervaren. Overigens wenden gemeenten eventuele winsten uit grondexploitatie over het algemeen aan om er andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden mee te financieren.

- De gemeente is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening. Onder meer via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is deze gemeentelijke taak wettelijk vastgelegd. De gemeentelijke verantwoordelijkheid bestaat onder meer uit aanleg en beheer van de openbare ruimte, regelen van verkeersstromen, reguleren van luchtvervuiling en milieubelasting, parkeerbeleid, welstands-, monumenten- en erfgoedbeleid et cetera.
- Gemeenten willen arbeidsplaatsen van verschillend niveau in de stad behouden. De detailhandel biedt op dit moment werk aan zo'n 11% van de Nederlandse werkende beroepsbevolking, waarvan een groot deel middelhoog en lager opgeleiden. De detailhandel is dus een belangrijke bron van werkgelegenheid. Een hogere werkloosheid, met name in de vorm van

bijstandsuitkeringen, drukt direct op de gemeentebegroting.¹

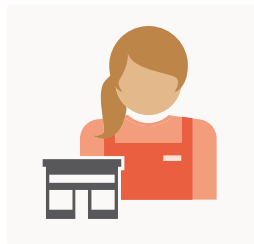
- De gemeente is verantwoordelijk voor de (sociale en fysieke) veiligheid binnen haar grenzen. Gebieden waar de winkelleegstand (zeer) hoog oploopt, lopen het risico onveilig te worden, door gebrek aan sociale controle (criminaliteit) en verloederings van het vastgoed (fysieke veiligheid), met hogere gemeentelijke (handhavings)kosten tot gevolg.

Achteruitgang van winkelgebieden in bezoekersaantallen, ruimtelijke kwaliteit, vastgoedwaarden en productaanbod kan, afhankelijk de lokale situatie, een negatieve invloed hebben op (al) deze gemeentelijke belangen. Dit maakt de gemeente een belangrijke stakeholder in het toekomstbestendig maken of houden van winkelgebieden.

72

Winkeliers

Een winkelier (of detaillist) is een onderneming die goederen levert aan consumenten voor persoonlijk gebruik, met het doel om daarmee bedrijfswinst te realiseren. Zijn belangrijkste taak is om voortdurend succesvol in te blijven spelen op de grillige wensen van de doelgroep die hij wil bedienen. De detailhandelssector is een onderdeel van de retailsector. De retail beslaat zowel de handel in goederen als in diensten. De detailhandel is een van de grootste werkgevers van Nederland. Er werken zo'n 820.000 mensen: 680.000 werknemers en 140.000 ondernemers en familieleden.²



Er zijn veel branches te onderscheiden, waarvan de meeste eigen brancheverenigingen hebben. Binnen de branches bestaan allerlei typen winkels en winkeliers: zelfstandig gevestigde winkeliers en winkeliers met enige vestigingen tot aan grote, internationaal opererende winkelketens. Binnen winkelketens kunnen ondernemers zelfstandig opereren onder de vlag van de keten of franchisenemer zijn (met de subcategorieën *hard* en *soft franchise*, en *single-* of *multifranchiser*). De collectieve sociale en economische belangen van winkeliers, zowel midden- en kleinbedrijf als grootbedrijf, worden op landelijk niveau behartigd door Detailhandel Nederland. Pure webwinkeliers (zogenoemde *pure players*) horen uiteraard ook tot de categorie winkeliers, maar in de onderstaande tekst zal de focus uitgaan naar het belang van winkeliers met minstens een fysieke winkel (eventueel naast een of meerdere webwinkels).

Door de omzetzakeringen in de fysieke detailhandel, vooral in de non-foodsector, hebben veel winkeliers moeite om het hoofd boven water te houden. Het jaarlijks aantal faillissementen in de detailhandel steeg de laatste jaren van 560 in 2010 tot bijna 900 in 2013.³ In de periode daarvoor lag dit nog vele malen lager. De sector dringt aan op actie van de overheid, onder meer om de bedrijfslasten van winkeliers naar beneden te brengen door verlaging van lokale en landelijke belastingen, nadrukkelijker sturing op de lokale en regionale detailhandelsstructuur en meer flexibiliteit in de bestemming van winkelpanden.⁴ Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd benadrukt, zijn er uiteraard ook winkels en winkelketens die, zelfs in de voorgaande jaren, zeer succesvol zijn gebleken.

Samenwerking op gebiedsniveau

Op het niveau van individuele winkelgebieden zijn winkeliers onderling vaak verenigd in één of meerdere samenwerkingsverbanden, zoals een winkeliers- of ondernemersvereniging. Ook bestaan er in sommige winkelgebieden samenwerkingsverbanden met andere stakeholders zoals vastgoedeigenaren en de gemeente, bijvoorbeeld in een ondernemersfonds of bedrijveninvesteringszone (BIZ). Op hoger schaalniveau zijn er overlegstructuren over diverse lokale of provinciale beleidsdoelen, waarin winkeliers zijn vertegenwoordigd. Meer hierover in het hoofdstuk Instrumenten.

Belangen van winkeliers bij goed functionerende winkelgebieden

Winkeliers hebben, uiteraard, een zeer groot belang bij goed functioneren van winkelgebieden waar zij gevestigd zijn. Hun twee belangrijkste doelen, *continuïteit van de exploitatie* en *winstmaximalisatie*, zijn hiervan beide afhankelijk.

De grootste belangen van winkeliers bij het goed functioneren van winkelgebieden kunnen worden uitgesplitst in:

- *Behouden of vergroten van de bezoekersaantallen*: Fysieke winkeliers zijn voor hun omzet afhankelijk van de aanwezigheid van consumenten in de winkelgebieden waar zij gevestigd zijn. Dit kunnen consumenten uit de directe omgeving zijn (lokaal verzorgingsgebied), maar ook uit een wijdere omtrek (regionaal, provinciaal of landelijk verzorgingsgebied). Aantrekkelijke winkelgebieden trekken meer consumenten. Voor winkeliers die hun eigen pand bezitten, is het behoud van bezoekersaantallen bovendien belangrijk voor de toekomstige verkoopwaarde van

hun winkelpand, die vaak als pensioenvoorziening wordt gezien.

- *Goede bereikbaarheid en toegankelijkheid*: De bereikbaarheid en toegankelijkheid van winkelgebieden zijn een belangrijke aspect in de algehele aantrekkelijkheid van winkelgebieden voor consumenten en daarmee een belang van winkeliers. Een aantrekkelijke openbare ruimte, die schoon, heel en veilig is, is daarvoor een minimale randvoorwaarde. Daarnaast: voldoende parkeergelegenheid, duidelijke routing, goede begaanbaarheid voor minder mobiele klanten en – in sommige gebieden – ruime openingstijden.
- *Behoud van werkgelegenheid*: Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap hebben winkeliers er belang bij om hun personeel aan het werk te kunnen houden.

Naast deze specifieke belangen, is een aantal bredere belangen in winkelgebieden ook randvoorwaardelijk voor winkeliers, met name *veiligheid*, *leefbaarheid*, *economische ontwikkeling* en *goede ruimtelijke ordening*. Op het moment dat winkelgebieden minder goed functioneren, ontstaan er risico's dat een of meerdere van deze belangen van winkeliers in het gedrang komen.

Het oplopen van de winkelleegstand in winkelgebieden heeft twee kanten voor een winkelier. Het merendeel van de winkeliers zal dit als een slechte zaak beschouwen. Consumenten zijn niet gecharmeerd van winkelstraten of gebieden met veel leegstand. Een consument kiest voor het doen van zijn aankopen dan liever voor een gebied waar een aaneengesloten aanbod is lettende op zijn aankoop- of bezoekmotief van dat moment. Aan de andere kant kan groeiende winkelleegstand (op

middellange termijn) voor winkeliers die vooral op doelaankopen inzetten, een drukkend effect op het huurprijsniveau hebben en leiden tot aanpassing of flexibilisering van huurcontracten. Hoe de balans van deze negatieve en

positieve effecten van winkelleegstand uitslaat voor de individuele detaillist, is afhankelijk van de lokale situatie, de ontwikkeling van het huurniveau en de bedrijfsvoering van de detaillist die het betreft.

Van wie zijn de winkelpanden?

Opmerkelijk genoeg is er weinig met zekerheid te zeggen over de eigendomsverhoudingen van winkelvastgoed op landelijk niveau. Alle eigenaren van grond en vastgoed staan weliswaar geregistreerd bij het Kadaster die deze informatie openbaar aanbiedt, maar de toegang is niet kosteloos en lastig te interpreteren door het specifieke juridische jargon. Bovendien bemoeilijken BV- en NV-constructies de identificatie van de achterliggende eigenaar. Onderzoek op lokaal of regionaal niveau is goed mogelijk, maar wordt nog weinig gedaan. Recente onderzoeken uit Amsterdam en Nijmegen laten een sterke afname van het aandeel winkelier-eigenaren zien en een toename van het aandeel van particuliere beleggers. Institutionele beleggers lijken zich vooral mogelijk te focussen op A-locaties en hebben hun portefeuilles in die gebieden flink uitgebreid.

Uit recent onderzoek van de Radboud Universiteit naar de ontwikkeling van het eigendom van 500 panden in de hoofdstraten van de Nijmeegse binnenstad (merendeel winkels), blijkt dat het aantal panden in eigendom van de gemeente, maatschappelijke ondernemingen en particuliere eigenaren ('niet-commerciële partijen') is afgenomen van 68% in 1989 tot 43% in 2012. Institutionele en particuliere beleggers, projectontwikkelaars, filiaalbedrijven en zelfstandige ondernemers ('commerciële partijen') zagen hun aandeel navenant groeien van 30% in 1989 tot 56% in 2012. Het meest opvallend is een zeer sterke toename van het vastgoedeigendom van particuliere vastgoedinvesteerders: in 1989 had

deze groep krap 12% van het vastgoed in bezit, in 2012 bijna 36%. Een aantal grote institutionele beleggers bezit een beperkt aantal panden, maar dan meestal wel van grote financiële waarde.⁵

De dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam onderzocht in 2010 de eigendomsverhoudingen van winkelpanden in de hoofdstad: 36% is in bezit van een 'beleggingsmaatschappij'; 29% van een particuliere belegger, 15% van een corporatie en 10% van de exploitierende winkelier. In 1990 was 17% nog in eigendom van de winkelier.⁶

Inzicht in de gebiedsspecifieke eigendomsverhoudingen van winkelvastgoed is bij veel van de belanghebbenden bij winkelgebieden op dit moment nauwelijks aanwezig. Of, erger nog, bestaat uit allerlei aannames uit het verleden. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de laatste jaren echter zeer veel is veranderd in het eigendom van winkelvastgoed. Met name het toegenomen bezit van particuliere beleggers biedt duidelijke aanknopingspunten voor nieuwe gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden. Een juist inzicht in de eigendomsverhoudingen is cruciaal voor het maken van analyses, toekomstvisies en plannen van aanpak voor specifieke winkelgebieden of lokale, regionale provinciale detailhandelsstructuren. Zonder de identificatie van en samenwerking met de relevante eigenaren van winkelvastgoed is succesvolle visievorming en aanpak immers bijna onmogelijk.

Beleggers in retailvastgoed

Het merendeel van de locaties waarin winkels gevestigd zijn, is niet in het bezit van de winkelier of winkelketen in kwestie. Het



grootste deel van de retailers huurt zijn winkelruimte van een vastgoedeigenaar, ook wel vastgoedbelegger genoemd. Een belegger in retailvastgoed bepaalt welke winkelier of winkelketen in de winkelruimte komt (en in planmatige winkelgebieden daarmee de huurdersmix). Op basis van onderhandelingen worden de huurprijs en de overige voorwaarden tussen verhuurder en huurder overeengekomen. Voorts heeft de verhuurder onder meer invloed op de staat en vorm van het vastgoed, en de mate van onderhoud. Dit maakt dat eigenaren van retailvastgoed belangrijke stakeholders zijn in winkelgebieden. In sommige winkelgebieden zijn alle winkels in het bezit van één vastgoedeigenaar (met name in planmatig ontwikkelde winkelgebieden, zoals winkelcentra, speciale winkelgebieden en GDV- en PDV-locaties⁷). In andere winkelgebieden zijn honderden verschillende eigenaren van retailvastgoed actief (zoals in de meeste historische binnensteden in Nederland). In het algemeen zien vastgoedeigenaren hun bezit als een lange termijnbelegging (decennia), waarbij de huur en de daaraan gerelateerde waarde afhankelijk zijn van de aantrekkelijkheid van het winkelgebied voor het winkelend publiek en, daarmee, voor de winkeliers.

Beleggers in retailvastgoed zijn op hoofdlijnen te onderscheiden in drie typen:

- *Particuliere vastgoedbeleggers* zijn individuele personen die vastgoed bezitten

en verhuren. De grootte van hun portefeuilles varieert van één locatie tot meer dan € 100 miljoen belegd vermogen. Een groot deel van de particuliere beleggers is verenigd in de vereniging Vastgoed Belang. In veel steden bestaan daarnaast lokale verenigingen of platforms van vastgoedeigenaren die onderling lokale thema's bespreken en agenderen bij de lokale politiek. Veel particuliere beleggers zijn lokaal of regionaal actief en, over het algemeen, vrij goed benaderbaar. Afhankelijk van de hoeveelheid vreemd vermogen die een particuliere belegger heeft geïnvesteerd, is hij vaak relatief vrij in zijn investeringskeuzes, omdat hij geen verantwoording aan aandeelhouders hoeft af te leggen.

- *Winkelfondsen voor particuliere aandeelhouders* zijn commanditaire vennootschappen of maatschappen, waarin een professionele fondsmanager geld van de aandeelhouders belegt in een portefeuille van winkelvastgoed. De fondsmanager is verantwoordelijk voor de feitelijke verwerving van de locaties, de exploitatie en, na een bepaalde periode, veelal het weer afstoten van de winkelbeleggingen.
- *Institutionele vastgoedbeleggers* zijn ondernemingen of vastgoedfondsen die hoofdzakelijk het vermogen van deelnemende derde partijen beleggen dat zij wensen te alloceren aan vastgoed, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, maar ook voor andere investeerders. Institutionele beleggers zijn vaak landelijk of internationaal actief en beheren grote beleggingsportefeuilles van tientallen miljoenen tot enkele miljarden euro's. De institutionele belegger legt

periodiek rekenschap af aan zijn deelnemers over de beleggingsprestaties. Deze deelnemers zien hun investering vaak als 'indirect vastgoed bezit', met als voordelen meer flexibiliteit (sommige institutionele vastgoedbeleggers zijn beursgenoteerd), schaalvoordeel en bundeling van kennis en professionaliteit. Institutionele beleggers zijn afhankelijk van de verplichtingen om langdurig uitkeringen te doen aan zijn deelnemers. De investeringskeuzes van institutionele beleggers zijn divers. Zij kunnen investeren in onder meer aandelen, obligaties en/of vastgoed. Binnen het vastgoed bestaat vervolgens de keuze tussen bijvoorbeeld winkels, kantoren, woningen, bedrijfsruimten en parkeergarages, en de keuze tussen binnen- en buitenland. Institutionele beleggers staan onder toezicht en leggen daardoor zowel intern als extern (AFM/DNB) verantwoording af. In het algemeen laten zij hun vastgoed jaarlijkse extern taxeren en rapporteren zij naar buiten over behaalde resultaten en ontwikkelingen. Veel Nederlandse institutionele beleggers en buitenlandse institutionele beleggers met een omvangrijke portefeuille in Nederland zijn op landelijk niveau verenigd in de IVBN. De benaderbaarheid van institutionele beleggers is per partij zeer verschillend. In veel gevallen wordt er gebruik gemaakt van een externe vastgoedmanager als tussenpersoon tussen belegger en huurders en de overige stakeholders.

Belangen van beleggers in retailvastgoed bij goed functionerende winkelgebieden

Samengevat zijn de grootste belangen van beleggers in retailvastgoed:

- Behouden of vergroten van de *aantrekkelijkheid van winkelgebieden* waar de betreffende belegger bezit heeft. Zowel de hoogte en continuïteit van de huurstream, als de waardeontwikkeling van het vastgoed is hiervan afhankelijk.
- *Continuïteit van de exploitatie of huurinkomsten* is van groot belang om het rendement te optimaliseren en financiële risico's te minimaliseren.
- *Waardeontwikkeling van het retailvastgoed*, ook wel het indirecte rendement genoemd. Dit is, naast het directe rendement, een manier waarop een belegger in retailvastgoed zijn winst kan vergroten. Daarnaast bestaat er een belangrijke relatie tussen de waardeontwikkeling van vastgoed en de financieringsmogelijkheden van beleggers (zie paragraaf 'Financiers van retailvastgoed').

Om deze belangen maximaal na te kunnen streven hebben eigenaren van retailvastgoed baat bij een aantal bredere (maatschappelijke) belangen, met name *economische groei*, *veiligheid* en *goede ruimtelijke ordening* (met name in de zin van het in stand houden van een zekere schaarsheid).

Als winkelgebieden in een neerwaartse spiraal (dreigen te) raken en de aantrekkelijkheid voor consumenten en winkeliers daalt, dan lopen beleggers het risico dat huurders vertrekken, huren op termijn dalen en de waarde van het bezit terugloopt. Voor beleggers in retailvastgoed kan dat een motivatie zijn om op een of andere manier in te grijpen, in het eigen bezit of in het winkelgebied als geheel. Hierover meer in hoofdstuk Instrumenten. De manier waarop een belegger zijn vastgoed heeft gefinancierd en het feit of hij (naast bancaire finan-

ciering) eigen geld belegt (particuliere belegger) of geld van deelnemers (institutionele belegger), speelt overigens een rol bij de mogelijkheden die beleggers hiervoor hebben.

Wat bepaalt de waarde van retailvastgoed?

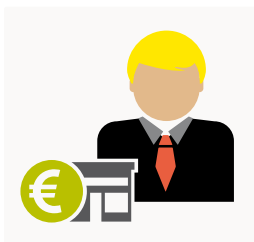
De waarde van retailvastgoed is een afgeleide van de zekerheid en hoogte van huurinkomsten in de toekomst en wordt bepaald door een aantal belangrijke factoren:

- Locatie (ligging van het pand binnen het totale winkelgebied; ligging ten opzichte van parkeer- of openbaar vervoergelegenheden; kwaliteit van de omliggende omgeving; passantenaantallen; aanwezigheid van 'concurrerend' vastgoed)
- Type huurder (bekende keten of lokale ondernemer)
- Opbouw van het huurcontract (duur, voorwaarden en mogelijkheid tot huurprijsherziening)
- Fysieke eigenschappen van het object (bouwkundige staat en dimensies)

Financiers van retailvastgoed

Financiers zijn belangrijke stakeholders in de wereld van het retailvastgoed. Veel van het retailvastgoed in Nederland is door de juridische eige-

naar (belegger of projectontwikkelaar) namelijk voor een groot deel gefinancierd met zogenoemd 'vreemd', oftewel geleend, geld. Dit geld wordt uitgeleend door financiers, vaak in de vorm van een hypothecaire lening. De juridische eigenaar betaalt voor deze lening maandelijks rente en aflossing aan de financier. De waarde van het vastgoed fungeert als onderpand voor de (hypothecaire) lening.



In Nederland wordt retailvastgoed voor het grootste deel gefinancierd door banken. Grote financiers van kantoren en winkels zijn: ING Real Estate Finance, FGH Bank (dochter van Rabobank), ABN Amro Real Estate en SNS Property Finance (inmiddels Propertize). Sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 is het totale volume aan bancaire financiering voor retailvastgoed iets gekrompen. Het jaarlijkse volume aan bancaire leningen voor nieuwe (of her te financieren) retailprojecten of – aankopen is zeer sterk gedaald.

Deze daling wordt veroorzaakt door:

- hogere kapitaalbuffers die banken moeten aanhouden tegenover hun uitstaande leningen (onder meer door eisen die voortkomen uit Basel III, een internationale standaard voor prudent bankieren).
- strenger selectiebeleid door banken voor (nieuwe) financieringen van retailvastgoed. Voor projecten op goede locaties worden nog wel leningen verstrekt; op minder perspectiefrijke plekken niet.
- minder kredietvraag omdat er minder nieuwbouwontwikkelingen zijn (aansluitend op het vorige punt). Ook veel beleggers en projectontwikkelaars zijn selectiever geworden in de locaties waar zij nog risico willen aangaan met een nieuwe ontwikkeling.

De strengere selectiecriteria van banken bij het aangaan van (nieuwe) financieringen voor retailvastgoed, maakt dat het op dit moment lastig is om nieuwe retailontwikkelingen, buiten de A1-locaties, gefinancierd te krijgen. Deze situatie zorgt voor nieuwe dynamiek in de financiering van retailvastgoed.

Ontwikkelingen in de financiering van retailvastgoed

Enkele relevante ontwikkelingen die op dit moment aan de orde zijn:

- Internationale investeerders
 - pensioenfondsen en verzekeraars uit Duitsland, 'Tweede Wereld'- en BRIC-landen en private equityfondsen uit de Angelsaksische wereld – tonen in toenemende mate interesse voor investeringen in Nederlands retailvastgoed. Deze interesse neemt verder toe naarmate de prijzen nog verder dalen.
- Banken creëren en verkopen Commercial Mortgage Backed Securities (CMBS) om zo het risico op vastgoedfinancieringen te verkleinen en nieuwe financieringsruimte te creëren. Een CMBS is een financieel derivaat dat wordt gefinancierd met de kasstroom gegenereerd uit een portefeuille van retailvastgoed- en/of kantorenhypotheek. Een groep van deze commerciële hypotheek wordt samengevoegd om kleine en oneconomische investeringen rendabel te maken, en het risico te verminderen (door de onderliggende hypotheek te diversificeren). Dit proces heet securitisering. De CMBS'en die ontstaan door de securitisering worden vervolgens in categorieën met verschillende risicoprofielen verkocht aan een brede groep investeerders, zoals banken, verzekeraars en pensioenfondsen.
- Het ontstaan van Debt Funds en Buyout Funds. Debt (of Buy Out) Funds worden gecreëerd door grote private equitypartijen of hedge funds. De Debt Funds kopen winkelbeleggers en/of winkelketens die in zware financiële nood verkeren tegen een zo laag mogelijke prijs op. De strategie van

het Debt Fund is vervolgens om deze bedrijven en hun schulden – eventueel via een faillissement – snel en hard te herstructureren en, tegen een hogere prijs, door te verkopen.^{8,9}

Afschrijvingen op financieringen van retailvastgoed

Er is door banken al behoorlijk wat afgeschreven op financieringen van retailvastgoed, maar minder dan in de kantorenmarkt. Als het risicoprofiel van een financiering stijgt, dan nemen banken hiervoor een zogenaamde 'voorziening' op. Hiervoor is een onderbouwing nodig die wordt gecontroleerd door accountants. Het onbeperkt nemen van voorzieningen – zonder het daadwerkelijk afschrijven van waarde – is niet toegestaan. Voor de komende jaren wordt het spannend wat de komst van de Europese bankenunie zal betekenen voor de vastgoedfinancieringsportefeuilles van banken. In het voorjaar van 2014 nemen de toezichthouders deze portefeuilles van alle grote banken onder de loep.

Belangen van financiers van retailvastgoed bij goed functionerende winkelgebieden

De grootste belangen van financiers van retailvastgoed vallen voor een belangrijk deel samen met de belangen van vastgoedeigenaren, maar hebben andere accenten:

- Continuïteit van de exploitatie: Financiers zijn primair op zoek naar continuïteit van de onderneming. In de financiering van retailvastgoed wordt dit nagestreefd door te zoeken naar de juiste combinatie van object (kwaliteit en locatie), klant (betrouwbaarheid en financiële gezondheid) en rente (passend bij gebruik). Op portefeuilleniveau wordt gekeken naar een goede spreiding van sectoren en regio's.

Leverage ratio en de kwetsbaarheid voor waardedaling

De verhouding tussen geïnvesteerd eigen vermogen en vreemd vermogen wordt de 'leverage ratio' genoemd. In het decennium vlak voor de crisis (tot 2008) waren in het retailvastgoed leverage ratio's van 80-90% (% vreemd geld van totale som) gebruikelijk. Vastgoedfinanciers hebben er een groot belang bij dat het onderpand (vastgoed) minimaal de waarde behoudt van de hoogte van de uitstaande lening. Een hoge leverage ratio maakt zowel de eigenaar als de financier kwetsbaar voor waardedalingen van het vastgoed:

- De belegger, omdat hij – vanwege de hypotheekvoorwaarden – vaak geld op de lening moet aflossen op het moment dat de waarde van het onderpand daalt (om zo de zogeheten Loan-To-Value Ratio constant te houden).
- De financier, omdat het risico op afschrijving op de lening toeneemt. Dit wordt veroorzaakt door een vergroot risico op wanbetaling van de schuldenaar (door financiële problemen) en daling van de waarde van het onderpand van de lening

Door de gevolgen van de financiële crisis en het teruglopen van de omzetten en huren in de detailhandel op veel plekken, is een leverage ratio van 50% tegenwoordig gebruikelijker bij de aankoop of ontwikkeling van retailvastgoed.

Relatie financieringsconstructie en winkelleegstand

De wederzijds afhankelijke financiële relatie tussen belegger en financier kan in sommige gevallen de oorzaak zijn van het uitblijven van

structurele huurverlaging om een leegstaand winkelpand weer gevuld te krijgen, ook al zijn beide partijen doordrongen van de noodzaak. Een belegger verklaarde hierover het volgende:

“Het verlagen van de huurprijs heeft voor een belegger een waardedaling van het vastgoed tot gevolg. Met de financier van het vastgoed zijn echter vaak afspraken gemaakt over het maximale percentage financiering ten opzichte van de waarde van het onderpand. Door een afwaardering kan het zo zijn dat er door de eigenaar van het vastgoed extra afgelost moet worden om dit percentage gelijk te houden. Dat geld heb je als belegger niet altijd op de plank liggen. Het komt dus voor dat het niet mogelijk is om een huurder te contracteren voor een lagere huur, omdat dit een verplichte maar onmogelijke aflossing tot gevolg heeft. Zo spelen financiers een rol bij de instandhouding van winkelleegstand.”

Financiers van retailvastgoed kunnen zich op het standpunt stellen dat de leegstand van een winkelpand primair onderdeel is van het risicomanagement van de eigenaar van het betreffende pand. Hij heeft wellicht te veel betaald voor zijn vastgoed en vroeg of vraagt misschien teveel huur. Als zijn winkelpand leeg staat, dan is dat zijn risico. Feit is echter wel dat winkelleegstand op termijn kan zorgen voor ernstige financiële problemen bij vastgoedbeleggers. Als zij hoge uitstaande kredieten hebben, dan kan dit uiteindelijk ook het probleem van de financiers van deze kredieten worden.¹⁰

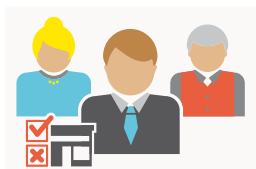
- Winstmaximalisatie: Financiers van retailvastgoed moeten winst op hun leningen maken om de kredietportefeuille te kunnen laten groeien, het bedrijf te laten groeien en zo de aandeelhouders tevreden te stellen.
- Marktdynamiek: Financiers verdienen aan (renderende) leningen. Om nieuwe leningen te kunnen afsluiten (en zo het leningvolume en de winst te vergroten), moet er sprake zijn van marktdynamiek. Te veel marktdynamiek, zeker als hier faillissementen bij komen kijken, kan echter juist slecht uitpakken voor financiers.

Net als vastgoedbeleggers kunnen financiers van retailvastgoed hun (private) belangen het beste nastreven als ook een aantal bredere belangen worden behartigd, met name economische ontwikkeling, veiligheid en goede ruimtelijke ordening (in de zin van schaarsheid). Hoe belangrijk een specifiek winkelgebied of specifieke winkelregio is voor een financier van retailvastgoed is erg afhankelijk van het aantal, de hoogte van en het (gepercipieerde) risico op de hypotheken die hij daar heeft uitstaan.

Provincies

Provincies hebben diverse belangen en verantwoordelijkheden op het schaalniveau tussen Rijk en

gemeenten in. Wat betreft de provinciale belangen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het functioneren van winkelgebieden (en de perceptie van de provincies zelf hierover) zijn er op dit moment flinke verschillen tussen diverse provincies. Deze



verschillen komen enerzijds voort uit de specifieke opgave die in de betreffende provincie aanwezig is en anderzijds uit verschillen in geschiedenis en (bestuurs)cultuur. Duidelijk is wel dat het beleidsdomein detailhandel op provinciaal niveau in beweging is (meer hierover in hoofdstuk Instrumenten).

Belangen van provincies bij goed functionerende winkelgebieden

Algemeen gesproken zijn de grootste belangen van provincies bij toekomstbestendige winkelgebieden (in willekeurige volgorde):

- *Goede ruimtelijke ordening.* Via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) hebben provincies een wettelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van een goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. Provincies scheppen daarvoor ruimtelijke kaders die leidend zijn voor de ruimtelijkeordeningsbevoegdheden van gemeenten (meer hierover in hoofdstuk Instrumenten). Wat betreft detailhandelsplanning hielden provincies zich hoofdzakelijk bezig met het reguleren van de vestiging van perifere en grootschalige detailhandelslocaties en het handhaven van de zogenoemde Ladder voor Duurzame Verstedelijking (voorheen SER-ladder).¹¹ Beide uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Enkele provincies, waaronder Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, vervullen een meer sturende rol bij de planning van nieuwe winkelruimte (ook binnen bebouwd gebied) en het stimuleren of afdwingbaar maken van regionaal detailhandelsbeleid tussen gemeenten. Provincie Overijssel overweegt deze stap.

Oorlog in Overijssel: de casus Heraclesstadion

Een mogelijke rol van een provincie in het detailhandelsbeleid wordt zichtbaar in de casus van het Heraclesstadion in Almelo. Almelo (72.800 inwoners) – 182.000 m² winkelruimte, 1.000 winkels – heeft, onder meer door concurrentie van andere Twentse steden in 2013 een winkelleegstand van 13,7%, een van de hogere percentages in Nederland. De belangrijkste Almeloze winkelgebieden zijn het stadscentrum (47.000 m²) en de woonboulevard (42.000 m²), op afstand gevolgd door wijk- en buurtcentra (19.000 m²) en aanloopstraten (19.000 m²). Om de oplopende winkelleegstand in het stadscentrum te bestrijden, wordt in 2011 door de provincie Overijssel en gemeente Almelo gezamenlijk zo'n € 20 miljoen gereserveerd voor een aantal strategische investeringen ter vergroting van de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Medio dat jaar wordt, mede daarom, een nieuwe detailhandelsstructuurvisie vastgesteld voor de periode 2013-2018. Opstellers van de nieuwe visie, bureau DTNP, spreken van een 'verdringingsmarkt', waar geen ruime meer is voor netto-uitbreiding van het winkel-aanbod. Ingezet moet worden op een compacter kernwinkelgebied en het strikt handhaven van de huidige branchering op de woonboulevard.

Dwars hier doorheen, speelt echter de casus Heraclesstadion. In 2007, twee jaar na promotie uit de Eerste Divisie, start Heracles planvorming voor de bouw van een nieuw en groter stadion. De ontwikkeling betreft "een gebied waar detailhandel, horeca, zakelijke dienstverlening, sport en vrije tijd samenkomen", aldus de clubwebsite. De gemeente Almelo is aanvankelijk enthousiast en neemt in 2010 een principebesluit ten faveure van de ontwikkeling. In 2011 wordt een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. Hierin wordt, ondanks de bestaande winkelleegstand in Almelo, planologische ruimte gemaakt voor 10.000 m² nieuwe 'sportgerelateerde' detailhandel. Ook stelt de gemeente de club voor de ontwikkeling een lening van bijna € 11 miljoen ter beschikking. Najaar 2012 komen Heracles (en haar partners BAM Utiliteitsbouw en Wijkerveste) echter tot de conclusie dat 10.000 m² winkelruimte niet voldoende zal zijn om het bestaande plan financieel rond te krijgen. Men verzoekt de gemeente om 20.000 m² extra winkelmeters toe te kennen en daarnaast om de strikte sportgerelateerde branchering los te mogen laten. De gemeente is inmiddels bezig met een nieuwe detailhandelsstructuurvisie. Vervolgens ontspint zich de volgende loop der zaken:

- 5 juni 2013 B&W Almelo stuurt de detailhandelsstructuurvisie 2013-2018 naar de gemeenteraad. Hierin wordt voorgesteld om de reeds toegezegde mogelijkheid van 10.000 m² wvo 'sportgerelateerde' detailhandel bij het stadion te behouden, maar niet verder uit te breiden en ook de branchering niet te verruimen.
- 18 juni 2013 In de behandeling van de detailhandelsstructuurvisie in de gemeenteraad wordt een amendement van D66, VVD en PvdA aangenomen om in plaats van de 10.000 m² 'sportgerelateerde detailhandel', 8.500 m² 'algemene grootschalige detailhandel' toe te staan bij het nieuwe stadion. De brancheverbreiding wordt overigens ook voor de nabijgelegen woonboulevard (32.500 m²) van toepassing verklaard.¹³
- 24 juni 2013 Provincie Overijssel laat de gemeente Almelo per brief weten niet in te stemmen met de geplande brancheverruiming, omdat zij verwacht dat dit ten koste gaat van de bestaande detailhandelsstructuur. De provincie zet € 8,9 miljoen subsidie voor de Almeloze binnenstad in de ijskast, omdat er "ernstige twijfel [is] ontstaan of de focus van Almelo nog wel op de binnenstad ligt."¹⁴ Ook schrijft de provincie: "Het is bepaald niet uitgesloten dat beide

bestemmingsplannen [stadion en woonboulevard, red.] strijdig zullen blijken met het provinciaal beleid zoals verwoord in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. [...] Daar waar dan nodig en toepasselijk, zullen wij als Gedeputeerde Staten gebruik maken van de ons ter beschikking staande Wro-instrumenten zoals vooroverleg, zienswijze en reactieve aanwijzing.”

- Najaar 2013 Heracles laat op eigen initiatief adviesbureau Ecorys onderzoek doen naar de effecten van de stadionplannen op de Almelse binnenstad. Wethouder Van Marle mag het rapport inzien, maar weigert dit, omdat hij het niet naar de gemeenteraad mag doorsturen. De club wil hierop zelfstandig met de provincie Overijssel in gesprek, maar dit blijkt zonder steun van de gemeente niet mogelijk.
- 11 nov 2013 Enkele gemeenteraadsleden werpen zich op als bemiddelaars tussen de club en het College van B&W
- 4 dec 2013 De provincie Overijssel laat de gemeente Almelo per brief weten dat de gereserveerde subsidie van € 8,9 miljoen voor de aanpak van de binnenstad niet wordt uitgekeerd, zolang de gemeente niet kan aantonen dat de voorgenomen extra winkelruimte bij het Heraclesstadion niet ten koste gaat van de winkels in de Almelse binnenstad.
- 19 dec 2013 Heracles kondigt aan te verwachten in januari 2014 met aangepaste plannen voor het stadion naar buiten te treden. Dagblad Tubantia verwacht dat de nieuwbouwplannen van de baan zijn en dat de club plannen presenteert voor uitbreiding van het bestaande stadion. Wat dit betekent voor de detailhandelsplannen is onduidelijk.

– *Regionale economische ontwikkeling:* Provincies hebben in het recente Bestuursakkoord tussen Rijk en lagere overheden de taak op zich genomen om, binnen hun mogelijkheden, de regionale economie te stimuleren.¹² Een goede detailhandelsstructuur in dorpen, steden en regio's binnen de provincie wordt gezien als een belangrijke factor in het vestigingsklimaat voor (nieuwe) bedrijven en bewoners.

– *Leefbaarheid:* Het zoveel mogelijk op peil houden van de leefbaarheid zien veel provincies als een kernverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met gemeenten. Een goede detailhandelsstructuur is, samen met andere voorzieningen, medebepalend voor

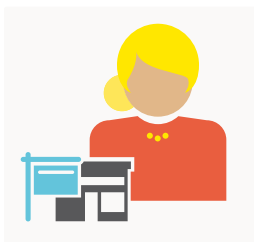
instandhouding van de leefbaarheid. Zeker voor kleinere kernen geldt dat het draagvlak voor kleine winkelgebieden (met name in de niet-dagelijkse boodschappen), maar ook andere voorzieningen, langzaam maar zeker onder druk komt te staan. Vooral nog hebben de meeste provincies geen expliciete rol in de herstructurering of verkleuring van winkelgebieden in de kleinere kernen.

De meeste provincies zijn van oudsher geneigd een nadrukkelijker belang en verantwoordelijkheid te voelen bij het buitengebied en de kleinere kernen. Het plannen en realiseren van binnenstedelijke vastgoedontwikkelingen werden en worden voor het belangrijkste deel gezien als de verantwoordelijkheid van gemeenten. Een belangrijke uitzondering vormen grote nieuwe winkelontwikkelingen,

zowel binnen, aan of buiten de stad, waarvan regionale effecten worden verwacht, zoals PDV- en GDV-locaties en *outlet centres*.

Bedrijfsmakelaars

Bedrijfsmakelaars zijn makelaars die bemiddelen in de verhuur, aanhuur, verkoop en aankoop van commercieel vastgoed: kantoren, bedrijfsgebouwen,



retail en horeca. Naast verhuurbemiddeling is een deel van de bedrijfsmakelaars ook actief in taxeren, vastgoedmanagement en tijdelijke of permanente (her)ontwikkeling. Een belangrijke meerwaarde van makelaars is gelegen in kennis van zowel de aanbod- als vraagkant van de regionale en lokale retailvastgoedmarkt.

In winkelgebieden vervullen bedrijfsmakelaars een brugfunctie tussen vastgoedeigenaren en winkeliers. Een makelaar kan zowel door vastgoedeigenaren of detaillisten worden ingeschakeld voor het bemiddelen bij de huur of koop van een pand of voor advisering rondom het vastgoed. Voor vastgoedeigenaren (aanbodzijde), gemeenten en andere stakeholders adviseert hij bijvoorbeeld over invulling van panden, straten of hele winkelgebieden. Hij voert gerichte acquisitie onder detaillisten, adviseert over reële verhuurprijzen en vastgoedwaarden en over de functionele mogelijkheden van specifieke panden. Voor detaillisten (vraagzijde) bemiddelt of adviseert hij bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een passende huurovereenkomst of huurprijsherziening, of het zoeken naar een geschikte locatie voor een nieuwe vestiging.

Belangen

Makelaars hebben, net als de overige stakeholders, een direct belang bij goed functionerende winkelgebieden. Samengevat zijn de belangen van een makelaar in retailvastgoed:

- Een passende (en snelle) invulling van retailpanden;
- Doorstroming in een markt die in balans is (vraag en aanbod sluiten op elkaar aan);
- Continuïteit van de exploitatie voor de makelaar als vastgoedmanager.

Een makelaar loopt de volgende risico's als het in winkelgebieden minder goed loopt:

- Toename van het aanbod van leegstaande winkelpanden, waardoor de invulling van leegstaande of leeg komende panden in het gebied lastiger te realiseren is
- Achteruitgang van de aantrekkelijkheid van een winkelgebied als geheel, waardoor de invulling lastiger is en de vraag vanuit retailers om te gaan huren afneemt.

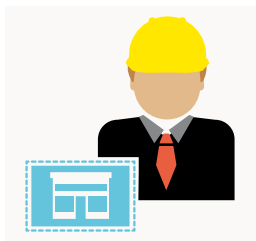
Omdat makelaars zelf én hun opdrachtgevers baat hebben bij goed functionerende winkelgebieden, nemen zij geregeld actief deel aan lokale samenwerkingsverbanden, waarbij wordt getracht op gebiedsniveau maatregelen te treffen.

De grootste brancheorganisatie voor makelaars is NVM, met haar vakgroep NVM Business, waarbij zo'n 700 bedrijfsmakelaars zijn aangesloten. NVM Business maakt zich hard voor het maken van duidelijke gezamenlijke keuzes van marktpartijen en overheden in het bepalen van perspectiefvolle en kansarme winkelgebieden. In perspectiefvolle gebieden moet (meer) worden ingespeeld op de wensen van de consument en het veranderende koopgedrag.

Voor kansarme gebieden zou zoveel mogelijk moeten worden gezocht naar herbestemming. Ontwikkelingsmogelijkheden voor retailvastgoed moeten hoofdzakelijk worden gezocht in en aangrenzend aan de bestaande vastgoedvoorraad (door transformatie, sloop-nieuwbouw of beperkte nieuwbouw).

Projectontwikkelaars

Een projectontwikkelaar is een professionele persoon of partij die – op eigen risico of in opdracht – vastgoedobjecten of gebieden realiseert. Hiervoor brengt hij



kennis, grond, geld en gebruikers bijeen tot een haalbare businesscase. Het bestaansrecht van projectontwikkelaars bestaat deels uit het managen van risico's die overheden, beleggers of gebruikers niet, of niet geheel, kunnen of willen dragen. Daarvoor wordt vaak de klassieke driedeling marktrisico, prijsrisico en ontwikkelingsrisico aangehouden. De rol van veel projectontwikkelaars is de laatste jaren verschoven. Men ontwikkelt niet meer primair risicodragend via het innemen van grondposities, maar vaker vanuit een verbindende rol waarbij kennis en ervaring als meerwaarde in het ontwikkelingsproces worden ingezet.

Belangen van projectontwikkelaars bij goed functionerende winkelgebieden

- *Ruimte voor nieuwe (her)ontwikkelingen:* Het bedrijfsmodel van projectontwikkelaars bestaat bij de gratie van nieuwe vastgoedontwikkelingen, die zowel (sloop-) nieuwbouw als herontwikkeling kunnen betreffen. Of die ruimte bestaat is primair afhankelijk van de economische kansen van

de fysieke vernieuwing: worden door de vernieuwing klanten beter bediend, waardoor het verdienend vermogen van het vastgoed toeneemt?

- In financiële zin is de ontwikkelaar afhankelijk van de opstelling van afnemers en financiers van vastgoedontwikkelingen en in planologische zin van overheden, die nieuwe ontwikkelingen kunnen toestaan of niet.
- *Goede publiek-private verhoudingen:* Omdat projectontwikkelaars grond, prijs en gebruikers bijeenbrengen en daarbij zelf (delen van) het financiële risico lopen, zijn zij zeer gebaat bij goede verhoudingen tussen de diverse stakeholders waarvan zij afhankelijk zijn.
- *Reële waardering van grond en vastgoed:* De reële waardering van grond en vastgoed die betrokken is bij een (mogelijke) winkelontwikkeling is van belang voor projectontwikkelaars. Als de waardering in de boeken van de betrokken eigenaren te hoog is (zoals op dit moment nog relatief vaak het geval is), dan worden herontwikkelingen snel financieel onhaalbaar.

Vrijwel alle grotere en middelgrote projectontwikkelaars van Nederland zijn aangesloten bij brancheorganisatie NEPROM, die ruim 50 leden telt. In een recente *position paper* stelt de NEPROM dat de wensen en het gedrag van de consument voorop moeten staan in beslissingen rondom detailhandelsbeleid. Verdringingseffecten die door nieuwe winkelontwikkelingen optreden tussen individuele winkels en winkelgebieden zijn een effect van een functionerende markt en op zichzelf geen reden om in te grijpen. Slechts

wanneer een significante teruggang in de leefbaarheid van specifieke gebieden dreigt, zou de overheid met (restrictief) beleid kunnen optreden. Tegelijkertijd benadrukt de NEPROM het belang van grote terughoudendheid bij nieuwe ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.¹⁵

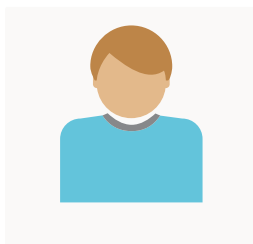
De NEPROM meent dat winkeliers, vastgoedeigenaren en gemeenten de primair verantwoordelijke partijen zijn voor de kwaliteit van winkelgebieden. Projectontwikkelaars kunnen hier echter substantieel aan bijdragen. Ook roept de NEPROM op tot het vormen van gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden, zodat partijen in staat worden gesteld om hun individuele handelen af te stemmen op wat goed is voor een specifiek winkelgebied en niet alleen op hun particuliere belang.

In centrumwinkelgebieden, zeker in grotere steden, pleit de NEPROM voor ruime (her)ontwikkelingsmogelijkheden voor nieuw en bestaand winkelvastgoed. Voor B- en C-locaties, wijkwinkelstrips en winkelgebieden in krimpregio's roept de NEPROM op tot ruimere herbestemmingsmogelijkheden naar andere functies.

Burgers

De omschrijving van de rol en het belang van burgers zouden we geheel vanuit het perspectief van 'de consument' kunnen aanvliegen.

Dit is in teksten in de vastgoed- en retailsector niet ongebruikelijk. We kiezen er echter voor om dit, in lijn met de rest van deze publicatie, vanuit een breder perspectief te doen, namelijk dat van 'burger'.



De term burger maakt duidelijk dat we tegelijkertijd diverse rollen spelen en belangen nastreven ten aanzien van winkelgebieden. Een nuttige indeling is die van burger (of inwoner), consument en investeerder. Als burger hebben we bijvoorbeeld belang bij een goede leefbaarheid en voldoende werkgelegenheid in winkelgebieden en invloed op (het bestuur van) onze leefomgeving (inclusief winkelgebieden). Als consument willen we primair zo goedkoop mogelijk de producten van onze keuze kunnen kopen, op een manier die onze voorkeur heeft. Als investeerder hebben we belang bij een zo hoog mogelijk rendement van de investeringen die wij zelf doen (bijvoorbeeld door aankoop van aandelen of een koopwoning) of die namens ons worden gedaan, bijvoorbeeld door pensioenfondsen en verzekeraars waaraan we deelnemen. Deze rollen hebben enkele belangen bij winkelgebieden gemeenschappelijk, maar vertonen ook tegenstrijdigheden.¹⁶

Belangen van burgers bij goed functionerende winkelgebieden

Omdat wij deze rollen en belangen per definitie in onszelf verenigen en we, althans in theorie, in staat zijn om zelf een afweging van deze diverse belangen te maken, kiezen we ervoor om onze 'burgerbelangen' tot één lijst te aggregeren. We komen dan tot de volgende belangen voor burgers bij goed functionerende winkelgebieden:

- *Veiligheid* is van groot belang in alle drie onze rollen
- Dit geldt ook voor het belang bij *economische ontwikkeling*
- *Leefbaarheid* is vooral vanuit het burgerperspectief van belang. We stellen prijs op winkelgebieden als plekken van ontmoeting, inspiratie en

vrijtijdsbesteding en ontleen een deel van ons imago (en dat van ons leefomgeving) eraan. Met enige rekbaarheid zou je kunnen stellen dat je leefbaarheid of 'beleving' ook kunt 'consumeren'.

functionerende winkelgebieden is daarbij een factor.

- De *beschikbaarheid van producten* (bereikbaarheid, toegankelijkheid, keuze) is vooral in ons belang als consument. Gezien als onderdeel van leefbaarheid, hebben we hier ook als burger belang bij.
- *Werkgelegenheid* is vooral in onze rol als burger van belang. Om comfortabel te kunnen leven, moeten we een baan kunnen vinden. Dit belang kan echter op gespannen voet staan met onze rollen als consument en investeerder. In die hoedanigheid willen we juist zo laag mogelijke loonkosten voor partijen in winkelgebieden, zodat de prijzen van producten zo laag mogelijk zijn en de rendementen zo hoog mogelijk.
- Als investeerder en als consument hebben we een *direct financieel belang* bij goed functionerende winkelgebieden. Als consument is ons directe financiële belang bij winkelgebieden om tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen kopen wat wij willen. Als wij als investeerder (eventueel via onze pensioenen of verzekeringen) (mede-) eigenaar of financier zijn van retailvastgoed of winkelketens, dan willen we vastgoedwaarden en winkelmzetten zien groeien. Dit heeft namelijk directe invloed op bijvoorbeeld ons dividend, pensioen- of verzekeringsuitkering. We hebben ook *indirect financiële belang*. Als we een woonhuis bezitten, wordt de woningwaarde daarvan deels bepaald door de aantrekkelijkheid van de omgeving. De nabijheid of bereikbaarheid van goed

Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de rollen van partijen in winkelgebieden uiteengezet en de belangen die zij hebben bij het goed functioneren van winkelgebieden, nu en in de toekomst. Kennis over en begrip van de rollen en belangen van partijen in winkelgebieden vormen, net als trends en beschikbare instrumenten, belangrijke bouwstenen voor de totstandkoming van een effectieve gebiedsgerichte samenwerking. Vertegenwoordigers van de betreffende partijen hebben actief bijgedragen aan de beschrijving van hun rollen en belangen.

In deze conclusie vatten we de hoofdlijnen van dit hoofdstuk samen, maken we een aantal overkoepelende opmerkingen en doen we een voorzet voor het maken van lokale en regionale krachtenveldanalyses als basis voor gebiedsgerichte samenwerking.

Samenvatting

In de context van winkelgebieden kan *de gemeente* niet als uniforme partij worden beschouwd. Enerzijds bestaan er binnen de gemeente diverse *verticale lagen* die ieder een eigen invloed uitoefenen (College van B en W, gemeenteraad en ambtelijk apparaat). Anderzijds heeft de gemeente vele, soms tegenstrijdige, *inhoudelijke (horizontale) belangen*. Een bekende spanning is die tussen de beleidsafdeling economie en het gemeentelijk grondbedrijf, bijvoorbeeld waar het gaat om de (on)wenselijkheid van verdere uitbreiding van het winkeloppervlak (ook al heeft de gemeente nog grondbezit dat drukt op de begroting). Gemeenten beschouwen de *vitaliteit van winkelgebieden*, in het bijzonder centrumgebieden, als een zeer belangrijke opgave, zowel in sociale als economische zin. Men speelt hier graag een *centrale rol* in en heeft veel instrumenten in handen om invloed uit te oefenen

(zie volgende hoofdstuk). Tegelijkertijd is de financiële draagkracht van de gemeente zodanig afgenomen dat zij maar een *beperkte financiële rol* speelt en dat zij van andere, veelal private partijen afhankelijk is voor grootschalige ingrepen.

Winkeliers vormen gezamenlijk een grote en diverse sector (*de detailhandel*), waarin *zelfstandige winkeliers*, *kleinere en grote winkelketens* zijn vertegenwoordigd, verdeeld over *fysieke winkels* en *webshops*. Het aantal faillissementen loopt de laatste jaren op in de detailhandel, vooral in non-foodbranches. De meeste winkeliers zijn *op gebieds- en branche-niveau verenigd* in een of meerdere *samenwerkingsverbanden*. Belangen van winkeliers zijn uiteraard het *maken van winst* en *continueren van hun bedrijfsvoering*. Op het niveau van winkelgebieden vloeien daar belangen uit voort als: *vergroten van het aantal bezoekers*, *goede bereikbaarheid en toegankelijkheid* en behoud van *werkgelegenheid*. Winkeliers zien de toenemende *winkelleegstand* als een probleem, ook al kan het op termijn ook leiden tot huurverlaging.

De meeste winkeliers huren hun winkel van een *vastgoedeigenaar*, ook wel *belegger in retailvastgoed* genoemd. Deze bepaalt *welke winkelier zijn winkelruimte kan huren*, heeft (althans bij aanvang van het contract) sterke invloed op de *huurprijs* en overige *voorwaarden uit het huurcontract* en is verantwoordelijk voor de *staat, vorm en onderhoud van het vastgoed*. Op hoofdlijnen zijn er drie typen beleggers in retailvastgoed te onderscheiden: *particuliere vastgoedbeleggers*, *winkelfondsen voor particuliere aandeelhouders* en *institutionele vastgoedbeleggers*. Deze partijen hebben verschillende bedrijfsmodellen en mogelijkheden om in te grijpen in winkelgebieden. De grootste belangen van retailbeleggers zijn op

hoofdpijnen: vergroten van de *aantrekkelijkheid van winkelgebied*, borgen van de *continuïteit van de exploitatie* en een *positieve waardeontwikkeling* van het vastgoed. Opvallend is dat voor veel winkelgebieden *weinig inzicht is in welke eigenaren bezit hebben*. Het op lokaal en regionaal verzamelen van kennis op dit vlak is een opgave voor de toekomst.

Financiers van retailvastgoed hebben veel invloed op de toekomst van winkelgebieden. Veel beleggers in retailvastgoed financieren hun bezit namelijk voor *meer dan 50% met vreemd vermogen*. De financiers van dit vermogen verbinden diverse *voorwaarden aan hun kredieten* die uitwerken op de speelruimte die beleggers hebben om in te grijpen in hun bezit. Zo moeten beleggers vaak *geld bijstorten* als de waarde van het gefinancierde bezit daalt. Omdat de waarde van retailvastgoed is gerelateerd aan de verwachte of gerealiseerde huur, *kan dit huurverlagingen of functietransformatie in de weg staan*, die soms nodig zijn om een leegstaand winkelpand weer verhuurd te krijgen. In het verleden waren enkele gespecialiseerde banken de belangrijkste verstrekkers van krediet voor winkelontwikkelingen. Door de financiële crisis is het *verkrijgen van bancaire kredieten moeilijker geworden*, met uitzondering van de meest succesvolle winkellocaties. Dit leidt tot de opkomst van *nieuwe financiers en financieringsconstructies*, zoals *buitenlandse investeerders, Commercial Mortgage Backed Securities (CMBS), Debt Funds en Buyout Funds*. In de financiële sector is de verwachting dat de komende jaren moeten worden *afgeschreven op kredieten* in retailvastgoed.

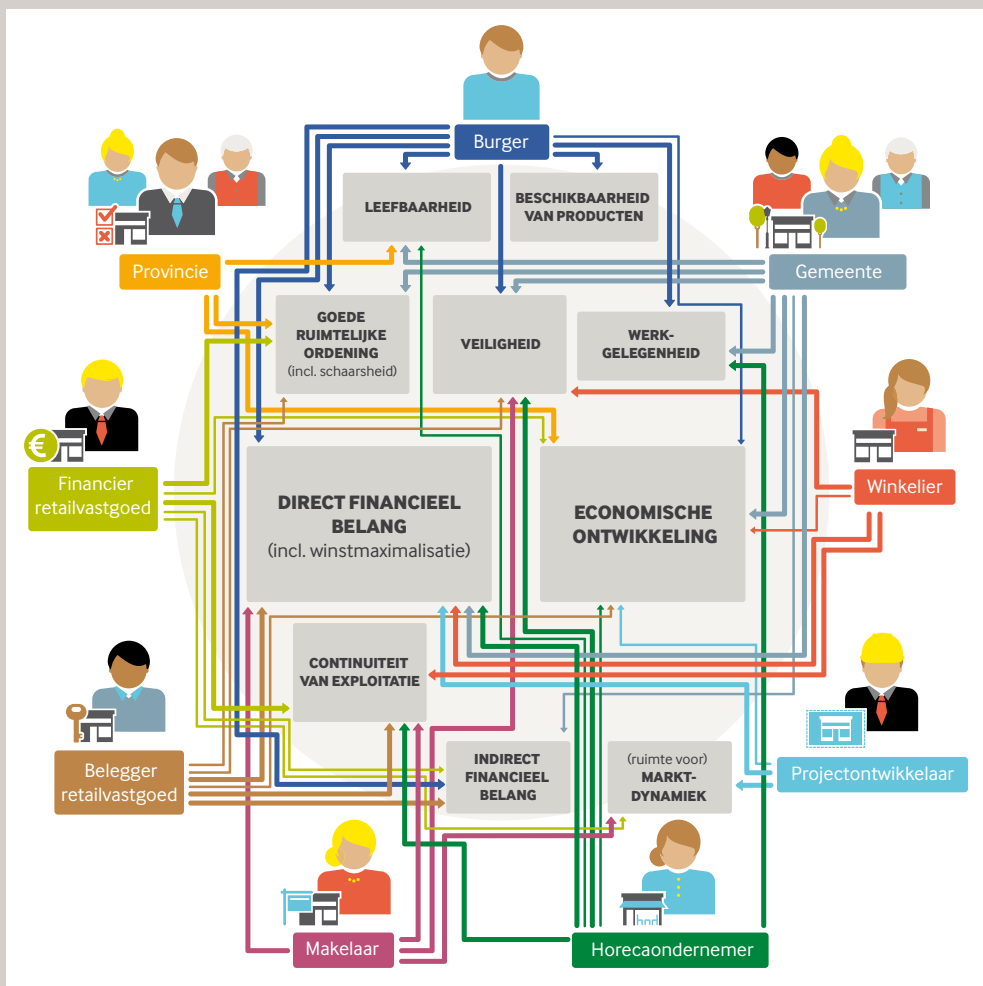
Veel *provincies* hielden zich tot voor kort vooral bezig met het reguleren van *perifere en grootschalige detailhandelsuitbreidingen* van gemeenten. Onder meer vanwege de oplo-

pende winkelleegstand zijn veel provincies de laatste jaren op dit aspect *strenger* geworden en zijn bovendien een aantal van hen actief geworden in het *stimuleren van (meer verplichtende) regionale afstemming* tussen gemeenten in hun provincie. Voor een provincie staan de belangen *goede ruimtelijke ordening, regionale economische ontwikkeling en leefbaarheid* voorop.

Makelaars in retailvastgoed, oftewel bedrijfs-makelaars, spelen een *verbindende functie* tussen vastgoedeigenaren en winkeliers. Verder hebben zij een aantal aanvullende rollen in onder meer *taxatie, vastgoedmanagement, brancherings- en herontwikkelingsadvies*. Een belangrijke meerwaarde is gelegen in hun *kennis van de aanbod- en vraagkant van de regionale en lokale retailvastgoedmarkt*. Belangen van makelaars zijn onder meer: *doorstroming in de markt* en *continuïteit van hun exploitatie* als vastgoedmanagers.

Projectontwikkelaars realiseren vastgoedobjecten of -gebieden door het *bijeenbrengen van kennis, grond, geld en gebruikers* tot een haalbare en wenselijke business case. De laatste jaren is de rol van de ontwikkelaar verschoven van risicodragende partij naar een *meer verbindende en adviserende rol*. Projectontwikkelaars hebben belang bij *ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, goede publiek-private verhoudingen* en een *reële waardering van grond en vastgoed*.

Last but not least, aandacht voor onze belangen in onze *individuele identiteiten* als *burger, inwoner, consument* en (via onze pensioenfondsen bijvoorbeeld) *investeerder*. Het is belangrijk om het *onderscheid tussen deze identiteiten* te maken, omdat ze niet altijd dezelfde belangen hebben. Als burger wil ik dat de gemeente de leefbaarheid en veiligheid



Figuur 10 © Kate Snow Design

garandeert; als consument wil ik niet dat zij daarvoor de parkeertarieven omhoog schroeft; als investeerder in retailvastgoed wil ik winstmaximalisatie; als inwoner wil ik dat leuke bakkertje in de straat houden. In principe worden al deze rollen van ieder individu via andere stakeholders in winkelgebieden vertegenwoordigd.

Conclusies

In het schema hierboven geven we een beeld dat ontstaat als we door onze oogharen naar

de omschreven partijen en belangen in dit hoofdstuk kijken.

Duidelijk is dat er in winkelgebieden een *aantal breed gedeelde belangen* bestaan, zoals direct financieel belang, veiligheid en economische ontwikkeling. Andere belangen kenmerken zich meer door (*gelegenheids*)coalities, zoals goede ruimtelijke ordening, indirect financieel belang, continuïteit van de exploitatie, leefbaarheid en werkgelegenheid. Tot slot zijn er diverse *partijspecifieke belangen* die voor een

of enkele partijen in winkelgebieden belangrijk zijn, maar voor andere minder, zoals ruimte voor marktdynamiek en beschikbaarheid van producten.

Uiteraard zijn de belangen en partijen die in dit hoofdstuk worden benoemd van zeer verschillende orde en zijn ook andere indelingen en selecties van partijen denkbaar. Het belangrijkste doel van deze schets, en de publicatie als geheel, is echter om een levend beeld te geven van het krachtenveld waarin winkelgebieden functioneren. We leggen daarbij geen claim op een algemene waarheid die voor alle winkelgebieden of alle partijen opgaat.

Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk is veel contact geweest met zowel vertegenwoordigers van de bovenstaande partijen als experts die hier hun eigen perspectief op gaven. Een rode draad in deze gesprekken was het feit dat bijna alle partijen hun eigen rol en belang goed kennen en kunnen uitleggen, maar dat er soms versimpelde en clichématige ideeën bestaan over de rollen en belangen van de overige spelers. Zo halen gemeenteraadsleden rollen en belangen van projectontwikkelaars, particuliere en private beleggers door elkaar. Winkeliers staan, ondanks zeer geregeld overleg, vaak diametraal tegenover 'de gemeente', die zich bezig zou houden met 'consumentje pesten'. Sommige institutionele beleggers zien kleinere particuliere beleggers en projectontwikkelaars als 'amateurs'. Deze vooroordelen leiden, in de context van winkelgebieden van de toekomst, tot miscommunicatie, en suboptimale samenwerking bij het maken van een gezamenlijke analyse, visie en aanpak. Om op lokaal en regionaal niveau tot reële handelingsperspectieven voor winkelgebieden te kunnen komen, is het voor alle partijen cruciaal om de andere spelers in winkelgebieden beter te leren kennen en hun

specifieke rollen en belangen te begrijpen. Op veel plekken wordt in deze kennis nog te weinig geïnvesteerd. Het feit dat er nauwelijks inzicht bestaat in eigendomsverhoudingen in winkelgebieden – toch behoorlijk cruciaal in een gebiedsgerichte samenwerking – is hierin tekenend.

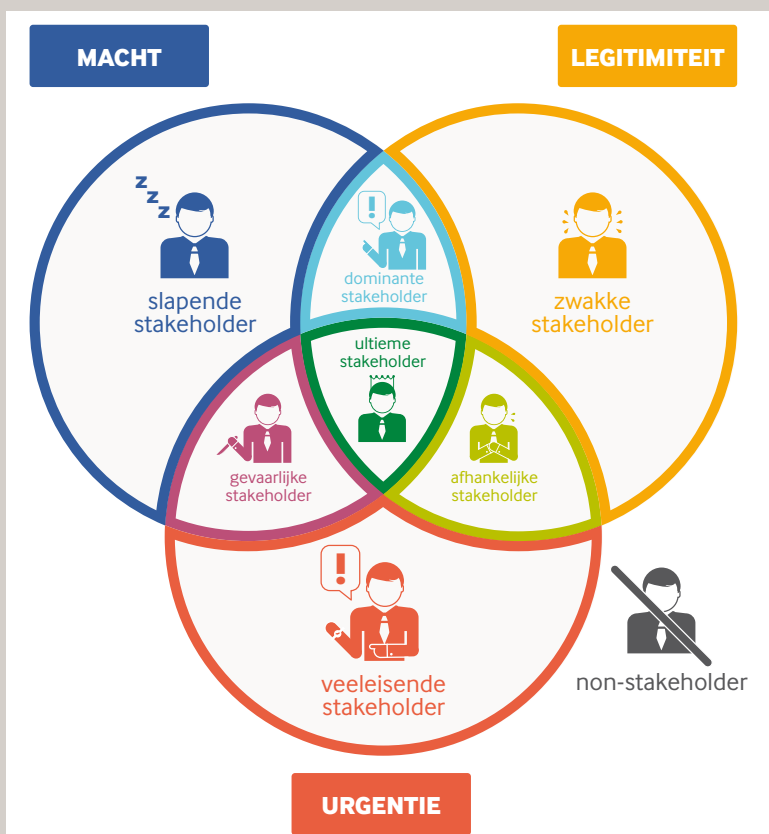
Uiteraard hebben alle partijen andere zwaartepunten in hun belangen, zoals ook blijkt uit dit hoofdstuk. Het goed functioneren van winkelgebieden, nu en in de toekomst, is echter een gedeeld belang dat uitstijgt boven de individuele belangen. Zelfs als omzet- en waardeverlies ook gezamenlijk niet voorkomen kunnen worden, bijvoorbeeld in winkelgebieden met weinig toekomstperspectief, kunnen deze gezamenlijk wel worden beperkt.

Lokale krachtenveldanalyse

De (generieke) omschrijvingen van partijen en belangen in dit hoofdstuk dienen als bouwstenen om op lokaal en regionaal niveau te komen tot gebiedsspecifieke krachtenveldanalyses, die vervolgens weer als input dienen voor gebiedsspecifieke samenwerkingsverbanden, strategieën en plannen van aanpak. Het *Salience Model* voor stakeholderanalyse, bedacht door Mitchell, Agle en Wood in 1997, is een geschikt model voor het in kaart brengen en 'wegen' van partijen en belangen in winkelgebieden en lokale of regionale detailhandelsstructuren.

Belanghebbende partijen worden in dit model langs lijnen van macht, legitimiteit en urgentie ingedeeld. Die levert een variatie op in zeven typen stakeholders: ultieme, gevaarlijke, dominante, afhankelijke, slapende, zwakke en veel-eisende stakeholders.

In de managementliteratuur zijn allerlei generieke lessen te vinden uit het Salience Model, zoals:



91

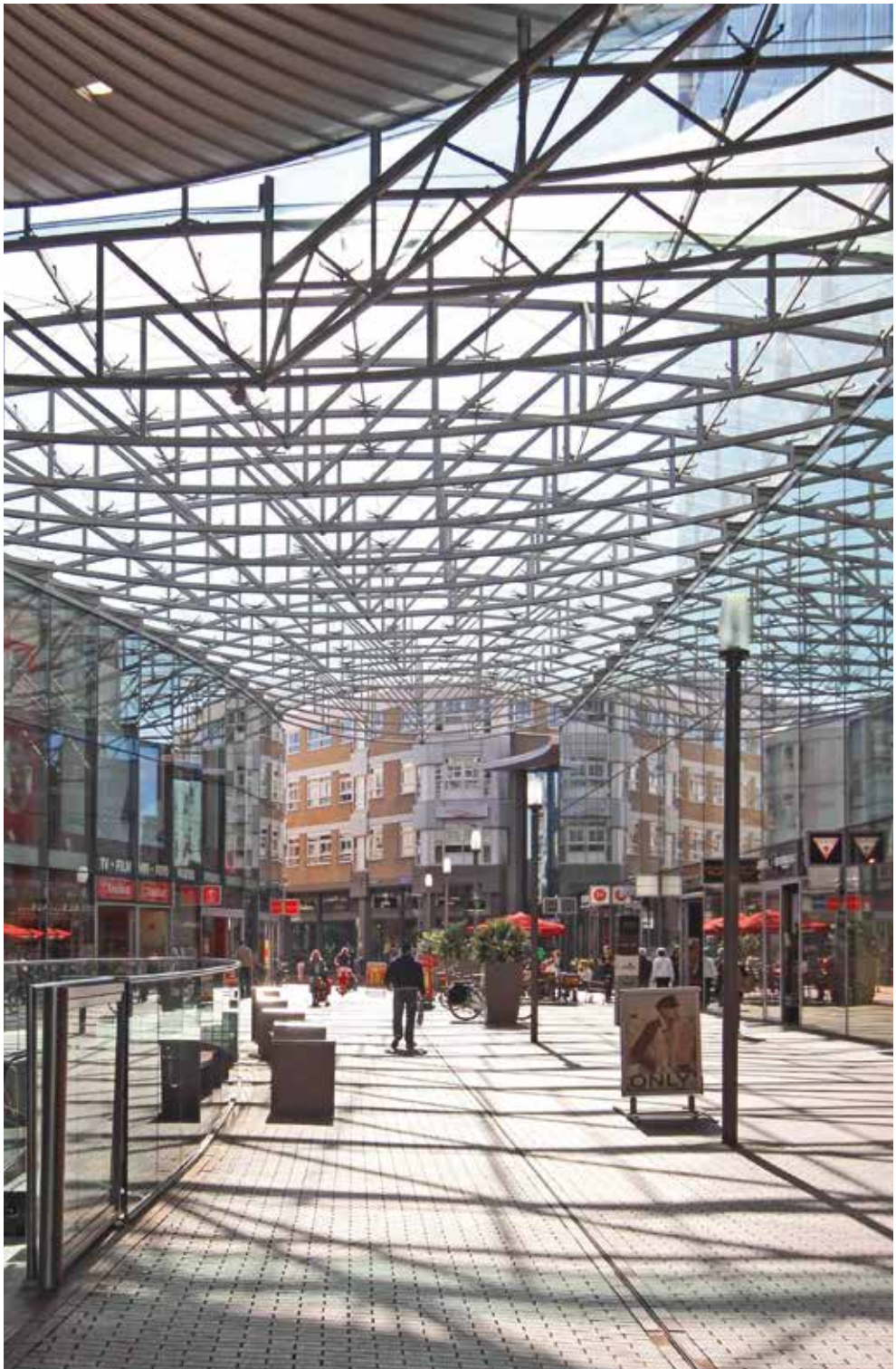
Figuur 11 © Kate Snow Design

- Gevaarlijke en veeleisende stakeholders moeten in alle projectcommunicatie worden betrokken en aangesproken;
- Ultieme, dominante en afhankelijke stakeholders moeten zo snel mogelijk worden overgehaald om een bijdrage aan een project te leveren;
- Voor ieder project is minstens mede-eigenaarschap nodig van alle ultieme en dominante stakeholders;
- Bij afhankelijke en zwakke stakeholders moet de kracht en wil om samen te werken worden opgebouwd;
- Slapende stakeholders moeten worden wakker geschud en binnenboord gehaald;
- Tref voorzorgsmaatregelen om de impact van ongewenste handelingen van veeleisende of gevaarlijke stakeholders op een project of proces te kunnen beperken.

Bij het wegen van partijen en belangen en bij het trekken van conclusies daaruit voor het maken van een visie en plan van aanpak is uiteraard ook kennis van de beschikbare instrumenten van de verschillende partijen belangrijk. Hierover handelt het volgende hoofdstuk.

- 1 Hoofdbedrijfschap Detailhandel en Centraal Bureau voor Statistiek, 2011.
- 2 Hoofdbedrijfschap Detailhandel, 2011.
- 3 CBS, 'Monitor detailhandel derde kwartaal 2013: weinig verandering beeld detailhandel', 5 dec 2013. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/handel-horeca/publicaties/monitor-handel-horeca/monitor-detailhandel/archief/2013/2013-k3-dh.htm>
- 4 Nu.nl, 'Aantal faillissementen detailhandel neemt genadeloos toe', 2 jan 2014. <http://www.nu.nl/economie/2995115/aantal-faillissementen-detailhandel-neemt-genadeloos-toe.html>
- 5 Houtum, H. van, e.a., *De binnenstad als Monopolyspel*, jun 2013.
- 6 Gemeente Amsterdam, *Winkels, eigendom en huurprijzen*, 2010.
- 7 Grootschalige detailhandelsvestiging en perifere detailhandelsvestiging.
- 8 Financial Times, 'Retail: Debt funds move in on weak stores', 20 sep 2012. <http://www.ft.com/cms/s/0/15c5ee52-f678-11e1-9dff-00144feabdc0.html>
- 9 Jones Lang LaSalle en Rabobank, *Dutch Capital Markets Outlook 2013*, jan 2013.
- 10 Quotes afkomstig uit e-mails van respectievelijk een institutionele belegger in retailvastgoed en een financier van retailvastgoed (willen beiden anoniem blijven).
- 11 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ladder voor duurzame verstedelijking. <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>, bezocht op: 16 dec 2013.
- 12 Het stimuleren van de economische ontwikkeling is geen wettelijke taak van provincies, maar is wel als provinciale taak overeengekomen in het recente bestuursakkoord tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Zie: Rijksoverheid, *Bestuursakkoord 2011-2015*, april 2011. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015.html>
- 13 Hieraan zijn diverse voorwaarden verbonden, waaronder dat de realisatie "geen gevolgen heeft voor de realisatie van de voorgenomen ontwikkelingen in de binnenstad van Almelo", dat units minstens 1000m² moeten zijn, dat niet meer dan een supermarkt mag worden gerealiseerd en dat Heracles een "maatschappelijke en financiële bijdrage" levert aan de herontwikkeling van enkele nabijgelegen amateursportcomplexen.
- 14 Gedeputeerde Staten van Overijssel, Brief aan Provinciale Staten, kenmerk 2013/0204777, 25 juni 2013.
- 15 NEPROM, *Van Places to Buy naar Places to Be*, 2012.
- 16 Wie meer over deze tegenstelling wil lezen, zie: Reich, R., *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, 2007. Hierin stelt politiek eco-

noom en ex-minister van Werkgelegenheid Robert Reich, dat we als consument en investeerder veel baat hebben gehad bij de opkomst van het (neo-)liberale kapitalisme, maar als burger veel minder.



6 Instrumenten

Door Wanda Blommensteijn en Stefan van Aarle

Na bespreking van de relevante trends en partijen in winkelgebieden, presenteren we in dit afsluitende hoofdstuk de instrumenten die de verschillende partijen ter beschikking staan bij het werken aan de winkelgebieden van de toekomst. De term 'instrumenten' vatten we daarbij ruim op, als een verzameling van tientallen mogelijke acties, maatregelen, subsidies en beleid die kunnen worden ingezet om winkelgebieden beter te laten functioneren.

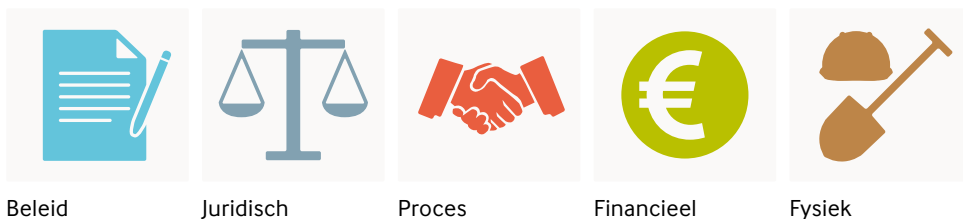
Het hoofdstuk is niet opgebouwd als een lopend verhaal, maar als een instrumentenkist, geordend per stakeholder. Tussen de stakeholderparagrafen door, staan – op zo logisch mogelijke plekken – diverse instrumenten die door diverse belanghebbenden gezamenlijk kunnen worden toegepast. Uit deze bloemlezing kunt u de voor u relevante instrumenten uitkiezen. We hopen u daarmee, in welke rol u ook werkt aan winkelgebieden, een kijkje in de instrumentenkist van uzelf, maar vooral uw

medebelanghebbenden te geven. Naast het kennen van elkaars rollen en belangen, is het kennen van elkaars middelen een belangrijke randvoorwaarde om tot een goed samenspel van actoren in winkelgebieden te komen. In de conclusies van het hoofdstuk hebben wij deze instrumenten, op hoofdlijnen, in één overzicht bijeen gebracht.

We benadrukken graag dat het effect van onderstaande instrumenten in een bepaald winkelgebied uiteraard afhangt van de lokale cultuur, het begrip van het krachtenveld (zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk) en de specifieke sociaaleconomische situatie. Daarnaast kunnen veel instrumenten zowel op een productieve als contraproductieve manier worden ingezet, afhankelijk van het doel en de kundigheid van de persoon die het instrument hanteert. Want, ook met kennis van alle instrumenten, blijft het werken aan winkelgebieden uiteraard vooral mensenwerk.

95

De instrumenten ingedeeld in de categorieën:

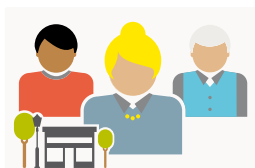


© Kate Snow Design

Gemeente

Vooraf

De gemeente heeft van alle partijen de meeste instrumenten in handen die kunnen bijdragen aan het goed (of slecht) functioneren van winkelgebieden. Het gaat om beleidsmatige, juridisch-planologische, financiële, fysieke en procesmatige instrumenten. Deze veelheid aan instrumenten wil overigens niet zeggen dat gemeenten voor de toekomst van winkelgebieden de meest invloedrijke of belangrijke partijen zijn.



de detailhandel een zeer dynamische sector is, met voortdurende veranderingen in vraag en aanbod. De ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar en de verwachtingen voor de komende jaren, maken duidelijk dat de handen ineen geslagen moeten worden om ook in de toekomst nog over levendige, goed functionerende en op hun functie binnen de structuur toegesneden winkelcentra te blijven beschikken.

Gemeentelijke structuurvisie

De gemeentelijke (ruimtelijke) structuurvisie is een beleidsdocument waarin de gemeente de gewenste ruimtelijke ontwikkelrichting voor de komende jaren weergeeft. Hoewel de structuurvisie geen juridische status heeft in de Wet ruimtelijke ordening, fungeert hij in de praktijk als richtinggevend en kaderstellend voor veel andere (gemeentelijke) instrumenten op juridisch-planologisch, financieel en governancevlak. Bij het opstellen van een gemeentelijke structuurvisie moet rekening worden gehouden met de uitgangspunten van de Rijks-, provinciale en eventuele regionale structuurvisies. Hier mag weliswaar van worden afgeweken, maar dit moet zorgvuldig worden gemotiveerd en afgestemd met de betreffende hogere overheid. Provincies



De rolverdeling tussen gemeenten en private partijen in de stad is op hoofdlijnen als volgt: de gemeente schept de randvoorwaarden voor een goede consumentenverzorging en ondernemers, eigenaren en overige private belanghebbenden geven hier invulling aan. Een goede samenwerking tussen gemeente en de andere betrokkenen is van essentieel belang voor winkelgebieden. Zonder de informatie en het initiatief van private partijen kan de gemeente geen goed beleid maken en uitvoeren. Zonder goed beleid kunnen private partijen hun bedrijf niet optimaal runnen.

Publiek-private samenwerking rondom winkelgebieden is des te meer noodzakelijk omdat

kennen naast de provinciale structuurvisie ook een provinciale verordening. Hier mogen gemeentes niet van afwijken.

De uitvoeringsparagraaf bij een gemeentelijke structuurvisie is bij uitstek geschikt om te bepalen welke (gemeentelijke) instrumenten op een betreffend aspect ingezet kunnen worden. Het bepalen van de inzet van de instrumenten en de effectiviteit ervan, is sterk afhankelijk van het commitment van bij gebieden betrokken partijen buiten de gemeente. Daarom wordt de totstandkoming van een structuurvisie vaak ingericht als een integraal proces met alle betrokken belanghebbenden. Mits goed uitgevoerd, leidt deze integrale benadering tot een scherpe en reële ontwikkelrichting, draagvlak voor deze richting en voor de inspanningen die door verschillende partijen geleverd moeten worden om hier succesvol naartoe te werken.

Dynamisch stedelijk masterplan Utrecht

Een voorbeeld van een integrale totstandkoming van een structuurvisie is het ontstaansproces van het Dynamisch Stedelijk Masterplan in de gemeente Utrecht. Met behulp van een 'digitaal stadsdebat' en vele *live* discussies en gesprekken zijn gewone inwoners en stedelijke partijen betrokken bij het ontwikkelen van plannen en ideeën. De gemeente oogstte voor deze aanpak lof van burgers en professionals en maakte veel energie en initiatieven los bij kleinere en grotere partijen.

Het traject dat hierop volgde, waarin deze meningen en deelvisies ten opzichte van elkaar gewogen werden en waarin een integrale en dynamische visie met concrete beleidsdoelen tot stand moest komen, bleek echter een stevige opgave, waardoor een deel van het ontwikkelde enthousiasme weer wegzakte.

Gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie of detailhandelsbeleid

Een gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie, is een uitwerking van een specifiek aspect van de 'reguliere' structuurvisie, namelijk de detailhandelsstructuur. De



detailhandelsstructuurvisie, soms ook detailhandelsnota genoemd, valt hiërarchisch dus *onder* de algehele structuurvisie, of is hier, in sommige gevallen, onderdeel van.¹ Als er regionaal of provinciaal detailhandelsbeleid bestaat, dan dient de gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie hieraan te voldoen, of gemotiveerd af te wijken.

In een gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie wordt de (beoogde) positionering en het perspectief van de alle winkelgebieden binnen de gemeentegrenzen benoemd, inclusief detailhandel op perifere locaties. Ook worden mogelijkheden voor uitbreiding, transformatie of onttrekking benoemd. De visie wordt gestoeld op basis van de uitgangssituatie, de ontwikkelingen in vraag en aanbod en de ambities van de gemeente en andere stakeholders. Meestal wordt de visie ook vertaald in beleidsregels en uitvoeringsaspecten. Dit laatste komt de kracht van een detailhandelsstructuurvisie uiteraard ten goede.

Een goed functionerende detailhandelsstructuurvisie fungeert als toetsingskader om nieuwe detailhandelsinitiatieven te beoordelen. De visie biedt daarmee houvast voor de gemeente, maar ook voor andere betrokken partijen zoals ondernemers en vastgoedeigenaren. Om deze reden is het, net als bij een reguliere structuurvisie, van groot belang dat de grootste belanghebbenden nadrukkelijk betrokken worden bij de totstandkoming van een detailhandelsstructuurvisie. Een zorg-

vuldig proces draagt bij aan draagvlak en houdbaarheid voor het uiteindelijke resultaat. Het proces van de totstandkoming van de detailhandelsstructuurvisie is daarnaast een uitstekend middel om publieke en private partijen met elkaar te verbinden, ook al gaat dit ook met strijd en onderhandelingen gepaard. Omdat de visie ook een vertaling dient te krijgen in bestemmingsplannen en relaties bestaan tussen allerlei beleidsvelden, is het raadzaam bij het opstellen diverse gemeentelijke afdelingen te betrekken, zoals

Europese Dienstenrichtlijn

De nadruk op het ordenen van detailhandel langs ruimtelijke gronden (en niet op economische), komt voort uit de Europese Dienstenrichtlijn. Deze richtlijn verbiedt het beperken van het recht van vrijheid van vestiging op economische gronden. De Europese Commissie beoogt zo onnodige marktverstoring te voorkomen en een *'level playing field'* te garanderen.

Voor het ordenen van detailhandelsontwikkelingen volgt hieruit dat Nederlandse overheden niet in concurrentieverhoudingen mogen treden. Er heeft bij (lagere) overheden enige tijd verwarring bestaan over de mogelijkheden die nog ter beschikking staan om te sturen op detailhandelsontwikkelingen. Inmiddels heeft zowel jurisprudentie als de wetgever (via de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, zie onder kop 'Rijk') handvatten geboden om te sturen op de ruimtelijke kwaliteit van winkelgebieden. Overheden mogen wel degelijk sturen op detailhandelsontwikkelingen als dit gebeurt vanuit motieven van goede ruimtelijke ordening, bescherming van het milieu of borging van de leefbaarheid. Hierbij kan ook gedacht worden aan het behouden van een voldoende voorzieningenniveau voor de consument of het voorkomen van leegstand.

economische zaken, verkeer en ruimtelijke ordening.

De ontwikkelingen in de detailhandel zijn niet alle even goed voorspelbaar. Daarom is het gewenst een detailhandelsstructuurvisie regelmatig te evalueren en actualiseren. Ook is het onverstandig om een detailhandelsstructuurvisie te veel 'dicht te timmeren'. In een veranderlijke sector als de detailhandel, kan dit de marktwerking frustreren en ten koste gaan van de dynamiek en algehele gezondheid van de lokale detailhandel. Uiteraard bestaat hier een spanning tussen rechtszekerheid (visie als toetsingskader) en flexibiliteit (visie als dynamisch document) van de ander. Dit kan het beste expliciet worden gemaakt, zodat hierin een juiste balans kan worden gevonden.

In een (goede) detailhandelsstructuurvisie staat een goede consumentenverzorging en ruimtelijke ordening centraal staan. Minimaal dienen de winkelgebieden ten opzichte van elkaar gepositioneerd te worden, aan de hand van de koopmotieven van de consument (zie voorin deze publicatie). Hierbij moeten ruimtelijke argumenten, zoals zorgvuldig ruimtegebruik, de ruimtelijke inpassing en de ruimtelijke impact, leidend zijn in de argumentatie, dit laatste komt voort uit de Europese Dienstenrichtlijn.

In de praktijk bestaan er grote verschillen tussen de wijze waarop gemeenten hun beleid vastleggen in detailhandelsstructuurvisies. Sommige visies zijn heel globaal, anderen heel concreet en uitgewerkt. Veelal ligt sterk de nadruk op het hoofdwinkelgebied. Omdat de situatie in de detailhandel sinds 2008 drastisch veranderd is, zijn visie en beleid in veel gemeenten niet meer actueel. Zo wordt vaak niet aangegeven hoe omgegaan wordt met webwinkels en afhaalpunten buiten de reguliere winkelcentra.

Centrumvisie

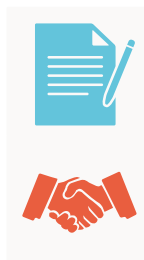
Sommige gemeenten stellen naast een detailhandelsstructuurvisie ook een centrumvisie vast. Een centrumvisie bepaalt de ruimtelijke afbakening van een centrum en daarbinnen de beoogde functioneel-ruimtelijke profielen (trekkers, routing, branchering, verkeer, parkeren, et cetera). De detailhandelsstructuurvisie (niveau gemeente) en de centrumvisie (niveau centrum) vormen de beleidsmatige onderlegger voor de planologisch-juridische vertaling in en onderbouwing voor de bestemmingsplannen in het centrum. Door in een centrumvisie een (compact) winkelgebied aan te geven worden marktpotenties gebundeld en wordt een beleidsmatige basis gelegd om niet-toekomstbestendige delen van het winkelgebied in juridisch-planologische zin een andere functie te geven.



Regionale afstemming detailhandelsbeleid

Omdat consumenten zich in hun winkelgedrag niet laten leiden door gemeentegrenzen – zeker waar het gaat om recreatief winkelen, vergelijkend winkelen en doelgerichte aankopen – hebben veel winkelgebieden een regionaal verzorgingsgebied. Voor deze winkelgebieden is niet het gemeentelijke, maar het regionale schaalniveau het meest geschikt om beleid op te voeren.

Diverse gemeenten hebben daarom, samenwerkend in regionale samenwerkingsverbanden, een regionaal detailhandelsbeleid ontwikkeld. Dit vertaalt zich vaak in een regionale detailhandelsstructuurvisie met een daaraan gekoppeld toetsingskader voor



Detailhandelsstructuurvisie Schouwen-Duiveland

In Schouwen-Duiveland is als startpunt voor het opstellen van de gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie een gemeentebrede startconferentie georganiseerd voor ondernemers en vastgoedeigenaren. Hierin werden de gevolgen van trends en ontwikkelingen in de retailsector met elkaar besproken, gekoppeld aan de sturings(on)mogelijkheden in detailhandelsbeleid. Hiermee is aan verwachttingsmanagement bij zowel marktpartijen als overheid gewerkt. Vervolgens wisselden belanghebbenden bij verschillende winkelgebieden in deelsessies van gedachten over de richting en uitgangspunten van de visie. Dit heeft zich vertaald in een conceptdetailhandelsvisie die in een brede bijeenkomst voorgelegd is aan alle extern geïnteresseerden. Het intensieve draagvlaktraject heeft zijn vruchten afgeworpen: met slechts enkele kleine aanpassingen is de visie door marktpartijen goedgekeurd en is deze het bestuurlijk traject ingegaan. Na een integraal beleidsproces zal de kracht van deze detailhandelsstructuurvisie zich nu in de praktijk moeten bewijzen.

(nieuwe) winkelontwikkelingen op lokaal niveau. Op deze wijze wordt gestimuleerd dat lokale winkelgebieden en -ontwikkelingen de regionale detailhandelsstructuur als geheel versterken. Ook wordt (getracht te) voorkomen dat ongewenste effecten ontstaan door onvoldoende afstemming van lokaal detailhandelsbeleid, zoals het ontstaan van overschot aan winkelmeters, resulterend in leegstand.

In de praktijk is er sprake van wisselend succes: in sommige regio's is de regionale samenwerking op detailhandelsgebied al vanzelfsprekend en worden de afspraken ook daadwerkelijk nageleefd door de betrokken gemeenten. In andere regio's is dat veel minder het geval. De verschillende belangen van

bijvoorbeeld grote en kleine gemeenten, pijnlijke keuzes met financiële consequenties en gebrek aan vertrouwen zijn voorkomende hindernissen. Om de benodigde consensus te bereiken over de gewenste ontwikkelrichting van de regionale detailhandelsstructuur en de gevolgen die dat op lokaal niveau met zich meebrengt, is een zorgvuldig proces nodig. Daarbij moeten enerzijds de juiste analyse van de huidige situatie en trends objectief op tafel liggen en moet anderzijds ruimte zijn voor zaken die lokaal in sommige gemeenten gevoelig liggen. In sommige regio's speelt de provincie een actieve rol in het begeleiden, stimuleren of (juridisch) verankeren van regionale detailhandelsafspraken (hierover meer onder de kop Provincies).

Naast diverse beleidsinstrumenten, waaronder de bovenstaande, beschikken gemeenten over een grote hoeveelheid juridische instrumenten die relevant zijn voor winkelgebieden. Enkele van de belangrijkste daarvan worden hieronder behandeld. De meeste van deze juridische instrumenten zijn bedoeld om rechtszekerheid te bieden aan belangheb-

benden, gebieden goed te laten functioneren en vernieuwing mogelijk te maken. De keuze voor specifieke juridische instrumenten en de precieze manieren waarop deze worden ingezet zijn van doorslaggevende invloed op het effect die zij hebben op het betreffende gebied. Dit kan stimulerend of juist contraproductief zijn. In alle gevallen draait de inzet van deze instrumenten om het juridisch uitdrukken van de juiste balans tussen de geldende en mogelijke nieuwe belangen in een winkelgebied, daarbij rekening houdend met de ontwikkelingsrichting waartoe voor een specifiek gebied beleidsmatig is besloten.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument dat aangeeft welke functies, onder welke voorwaarden, zijn toegestaan op een bepaalde plek. Dit gebeurt door middel van het toekennen van bestemmingen aan kadastrale kavels en/of gebouwen op die kavels. Het bestemmingsplan is een juridisch 'hard' instrument waaraan rechten kunnen worden ontleend door burgers, bedrijven en de gemeente zelf. Het is daarin verschillend van bijvoorbeeld een structuurvisie of beleidsplan. De inhoud van een bestemmingsplan komt, in veel gevallen, wel voort uit en wordt onderbouwd door het vigerende beleid van de gemeente, zoals een detailhandelsstructuurvisie. Ook bij het bestemmingsplan moet rekening worden gehouden met de Europese Dienstenrichtlijn, die ruimtelijke ordening op economische gronden verbiedt (zie kader hiernaast).



Regionaal detailhandelsbeleid in Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland zijn meerdere gemeentelijke samenwerkingsverbanden die, op verzoek van de provincie, een regionaal detailhandelsbeleid hebben geformuleerd. In 2013 is in de Stadsregio Rotterdam de detailhandelsvisie geactualiseerd. Hierin zijn de positie en het perspectief van de verschillende winkelgebieden aangegeven en is benoemd hoe en wanneer regionale toetsing door het Regionaal Economisch Overleg noodzakelijk is. Nieuw is dat de Stadsregio Rotterdam individuele gemeenten ook met advies en menskracht gaat ondersteunen bij de aanpak van voorkomende problemen, zoals leegstand.

Voor de bestemmingswijze kan de gemeente kiezen voor een globale wijze van bestemmen waardoor functies in een gebouw zonder aanvullende procedures eenvoudig kunnen wisselen (bijvoorbeeld van detailhandel naar

wonen of vice versa). Een goed voorbeeld hiervan is de zogenoemde 'centrumbestemming'. Deze wijze van bestemmen komt met name in centrumgebieden of aanloopstraten geregeld voor. Daarentegen kan ook juist voor een strikte bestemmingswijze gekozen worden, waarbij de functionele mogelijkheden beperkt zijn en aan allerlei voorwaarden zijn gebonden. Dit geldt voor veel PDV- en GDV-locaties, waar bijvoorbeeld strikte regels gelden over het toegestane assortiment en minimale of maximale omvang van winkelpanden. Vaak zijn deze regels opgesteld om concurrentie met het centrumwinkelgebied te voorkomen ('kledingwinkels horen in het centrum en niet op de meubelboulevard'). Overigens is een mix van beide vormen van

bestemmen ook mogelijk: deels strikt, deels globaal (zie ook kader hieronder).

Bestemmingsplannen zijn overigens vrijwel nooit voor 100% 'dichtgetikt', maar kennen vaak zogenaamde 'flexibiliteitsbepalingen', zoals afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Deze bepalingen bieden zowel initiatiefnemers als de gemeentelijke overheid enige speelruimte wat betreft (functionele) mogelijkheden om daarmee het daadwerkelijk gebruik van de planologische ruimte ook te stimuleren.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet de gemeente rekening houden met de handhaving van de regels die erin staan vermeld. Hoe complexer deze zijn, hoe lastiger

Conserverend of flexibel bestemmen?

Veel gemeenten staan voor dilemma's hoe met de ruimtelijke ordening van detailhandel om te gaan. Enerzijds wil men flexibiliteit bieden om dynamiek en nieuwe initiatieven te faciliteren, anderzijds is men huiverig om te weinig mogelijkheden over te houden om ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Veel gemeentebesturen en -raden vinden het prettig om de optie te houden om op individuele ontwikkelingen 'nee' te kunnen zeggen.

In dit spanningsveld zijn in de gemeentelijke praktijk op dit moment twee richtingen zichtbaar. De eerste richting, die van oudsher bestaat en daarom nog veel voorkomt, is dat een gemeente een winkelgebied 'conserverend' bestemt. Conserverend wil zeggen dat in het bestemmingsplan de bestaande situatie juridisch-planologisch wordt vastgelegd, vaak met weinig speelruimte voor vernieuwingen door middel van functieverandering, uitbreiding, andere branchering et cetera.

In het bestemmingsplan ligt bijvoorbeeld vast dat er op een specifieke lokale alleen producten in bepaalde branches of productcategorieën mogen worden verkocht. Voor perifere en grootschalige detailhandel worden bijvoorbeeld vaak modische branches uitgesloten, omdat de gemeente wil dat kledingwinkels zich in het stadshart vestigen waar zij consumenten kunnen bedienen die recreatief komen winkelen. Ook gelden vaak bepaalde minimale of maximale winkelloppervlakten. Bij ieder nieuw initiatief dat zich buiten dit strikte bestemmingsregime voordoet, kan de gemeente dan een belangenafweging op maat maken. Als wordt besloten dat een initiatief doorgang mag vinden – ondanks het feit dat het volgens het geldende bestemmingsplan niet mag –, dan wordt hier een uitzonderingsinstrument voor gebruikt, bijvoorbeeld een uitgebreide omgevingsvergunning (zie hieronder).

Het maken van een afweging bij ieder nieuw initiatief biedt het voordeel dat er maximale sturing door

de gemeente en – via beroepsprocedures en zienswijzen – zittende stakeholders mogelijk is. Nadelen zijn echter dat het bestemmingsplan hiermee in feite zijn juridische zeggingskracht verliest. Er wordt door de gemeente ad hoc juridisch-planologisch gehandeld, waardoor de rechtszekerheid voor zowel initiatiefnemers als bestaande winkeliers en eigenaren vermindert en de kans op willekeur en weerstand navenant wordt vergroot. Initiatiefnemers kunnen bovendien worden afgeschrikt door deze juridische onzekerheid en daardoor überhaupt al afzien van een (op zich gewenste) investering. Daarnaast is het voortdurend in procedure nemen van individuele ontwikkelingen en de benodigde juridisch-planologische afwijkingen, duur en tijdrovend zowel voor de gemeente als voor de betreffende initiatiefnemers en bezwaarmakers.

Een tweede richting, die in opkomst is, is om bestemmingsplannen juist globaler, dus minder strikt te maken, waardoor per kadastrale locatie meer planologische ruimte ontstaat voor nieuwe concepten en initiatieven. Voordeel is dat zowel bestaande zittende eigenaren als initiatiefnemers van nieuwe projecten juridische zekerheid hebben over wat er wel en niet mag in een gebied, en, door de ruimere bestemmingen, de programmering van het gebied kan meebewegen met

behoeften van de markt. Een flexibel of globaal bestemmingsplan past in een beleid van 'uitnodigingsplanologie'. Globaal wil overigens niet zeggen dat alles mag, maar dat er binnen – eventuele strikte kaders – een vooraf vastgestelde mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan is verwerkt.

Het nadeel van deze manier van bestemmen is dat het vooraf een stevige inspanning van de zijde van de gemeente vergt. Het planologisch toestaan van nieuwe mogelijkheden (zoals functieverkleuring en transformatie) leidt, door bestaande wet- en regelgeving, tot relatief veel motiverings- en onderzoekslasten. Ook kunnen globalere bestemmingsplannen leiden tot bezwaren van zittende ondernemers die vinden dat de ruimere bestemmingen (vooral van nabijgelegen panden) hun bedrijfsvoering op een of andere manier bedreigen.

Er wordt op dit moment in het land echter veel geëxperimenteerd met flexibele of globale bestemmingsplannen, soms in de vorm van pilots of als officieel experimenteel gebied onder de Crisis- en herstelwet (zie kopje 'Rijksoverheid').² Overigens komt het ook voor dat initiatiefnemers de taak en de kosten van het opstellen van het bestemmingsplan, inclusief de benodigde onderzoeken, samen dragen met of overnemen van de betreffende gemeente.

het bestemmingsplan is te handhaven. Daarnaast is het van belang om de bestaande rechten zoveel mogelijk te respecteren. Houdt men hier onvoldoende rekening mee, dan kan een risico ontstaan op planschade. Planschade ontstaat als een pand minder waard wordt als gevolg van beperktere juridisch-planologische mogelijkheden. Eigenaren kunnen bij een vermoeden van planschade, onder voorwaarden, naar de Raad van State stappen om een schadevergoeding van de gemeente te eisen vanwege de (vermeende) economische

schade die zij hierdoor leiden. Gemeenten zijn erg huiverig voor deze claims, wat soms doorslaat in té voorzichtig bestemmingsgedrag. De jurisprudentie over de voorwaarden waaronder er sprake is van planschade en de hoogte van de vergoedingen die voor bepaalde planschade worden toegekend is voortdurend in beweging.

Concluderend is vooral belangrijk is dat de wijze van bestemmen aansluit op het type winkelgebied en de rol en ontwikkelrichting die dat specifieke gebied in de (detailhandels)

structuurvisie in de gemeente vervult. Zeker nu een deel van de winkelgebieden in Nederland op termijn met functiewijzigingen te maken krijgt en er wellicht ook een deel gesloopt zal moeten worden, vraagt dit om heldere keuzes en een goede en slimme manier van juridisch-planologische vertaling. Hoe dan ook verloopt dit proces beter als er een duidelijke koppeling bestaat tussen de diverse bestemmingsplannen en de lokale en regionale detailhandelsvisies, mits deze met breed publiek-privaat draagvlak zijn opgesteld.

Beheersverordening

Voor gebieden waarbij overwegend de bestaande situatie wordt vastgelegd ('conserveren'), is het ook mogelijk om, in plaats van een bestemmingsplan, een zogenaamde beheersverordening vast te stellen. Hiermee wordt in feite hetzelfde geregeld als in een bestemmingsplan, maar bestaan nauwelijks wijzigingsmogelijkheden. De beheersverordening is oorspronkelijk bedoeld als juridisch-planologisch instrument voor gebieden waar de komende periode nauwelijks of geen veranderingen worden verwacht. Een voordeel van een beheersverordening is dat de procedure aanzienlijk korter is, doordat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.



Omgevingsvergunning

Om officieel toestemming te verkrijgen voor activiteiten die ontplooid worden in de leefomgeving – denk aan: (ver)bouw, wonen, monumenten, milieu, natuur en ruimte – is in veel gevallen een zogenoemde omgevingsvergunning nodig. Deze wordt uitgegeven door de gemeente.



Er bestaan twee typen omgevingsvergunning-procedures, de reguliere en de uitgebreide. De reguliere omgevingsvergunningsprocedure duurt officieel acht weken en is van toepassing als een voorgestelde activiteit valt binnen de gestelde kaders in het bestemmingsplan en de overige in wet- of regelgeving opgenomen rechtsgronden voor de leefomgeving, zoals het Bouwbesluit, de welstandsnota, bouwverordening, Monumentenwet of –verordening en het exploitatieplan.

Als een voorgestelde activiteit níet is toegestaan volgens het bestemmingsplan, dan kan in de vergunningsaanvraag worden gevraagd om een afwijking van het bestemmingsplan. Over het algemeen moet hiervoor dan de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure worden doorlopen. Tot de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 was dit bekend als de zogenaamde 'artikel 19-procedure'.

De uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure duurt officieel 26 weken met een mogelijke uitbreiding van acht weken. In de praktijk soms langer. Omdat wordt afgeweken van het bestemmingsplan moet de initiatiefnemer een ruimtelijke onderbouwing bij zijn aanvraag aanleveren waarin hij aangeeft waarom het initiatief (volgens hem) beleidsmatig en milieukundig toch acceptabel is. De gemeenteraad moet hier vervolgens over oordelen. Veel gemeenteraden geven een zogenaamde 'verklaring van geen bedenkingen' af voor bepaalde categorieën van vergunningen, waardoor de facto het College van B en W het oordeel velt.

Er zijn enige ontwikkelingen in de versnelling en versoepeling van het omgevingsrecht. Zo is er op dit moment een wetsvoorstel in behandeling om de zogenaamde 'kruiemelgevallenre-

geling' aan te passen. Deze regeling biedt een afwijkingsmogelijkheid voor een functiewijziging binnen bestaand stedelijk gebied. Momenteel is deze mogelijkheid gemaximeerd tot functiewijzigingen tot 1.500 m² bvo. In de toekomst wordt deze maat wellicht losgelaten, wat meer mogelijkheden biedt voor transformatie binnen bestaand stedelijk gebied. Ook de procedure voor een tijdelijke afwijking wordt waarschijnlijk korter (regulier in plaats van uitgebreid) en eenvoudiger. Bovendien mag deze in plaats van 5 jaar, straks voor 10 jaar verleend worden en de motiverings-eisen zijn soepeler. Verder zal naar verwachting in 2018 de Omgevingswet in werking treden (zie verder kop 'Rijksoverheid').

Grondbeleidsinstrumenten

Gemeenten bezitten verder diverse juridische grondbeleidsinstrumenten. Bijvoorbeeld de vestiging van een voorkeursrecht op gronden, volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten. Met dit instrument kan de gemeente afdwingen dat zij het eerste recht tot aankoop heeft op een stuk grond, in het geval van verkoop door de huidige eigenaar. De prijs wordt overeengekomen via een onderhandeling tussen eigenaar en gemeente, vaak op basis van een onafhankelijke taxatie met meeweging van eventuele geleden schade door de eigenaar.

Ook kan de gemeente een stuk grond en bebouwing daarop onteigenen. Dit is een zwaar instrument, dat relatief weinig wordt ingezet, vanwege de hoge kosten en intensieve administratieve en juridische procedure. Een onteigeningsprocedure kan alleen worden gestart indien er sprake is van zwaarwegend algemeen belang, een gebruikelijke aankoop aantoon-

baar niet is gelukt en als de eigenaar zelf de door gemeente gewenste bestemming niet kan of wil realiseren. Tenzij de rechter besluit dat de onteigening op de juiste gronden is aangevraagd en de administratieve aanvraag door hem juridisch wordt bekrachtigd, dan bepaalt hij een passende (geldelijke) schadeloosstelling voor de eigenaar, te betalen door de gemeente.

Voorheen werden zowel de Wvg als onteigeningsprocedures met name ingezet om stedelijke ontwikkeling in uitleggebieden te realiseren. Bij de realisatie van winkelgebieden wordt hier ook wel gebruik van gemaakt, maar vaak meer als pressiemiddel om eigenaren tot actie of verkoop te dwingen.

Leegstandsverordening

Enkele gemeenten waaronder Amsterdam, Tilburg, Brunssum en Sittard-Geleen, hebben inmiddels een leegstandsverordening, zoals mogelijk gemaakt door de wet Kraken en leegstand uit 2010. Met een leegstandsverordening krijgen vastgoedeigenaren een meldingsplicht opgelegd voor kantoor- en/of winkelpanden die langer dan zes maanden leegstaan. Onder regie van de gemeente wordt er (verplicht) leegstandsoverleg gevoerd. Uiteindelijk kunnen gemeenten gebruikers voor het leegstaande pand voordragen, mits het pand langer dan een jaar leegstaat. Als een eigenaar het leegstaande pand binnen zes maanden niet aanmeldt bij de gemeente, dan kan de gemeente een boete opleggen. De leegstandsverordening wordt tot nog toe vooral toegepast in relatie tot kantorenleegstand, om zo zicht te krijgen op de stand van zaken en om in gesprek te kunnen komen met de eigenaren.

Omdat de leegstand van winkels veel zichtbaarder is dan van kantoren, zal een leegstand-



verordening voor winkelgebieden waarschijnlijk vooral een rol kunnen spelen in het stimuleren van een constructief gesprek tussen de eigenaren van leegstaande panden en de gemeente. Vanwege de dreiging van verplichte huurders en boetes kan een eigenaar bovendien gemotiveerd worden om (meer) energie te steken in het opnieuw verhuurd krijgen van zijn winkel.

Overige juridische instrumenten

Gemeenten beschikken verder over de mogelijkheid om diverse lokale verordeningen in te stellen waarin beleid juridisch hard wordt gemaakt.



Voor winkelgebieden zijn onder meer relevant:

- Algemene plaatselijke verordening (openbare orde en veiligheid)
- Beheerverordening voor goed onderhoud van de openbare ruimte (niet te verwarren met het juridisch-planologische instrumenten beheersverordening, zoals hierboven beschreven)
- Reclame-, uitstallings- en terrasverordening
- Standplaats verordening
- Winkeltijdenverordening
- Evenementenregeling of – verordening

Gemeentelijke subsidies

Veel gemeenten zetten subsidies in om in winkelgebieden bepaalde wenselijke ontwikkelingen uit te lokken. De specifieke situatie verschilt sterk tussen gemeenten. De algemene trend is



dat veel van dergelijke subsidies onder druk staan als gevolg van bezuinigingen.

Veel voorkomende subsidies die relevant zijn voor winkelgebieden:

- Subsidieregeling voor gevelrenovatie en binnenruimte van de commerciële voorziening;
- Subsidieregeling voor verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar winkelconcentratiegebieden;
- Subsidieregeling voor wonen boven winkels;

Gemeentelijke aankoop van strategische locaties of gronden

Gemeenten kunnen besluiten tot aankoop van gronden of vastgoed op strategische locaties, waarmee zij een bepaalde onwenselijke invulling of ontwikkeling kunnen stoppen of een wenselijke ontwikkeling kunnen faciliteren. Het aanschaffen van gronden of locaties is vaak (maar niet altijd) een kostbare zaak. Veel gemeenten hebben op dit moment al een overschot aan (leegstaande en braakliggende) locaties en gronden in hun bezit. Dit bezit is de laatste jaren sterk in waarde gedaald en zorgt in sommige gemeenten voor tientallen tot honderden miljoenen verlies. Hierdoor is het enthousiasme om locaties aan te kopen, ook al is het soms een goede en relatief voordelige oplossing, in sommige gemeenten minder aanwezig dan vroeger.



Gemeentelijke belastingen

Gemeenten heffen diverse belastingen in winkelgebieden. In sommige gevallen wordt het geïnde belastinggeld teruggeïnvesteed in de betreffende



gebieden, bijvoorbeeld via centrummanagement, een bedrijfsinvesteringszone of een ondernemersfonds (zie onder kop 'Winkeliers').

- parkeertarieven
- onroerendezaakbelasting (OZB)
- reclamebelasting
- precarioheffing
- toeristenbelasting

De gemeente heft op alle onroerende zaken in privaat eigendom jaarlijks de onroerendezaakbelasting. Voor winkels bestaat de heffing uit een eigenaarsdeel en een gebruikersdeel, waarbij het eigenaarsdeel vaak hoger is. De hoogte van de belastingaanslag wordt berekend door een door de gemeenteraad vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met de WOZ-waarde (wet waardering onroerende zaken) van het betreffende pand. De afgelopen jaren hebben veel gemeenten dit percentage, ondanks de teruglopende inkomsten in de detailhandel, laten doorstijgen. Hiertegen is veel verzet vanuit de winkeliers. Overigens wordt de opbrengst van het OZB-gebruikersdeel in veel gemeenten (deels) in een ondernemersfonds gestort, van waaruit ondernemers diverse gezamenlijke activiteiten kunnen bekostigen.

(Hoge) parkeertarieven zijn een terugkerend discussiepunt tussen de gemeente en overige belanghebbenden in winkelgebieden. De beschikbaarheid van voldoende parkeerplaatsen tegen een passend tarief speelt een belangrijke rol in de aantrekkingskracht van winkelgebieden, omdat consumenten dit stevig meewegen in hun keuze voor een

bezoek aan een winkelgebied. Winkeliers en vastgoedeigenaren zien dan ook graag veel parkeergelegenheid en gratis of voordelig parkeren bij hun winkelgebieden. Gemeenten zien parkeertarieven als een noodzakelijk middel om vraag en aanbod van parkeerplaatsen op elkaar af te stemmen en zien de opbrengsten uit de parkeerbelasting bovendien als een mooie bron van vrij besteedbare inkomsten. De gemeentelijke parkeertarieven zijn sterk gestegen de afgelopen jaren. De gemiddelde gemeentelijke inkomsten per inwoner per jaar uit parkeertarieven groeiden van € 23 in 2004, naar € 37 in 2012 (+60%). De totale gemeentelijke parkeerinkomsten stegen van € 373 miljoen in 2004 naar € 617 miljoen in 2012 (+65%).³ Uit recent onderzoek onder 19 grote en middelgrote gemeenten blijkt echter dat het *gebruik* van het binnenstedelijke parkeerplaatsen in de periode 2008-2012 met ruim 10% is teruggelopen. Door de uitbreiding van het aantal gereguleerde parkeerplaatsen blijkt de daling van het gemiddelde gebruik per parkeerplaats nog groter (circa 25%).

Inrichting en beheer van de openbare ruimte

De gemeente is wettelijk verplicht om haar openbare ruimte bruikbaar en veilig te houden. Winkelgebieden, en dan met name centrumgebieden, vormen het visitekaartje en de 'huiskamer' voor een gemeente. Daarom wordt er door gemeenten over het algemeen in winkelgebieden een hoger inrichtingsniveau nagestreefd. De standaard is vaak dat een winkelgebied, toegankelijk, veilig en representatief moet zijn en dat het moet uitnodigen tot verblijven en ontmoeten.

In de meeste winkelgebieden neemt de gemeente de (basis voor) inrichting en beheer



van de openbare ruimte voor haar rekening. Denk hierbij aan de bestrating en de inrichtingselementen (groen, prullenbakken, fietsenstallingen, bankjes, verlichting), het onderhoud en de schoonmaak. Steeds vaker komt het voor bij winkel(hier)ontwikkelingen dat eigenaren of ontwikkelaars mee-investeren in het publieke domein, omdat zij hiermee de aantrekkelijkheid van het winkelgebied en daarmee de verhuurbaar- of verkoopbaarheid van de winkelpanden kunnen vergroten. In sommige gevallen blijft de openbare ruimte na oplevering ook in beheer van de eigenaren, gebruikers of andere investeerders. Hiervoor worden dan juridische en financiële afspraken met de gemeente gemaakt. Dit wordt ook wel parkmanagement genoemd.

Vaak worden, aanvullend op de inrichtings- en beheeractiviteiten van de gemeente, door een centrummanagement-, ondernemers- of eigenarenorganisatie aanvullende activiteiten ontplooid om de openbare ruimte nog aantrekkelijker te maken. Denk hierbij aan investeringen in sfeer-, feestverlichting en het aanlichten van gevels, 'hanging baskets' en gevelgroen, het uitbreiden van de schoonmaak, het verhogen van de veiligheid (bijvoorbeeld door cameratoezicht of beveiligers), het plaatsen van vlaggen of banieren, kunstprojecten en -objecten en digitale voorzieningen zoals een wifi-netwerk, diverse sensoren en cetera (zie ook kader 'Centrummanagement').

Bereikbaarheid en parkeren

Een goede bereikbaarheid voor meerdere vervoerswijzen en adequate parkeervoorzieningen (omvang, locatie, al of niet betaald, serviceniveau), zijn essentiële randvoorwaarden voor een goed functioneren van winkelgebieden. Gemeenten zijn, binnen hun gemeente-



grenzen, primair verantwoordelijk voor het (laten) realiseren van infrastructuur, verkeerskundige ingrepen en parkeerruimte. Via beleids- en juridisch-planologische instrumenten en als eigenaar van de openbare ruimte heeft de gemeente veel invloed op de bereikbaarheid van winkelgebieden.

Voor verschillende typen winkelgebieden verschillen de verkeerskundige en bereikbaarheidseisen. De koopmotieven (en daarmee het koopgedrag) van consumenten zijn hierin belangrijk, maar ook de behoeften van overige gebruikers en inwoners van het betreffende gebied.

Enkele voor winkelgebieden belangrijke aspecten zijn:

- Het aanwijzen van eenrichtingverkeer, fietspaden en voetgangersgebieden
- Maatregelen voor een efficiënte bevoorrading van de winkels en andere voorzieningen in een winkelgebied, bijvoorbeeld het instellen van zogenaamde 'venstertijden' of 'stadsdistributie' (weren van grote vrachtwagens in winkelgebieden) en het aanleggen van bevoorradingsstraten en -hoven.
- Voor veel winkelgebieden geldt nog altijd "no parking, no business". Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de evenwichtige spreiding van zogenaamde 'parkeerbronpunten' over het winkelgebied, zodat consumenten dichtbij de winkel van hun keuze kunnen parkeren. Het groeperen van parkeerplaatsen bij de grootste trekkers ligt daarbij voor de hand. Een andere overweging is het stimuleren dat consumenten een bepaalde winkelroute afleggen van en naar hun parkeerplaats. Verder is het creëren van een parkeerroute

met adequate bewegwijzering en het aangeven van de beschikbare capaciteit prettig voor consumenten (en het voorkomt overlast door zoekend verkeer). Ten slotte is het belangrijk dat het gehanteerde parkeerregime afgestemd wordt op aard van het winkelgebied (betaald parkeren, blauwe zones, vrij parkeren), ook tijdens evenementen en koopzondagen (zie voor parkeertarieven, kop 'Gemeentelijke belastingen').

- In het algemeen is voor de bereikbaarheid van winkelgebieden een afdoende infrastructuur noodzakelijk in de vorm van wegen, fietspaden en openbaar vervoer en een goede bewegwijzering. Het instellen van transferia kan eveneens een bijdrage leveren aan de bereikbaarheid van (en het verblijfsklimaat) in winkelgebieden, met name in grotere centrumwinkelgebieden in historische binnensteden. Bij busvervoer is vooral een goede situering van de haltepunten bij winkelgebieden van belang.

Verkeersmaatregelen kunnen grote gevolgen hebben voor winkelgebieden en de belangen van de partijen die erin actief zijn. Het is daarom van groot belang dat in besluitvormingstrajecten op dit vlak goed overleg plaatsvindt tussen de gemeente en de overige stakeholders, zowel voorafgaand aan als na de invoering van een maatregel. Op deze wijze kunnen eventueel onvoorziene negatieve effecten voorkomen of gerepareerd worden. Daarnaast is een evaluatie van de effecten van de maatregel op het functioneren van een winkelgebied wenselijk. Het is verstandig hierover vooraf afspraken te maken met de betrokken partijen. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen op het gebied van parkeren.

Kennis van en overleg met eigenaren van retailvastgoed

Naast bovengenoemde beleidsmatige, juridisch-planologische, financiële en fysieke instrumenten staan gemeenten ook enkele belangrijke procesinstrumenten ter beschikking. De meeste daarvan betreffen samenwerkingsverbanden, die hieronder in aparte kaders worden benoemd.



Een procesinstrument lichten we hier afzonderlijk uit. In veel gemeenten is het contact met de vastgoedsector (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers en makelaars in een winkelgebied) zeer beperkt. In veel niet-planmatig ontwikkelde winkelgebieden bestaat in veel gemeenten zelfs nauwelijks kennis over de aanwezige eigenaren en de eigendomsverhoudingen in winkelgebieden, terwijl dit prima uitgezocht kan worden (zie ook voorgaande hoofdstuk, paragraaf 'Beleggers in retailvastgoed'). Kennis van en samenwerking met de lokale vastgoedeigenaren is voor gemeenten van groot belang voor de optimalisering van de uitstraling, inrichting en branchering van lokale winkelgebieden. De eigenaren zijn samen met de winkeliers (waar vaak wel geregeld overleg mee is) de belangrijkste stakeholders in winkelgebieden.

De samenwerking met de vastgoedsector kan worden vormgegeven onder de koepel van het centrummanagement (zie kader hieronder), via een Vereniging van Eigenaren (VvE), of, wanneer de vastgoedsector niet georganiseerd is, via individuele of groepsgesprekken. Voor ieder belangrijk winkelgebied zou een actuele kaart van de eigendomssituatie bijgehouden moeten worden. Dit kan gerealiseerd worden door de gemeente of de vastgoedeigenaren, eventueel in samenwerking met het Kadaster.

Centrummanagement

Centrummanagement (ook vrij te vertalen naar binnenstads- of winkelstraatmanagement) is een vorm van publiek-private samenwerking, die zowel een procesmatige, financiële als fysieke functie heeft.

De kerngedachte van centrummanagement bestaat uit de realisatie dat vanuit publiek-private samenwerking meer bereikt kan worden dan door individuele belanghebbenden en branches. Vaak begint centrummanagement met samenwerking binnen de eigen kring, zoals een vereniging van ondernemers of vastgoedeigenaren. Wanneer partijen vervolgens de krachten bundelen, ook met de gemeente, ontstaat een vorm van samenwerking die centrummanagement wordt genoemd.

Centrummanagement is meestal georganiseerd als een professionele, onafhankelijke organisatie die op een bedrijfsmatige manier centrum- of andere winkelgebieden beheert, promoot en verder ontwikkelt. Een ondernemers- of winkeliersvereniging ligt vaak aan de grondslag van de



start van centrummanagement. Andere partijen die minimaal participeren zijn de lokale overheid en vastgoedeigenaren. Activiteiten zijn bijvoorbeeld collectief inkopen, monitoren van ontwikkelingen, 'plus'-investeringen in de openbare ruimte, het organiseren van activiteiten en evenementen, sturing op de branchering van het winkelgebied, verhoging van de organisatiegraad en het bestrijden van leegstand. De samenwerking vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid, vaak met een gezamenlijke inzet van middelen, soms gefinancierd uit OZB-gelden (Ondernemersfonds), precario- of reclamebelastingheffingen.

Partijen hebben binnen het centrummanagement een eigen rol. Gemeentelijke participatie is noodzakelijk om informatiestromen te borgen en kennis uit te wisselen. Ook op strategisch niveau is inbreng van de gemeente gewenst, omdat dit zorgt voor doorzettingsmacht. Ondernemers en vastgoedeigenaren dragen daarentegen met name projecten aan en hebben een verantwoordelijkheid in de uitvoering. Belangrijk is dat het centrummanagement een intermediaire organisatie is die tussen de partijen staat en niet het (formele of informele) eigendom is van één of meerdere deelnemers. Cases waar het centrummanagement (volledig) is ondergebracht bij de gemeente zijn in het verleden vaak onsuccesvol gebleken.

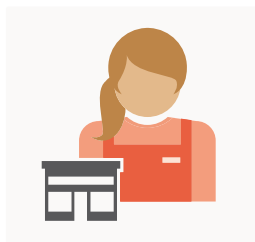
Bureau Binnenstad Den Haag

Een voorbeeld van een succesvolle centrummanagementorganisatie in het Haagse Bureau Binnenstad. Dit is een samenwerkingsverband tussen diverse private partijen in de binnenstad van Den Haag, de gemeente en, tot voor kort, de Kamer van Koophandel. Samen werken zij aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van de Haagse binnenstad. Het unieke aan de samenwerking is de continuïteit en de gezamenlijke financiering. Sinds eind jaren 90 vormt een langetermijnvisie, genaamd het 'Binnenstadsplan' de basis. Het is zowel een visiedocument, een beleidsdocument als een programma. Daarnaast fungeert Bureau Binnenstad als een 'huiskamer' voor de diverse partijen, voor iedereen toegankelijk door een kantoor in de binnenstad. Door de lange traditie is het vertrouwen in elkaar groot.

Winkeliers

Ook winkeliers hebben een uitgebreid palet aan instrumenten voorhanden om de aantrekkelijkheid van een winkelgebied te vergroten.

Dat begint door te investeren in de aantrekkelijkheid van het eigen pand en de gastvrijheid van de ondernemer en het personeel. Maar in collectief verband reiken de mogelijkheden verder. Onderstaand overzicht is niet uitputtend, maar bevat enkele van de belangrijkste instrumenten.



Winkeliers- of ondernemersvereniging

Een winkeliers- of ondernemersvereniging bestaat uit leden in een bepaald winkelgebied of nabijgelegen winkelgebieden, die werkzaam zijn in verschillende branches. Een vereniging met actieve ondernemers en goed contact met de lokale bestuurders kan veel bereiken. Detailhandelsbeleid, vergunningen, regels in het bestemmingsplan en lokale belastingen hebben allen een direct effect op de bedrijfsvoering van ondernemers. Ondernemers die goed zijn aangesloten op de politiek en het juiste netwerk om zich heen hebben gecreëerd, kunnen hier voordeel uit halen.



Het takenpakket van een moderne ondernemersvereniging gaat meestal verder dan gemeentelijke beleidsbeïnvloeding. Gezamenlijke inkoop, promotie, voorlichting en evenementen behoren daar eveneens toe. Enkele voorbeelden van gezamenlijke activiteiten in het kader van een winkeliersvereniging zijn bijvoorbeeld: veiligheidstrainingen, lokale spaaracties, collectieve winkelontzeggingen, distributie van goederen en de promotie van koopavonden en -zondagen. Idealiter maakt (een of enkele vertegenwoordigers van) de ondernemers- of winkeliersvereniging ook deel uit van het winkelstraat-, centrum, of binnenstadsmanagement.

Brancheorganisaties

Een andere wijze waarop ondernemers door middel van krachtenbundeling hun stem beter kunnen laten horen is via de eigen landelijke brancheorganisatie. Hoe meer aangesloten leden, hoe sterker de stem. Een brancheorganisatie behartigt de belangen van aangesloten leden



Actieve brancheringsaanpak

Een typische actie voor een winkelstraat-, centrum- of binnenstadsmanagementorganisatie, of een belegger (bij planmatige ontwikkelde winkelgebieden) of vereniging van vastgoedeigenaren, is het voeren van een actieve brancheringsaanpak. De aantrekkingskracht van een winkelgebied wordt grotendeels bepaald door het gevestigde aanbod. Extra inspanningen om de gewenste gebiedsprofilering en branchering na te streven, kunnen daarom van grote meerwaarde zijn. Belangrijk startpunt vormt het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op de thematisering en branchering van het gebied: hoe ziet het ideale brancheprofiel eruit en welke lacunes zitten er nu nog in het aanbod? Hierbij gaat het niet alleen om detailhandelsfuncties, maar ook om horeca, cultuur en andere publieksgerichte voorzieningen. Het brancheringsplan vormt de leidraad voor het versterken van het aanbod door gerichte promotie en acquisitie.



Onder een actieve brancheringsaanpak vallen diverse deelprojecten en -acties:

- In samenspraak met vastgoedeigenaar en gemeente mogelijkheden bezien voor functieverbreding van panden waarvoor geen interesse meer is als winkelbestemming (bijvoorbeeld een horeca-, dienstverlenende- of woonfunctie);
- Het opbouwen van een acquisitielijst en het opbouwen van een netwerk met vastgoedeigenaren, brancheorganisaties en makelaars;
- Het definiëren van gebiedsprofielen in samenspraak met de vastgoedsector (zie paragraaf

vastgoed). Dit is met name voor grotere winkelgebieden interessant;

- Het oprichten van een brancheringscommissie die sturing geeft aan de branchering van een winkelgebied. Taken zijn het beoordelen van nieuwe winkelformules en het aandragen van formules, informatie-uitwisseling van nieuwe ontwikkelingen (trends, eigendomssituaties), gezamenlijke acquisitie en (on)gevraagd advies aan het college van B&W en ontwikkelaar(s);
- Het opstellen van een factsheet voor retailers en horecazaken ter ondersteuning van de acquisitie: informatie over aantal bezoekers, kwaliteiten centrum enzovoort.
- Het opzetten van een digitale pandenbank die publiek toegankelijk is waarin per leegstaand of leegkomend pand informatie beschikbaar is (huurprijs, omvang, locatie, geschikte functies, contactpersoon, et cetera);
- Het actief benaderen van ondernemers die momenteel op een ongunstige, solitaire locatie zitten om zich te verplaatsen naar het winkelgebied;
- Middels een jaarlijkse, vertrouwelijke, enquête onder ondernemers inzichtelijk maken wat de wensen zijn van ondernemers (verplaatsen, vergroten of verkleinen) of dat zij op afzienbare termijn de zaak gaan sluiten. Door actief op deze informatie in te spelen (bij toestemming ondernemer en eigenaar) kunnen vraag en aanbod op een slimme manier aan elkaar worden gekoppeld. Dit kan door een gemeente, maar bij voorkeur door een centrummanagementorganisatie worden opgepakt;
- Begeleiding van (startende) ondernemers bij het vinden van een geschikte locatie.

Samen sterk tegenover de bank

Een concreet voorbeeld van belangenbehartiging voor winkeliers zijn bijvoorbeeld de recente gesprekken die MKB Nederland, INretail (branchevereniging non-foodsector) en Detailhandel Nederland (overkoepelende belangenbehartiger voor de detailhandel) hebben gevoerd met de Deutsche Bank. Deze bank veranderde haar strategie en wilde zich alleen nog richten op grote zakelijke klanten. Kleinere ondernemers, waaronder veel winkeliers, werd daarom de wacht opgezegd. Door de belangenbehartiging heeft de Deutsche Bank zich ingespannen om voor alle ondernemers een nieuwe bank te vinden.

op verschillende terreinen richting overheden en andere belanghebbende partijen (zoals vastgoedeigenaren, distributeurs, toeleveranciers et cetera). Dat kan op lokaal, provinciaal of landelijk niveau. Thema's waar brancheverenigingen in de detailhandel zich mee bezighouden zijn: juridisch advies, werkgeverslasten, kredietverstrekking, veiligheid, concurrentieverhoudingen, belastingen, betalingsverkeer, arbeids- en huurrecht.

Afstemming over winkeltijden en koopzondagen

Vaak zijn de winkelopenings-tijden in winkelgebieden niet uniform. Om duidelijkheid te scheppen voor de consument, is het van belang dat alle winkels op logische en met elkaar afgestemde momenten open zijn. Dit geldt ook voor koopzondagen. In veel gemeenten laat de gemeenteraad (in toenemende mate) beslissingen over winkelopeningstijden aan ondernemers zelf.

Aandachtspunten ten aanzien van de afstemming zijn:

- Afstemmen koopavond op het veranderde koop- en bezoekgedrag van de consumenten (bijvoorbeeld koopavond afschaffen of verplaatsen van de donderdag naar de vrijdag).
- Afstemmen van het aantal en de data van de koopzondagen (gemeente en ondernemers) rekening houdend met de koopzondagen in de omringende centra.
- Het aantal en de data van de koopzondagen communiceren naar de doelgroepen (website, VVV, promotieblad et cetera).
- Het draagvlak voor de koopzondagen bij ondernemers zo groot mogelijk maken, zodat zoveel mogelijk winkels geopend zijn tijdens een koopzondag; liever twaalf goede koopzondagen dan 52 halve.

Ondernemersfonds

Een ondernemersfonds is een fonds voor en door ondernemers om gezamenlijke activiteiten te bekostigen, bovenop de gemeentelijke inspanningen, op bedrijventerreinen en in winkelgebieden, bijvoorbeeld op het vlak van veiligheid of attractiviteit voor de consument. Er bestaat een overlap tussen de activiteiten van een ondernemersfonds en een straat-, centrum- of binnenstadsmanagementorganisatie. Een ondernemersfonds wordt dan ook vaak gebruikt als financiële ondersteuning van een dergelijke organisatie.

Een voordeel van een ondernemersfonds is dat het, door de specifieke financiële inrichting, collectieve investeringen van winkeliers mogelijk maakt zonder de problematiek van zogenaamde *free riders* (ondernemers die wel



meeprofiten van maatregelen, maar niet willen meebetalen). Ondernemersfondsen zijn populair, getuige de sterke groei van het grote aantal initiatieven in Nederland.

Een ondernemersfonds wordt vaak gevuld via een (eventueel door de ondernemers zelf aangevraagde) gemeentelijke belastingheffing, bijvoorbeeld:

- *De reclame- en/of precarioheffing*: De reclameheffing is gebiedsgericht toepasbaar en geldt enkel voor ondernemers met reclame-uitingen. Het is mogelijk om een vast tarief te hanteren of te variëren, bijvoorbeeld op basis van de omvang van de reclame of naar straat. Sinds eind 2011 is het mogelijk om de WOZ-waarde van het gebruikersdeel van de panden als grondslag te nemen. De precarioheffing is een belasting die gemeenten kunnen heffen over voorwerpen die zich onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond bevinden, zoals luifels, winkeluitstallingen, bloembakken, passages en dergelijke.
- *Bedrijven Investerings Zones (BIZ)*: Experimentenwet vanuit de Rijksoverheid die per 1 mei 2009 voor een periode van 2,5 jaar in werking is getreden en het mogelijk maakt voor ondernemers om gezamenlijk een zone aan te wijzen voor collectieve financiering. Ondernemers bepalen zelf de investeringsmaatregelen en de opbrengst komt ter beschikking van de ondernemers. Een stevig draagvlak onder ondernemers is nodig om een BIZ in te stellen. Zie verder kader hiernaast.
- *Onroerende zaakbelasting (OZB)*: Belasting over onroerende zaken die gemeentebreed

geldt en uit een eigenaren- en gebruikersdeel bestaat. De opbrengst ervan kan worden ondergebracht in een apart ondernemersfonds, waarbij per winkelgebied zogenaamde 'trekkingsrechten' kunnen worden afgesproken. Ook vastgoedeigenaren kunnen participeren in een OZB-fonds.

Experimentwet Bedrijveninvesteringszone

Gedurende de looptijd van de experimentenwet Bedrijveninvesteringszone (BIZ) van 1 mei 2009 tot 1 oktober 2011 zijn er 112 initiatieven gestart. De wet krijgt per 1 januari 2015, na evaluatie, een definitief karakter. Een nieuw aspect daarbij is dat ook vastgoedeigenaren een BIZ kunnen starten.

Met de aanpassingen aan de BIZ-wet per 1 januari 2015 zal het aantal BIZ's naar verwachting een vlucht nemen. Doordat het een wetgeving betreft, speciaal bedoeld voor fondsvorming van ondernemers, is het in Nederland de meest zuivere methode, die met name onder winkeliers het meest populair is. Er zijn strenge draagvlak-eisen: minimaal 50% van de ondernemers moet reageren op de officiële draagvlakmeting en daarvan moet minimaal twee derde voor de invoering van de BIZ stemmen. Deze draagvlak-eisen voorkomen oneigenlijk gebruik, wat de belangrijkste kritiek van winkeliers is op de andere methoden. Bij andere financieringswijzen bestaat het risico dat de instrumenten op niet-democratische wijze worden ingevoerd en dat de opbrengsten verdwijnen in de algemene middelen van de overheid. Heldere afspraken tussen de partijen in de vorm van een convenant of uitvoeringsovereenkomst kunnen dit overigens voorkomen.

113

City- en gebiedsmarketing en -promotie

Citymarketingcampagnes kunnen succesvol zijn als ze herkenbaar zijn en een duidelijke relatie met een bestaand beeld van de betreffende stad hebben.



Goede voorbeelden zijn 'Moderne industriestad' van Tilburg, dat heeft geholpen om het imago van oude textielstad kwijt te raken; 'City of Life Sciences' van Wageningen; 'Leading in technology' van Eindhoven. Een veel oudere, maar nog steeds geslaagde slogan, is 'Er gaat niets boven Groningen'. In gevallen waarin een beeld wordt uitgedragen dat niet overeenkomt met de ervaringen van de bezoeker, heeft een citymarketing slogan een contraproductief effect, evenals bij te algemene slogans zoals 'Bruisend...', 'Gastvrij...', 'Gezellig verblijven in...'.

Gebiedsmarketing betreft uiteraard meer dan een slogan. Een publiek-privaat samenwerkingsverband (bijvoorbeeld straat-, centrum- of binnen-stadsmanagement) kan het voortouw nemen voor een gezamenlijke aanpak en coördinatie op het vlak van promotie, marketing en evenementen. Op deze wijze kan gezocht worden naar de juiste onderlinge afstemming en synergie, met ook kansen voor krachtenbundeling en wellicht kostenbesparingen.

Randvoorwaardelijke acties in dit verband zijn:

- Vaststellen identiteit en onderscheidend vermogen en de wijze waarop deze versterkt kan worden.
- Vertalen van marketingplan in promotieplan door neerzetten identiteit en onderscheidend vermogen.
- Citymarketing: het ontwikkelen van een beeldmerk, een slogan en eventueel een website voor het winkelgebied.

Vervolgens moeten concrete acties van diverse stakeholders langs de lijnen van het marketing en promotieplan worden uitgevoerd. Denk aan voorzieningen als bewegwijzering naar de winkels, horeca, cultuur, bezienswaardigheden, fiets- en wandelroutes; (dynamische) winkelplattegrond; wandelroutes (zoals winkelroute, horecaroute, kunstroute of architectuurroute); informatieborden op markante plekken en gebouwen. Maar ook arrangementen waarin winkels, horeca en cultuur aan elkaar worden gekoppeld; aanbieden van elektro-aansluitpunten voor fietsers of auto's (bij bepaalde winkels of horecagelegenheden) et cetera.

Uiteraard kan ook een sterk evenementenaanbod bezoekers naar winkelgebieden trekken. Het draagt bovendien bij aan de profilering van de gemeente en regio als geheel. Van belang is dat de evenementen herkenbaar zijn en, idealiter, periodiek terugkeren, zodat de evenementen ook de mogelijkheid krijgen om te groeien en een eigen aanhang op te bouwen. Ook voor evenementen geldt dat zij de identiteit van de stad het meest versterken als ze hier inhoudelijk of qua uitstraling bij aansluiten. Sturing op evenementen kan plaatsvinden door zelf de organisatie ter hand te nemen, of, en dit heeft op de lange duur meer effect, door een goed klimaat voor initiatiefnemers te scheppen, door een duidelijke vergunningssystematiek, hulp te bieden in communicatieve zin et cetera.

Binnen de samenwerking rondom marketing en promotie hebben diverse partijen een eigen rol. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld sturen door het voeren van een evenementenbeleid en het stimuleren van evenementen passend bij het gewenste imago (bijvoorbeeld middels subsidies, vergunningenbeleid). Ondernemers hebben een sterkere rol bij het aandragen en uitvoeren van evenementen. Vastgoedeigenaren kunnen bijdragen in financiële middelen of openstelling van panden voor tijdelijk gebruik.

Samenwerking rondom 'Het Nieuwe Winkelen'

Sinds Veenendaal in januari 2011 door Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) is gekozen als pilotstad voor haar project 'Het Nieuwe Winkelen in de binnenstad', zijn er over heel Nederland dergelijke initiatieven gestart, onder meer in Deventer, Veldhoven, Leeuwarden, Enschede, Arnhem Alkmaar en Goes. De aanleiding voor het project was de opkomst van het (mobiele) internet en diverse andere digitale innovaties die de wijze waarop consumenten winkelen beïnvloeden (zie ook hoofdstuk 'Trends'; 'Digitalisering van de samenleving').

In deze pilotgebieden worden gezamenlijk initiatieven ondernomen door ondernemers, overheden en vastgoedeigenaren om proactief op deze veranderingen in te spelen en hier op gebiedsniveau voordeel uit te halen. Het gaat onder meer om het gezamenlijk ontwikkelen van een website, *app* of eventueel gedeelde webshop



voor het hele winkelgebied; het aanbieden van gratis wifi; het voeren van digitale promotie- en kortingsacties; aanbieden van gepersonaliseerde winkelroutes en marketing aan consumenten; afhaalmogelijkheden aan de rand van de binnenstad; digitale passchermen; continue monitoring etcetera. Met name voor kleinere winkeliers is het aansluiten bij een dergelijke pilot een uitkomst omdat hij zelfstandig de benodigde geld- en tijdsinvestering moeilijk kan opbrengen.

De experimenten rondom Het Nieuwe Winkelen tonen aan dat het succes sterk afhankelijk is van het aantal deelnemers. Bij voorkeur dienen alle ondernemers te participeren. In de praktijk blijkt dit moeilijk realiseerbaar te zijn. (Inter)nationale ketens haken vaak af omdat zij een eigen online strategie hebben. Bovendien zijn een heldere strategie – Wat is het doel? Welke (digitale) middelen zijn eigenlijk geschikt? – een flinke dosis uithoudingsvermogen en voldoende financiële middelen belangrijke voorwaarden bij de start.

115

Beleggers in retailvastgoed

Vastgoedeigenaren, ook wel vastgoedbeleggers genoemd, zijn verantwoordelijk voor de invulling, het onderhoud, de beeldkwaliteit en de



vernieuwing van de winkelpanden. In het geval dat een belegger een geheel winkelcentrum of (groot) aantal winkelpanden in een winkelgebied bezit, heeft hij daarnaast een sterk belang voor het gebied als geheel, inclusief het stimuleren van een aantrekkelijke branchering.

Beleggers in retailvastgoed spelen daarom een bepalende rol in de toekomst van winkelgebieden. Hieronder beschouwen we de belangrijkste gereedschappen die beleggers ter beschikking staan.

Omdat de Nederlandse huurwetgeving zeer bepalend is voor de mogelijkheden van beleggers om te sturen op het gebruik van hun vastgoed – en daarmee op de dynamiek in winkelgebieden – introduceren we hieronder de hoofdlijnen van deze wetgeving. Ook gaan we in op het verschil van mening tussen beleggers en winkeliers over de noodzaak om deze wetgeving aan te passen. De huurwetgeving op

De Nederlandse huurwetgeving

Het Nederlandse recht rondom de (ver)huur van retailvastgoed bestaat uit de volgende hoofdlijnen:

- Er gelden minimale wettelijke huurtermijnen van 5+5 jaar. De huurder kan aan het eind van de overeengekomen huurperiode opzeggen, de verhuurder niet. Als de huurder niet opzegt, dan loopt de huur voor onbepaalde tijd door en gelden er zeer beperkte gronden voor de verhuurder om het huurcontract op te zeggen. Opzegging door de verhuurder vindt plaats door middel van een gerechtelijke procedure;
- De huurprijs kan periodiek worden aangepast volgens een wettelijk systeem waarbij de huur wordt getoetst aan gemiddelde huurprijzen over vijf voorgaande jaren;
- Bij overdracht van het bedrijf (bijvoorbeeld door pensionering) kan de hurende winkelier verlangen dat de (hoogte van de) huur overgaat op de koper ('indeplaatsstelling').
- Sinds 2003 zijn twee aspecten nieuw in het huurrecht die verhuurders meer mogelijkheden geven: renovatie als opzeggingsgrond en de mogelijkheid om, met goedkeuring van de kantonrechter, contractueel af te wijken van de niet dwingend rechterlijke elementen in de huurwetgeving. De hierboven genoemde 'indeplaatsstelling' bleef hierbij echter gehandhaafd.

Veel beleggers in retailvastgoed vinden de huidige huurwetgeving te star en niet meer van deze tijd. Zij bepleiten aanpassen van de huurwetgeving om onderstaande redenen:

- Het huidige huurrecht gaat primair uit van de bescherming van de kleine middenstander die afhankelijk is van de winkellocatie. Dit sluit echter niet meer aan op huidige marktsituatie waarin (vestigingen van) het grootwinkelbedrijf de norm zijn geworden;

- Een winkelier die geen toegevoegde waarde meer heeft voor het winkelcentrum kan de huur nu niet worden opgezegd. Verhuurders hebben daardoor weinig grip op de huurdersmix en kunnen onvoldoende inspelen op de (veranderende) wens van de consument;
- Huurprijzen kunnen niet (opnieuw) worden onderhandeld na een huurperiode. Tevens leidt de huurprijsherzieningsprocedure tot een 'algemene standaardhuur', terwijl verhuurders graag meer maatwerk zouden willen bieden. Variatie in huurprijs naar bijvoorbeeld draagkracht, type activiteit en bijdrage aan het functioneren van het gehele winkelgebied;
- De huurtermijn is niet flexibel; huurcontracten zijn nu of 'oneindig' of tijdelijk, met een maximum van twee jaar. Twee jaar is voor een winkelier echter te kort om een (kwalitatief goede) inventaris te kunnen afschrijven;
- Invoering van de veelgenoemde 'omzethuur' is niet zonder meer mogelijk, vanwege het dwingende rechterlijke karakter van de huurwetgeving, en vanwege de wettelijke huurherzieningsregeling.

Veel winkeliers (voor zover zij huurder zijn) kunnen zich in zijn algemeenheid wel in de huidige huurwetgeving vinden. De argumenten die zij hiervoor hebben:

- De huidige huurwetgeving biedt mogelijkheden voor het maatwerk dat de winkeliers én verhuurders willen hebben;
- De winkelier is voor de uitoefening van zijn bedrijf afhankelijk van de locatie en verdient daarom bescherming;
- De huurder ziet zichzelf in een dwangpositie zonder de bescherming van de wet;
- Beleggers moeten genoeg nemen met de huuropbrengst en winkeliers zijn primair verantwoordelijk voor de wijze van exploitatie van hun winkel.

Winkeliers constateren dat de mogelijkheden die de wet biedt om dynamiek te creëren in winkelgebieden ruim genoeg zijn. De nieuwe mogelijkheden om contractueel af te wijken op alle fronten van de wet behalve de indeplaatsstelling, scheppen volgens de winkeliers voldoende mogelijkheden om omzethuren of andere huurin-

centives in te voeren. Om deze mogelijkheden te benutten moet vooraf goed wordt nagedacht en gepland op contractueel niveau. De extra inspanningen en investeringen voor een huurstructuur op maat zouden nog meer onderdeel van hun denk- en werkwijze kunnen worden.⁴

zichzelf is uiteraard geen instrument van beleggers, maar van de Rijksoverheid.

Huurincentives

Huurincentives kunnen door beleggers worden ingezet om dynamiek in een winkelgebied te bevorderen, een aantrekkelijke huurdersmix te realiseren of leegstand tegen te gaan. Voorbeelden van huurincentives zijn ingroeihuren, omzeterelateerde huren of tijdelijke huurcontracten (maximaal twee jaar).



Zoals in het kader hierboven geschetst, zouden beleggers graag eenvoudiger en met minder risico op huurprijsherzieningsprocedures, individuele (prijs)afspraken maken met bijvoorbeeld (startende) ondernemers of vernieuwende winkelconcepten, bijvoorbeeld door middel van ingroei- of omzethuren. Beleggers ervaren de doorwerking van eventuele lagere (aanvangs)huren op een huurprijsherziening vooralsnog echter als een risico. Het aanbieden van tijdelijke huurcontracten van maximaal twee jaar kan, afhankelijk van de overige voorwaarden, ook als huurincentive worden beschouwd. In de praktijk worden omzethuren en kortere huurcontracten al toegepast, bijvoorbeeld in het vernieuwde winkelcentrum Babylon bij station Den Haag Centraal.

Huurverlaging

Beleggers zijn voorzichtig met permanente huurverlagingen voor 'gebruikelijke' winkelhuurcontracten. Ten eerste kan een lagere huur, vanwege de sterke huurdersbescherming, niet tussentijds naar boven worden aangepast, bijvoorbeeld bij een aantrekkelijke economie of een gebied dat in de lift zit. Ten tweede leidt permanente huurverlaging over het algemeen tot een afwaardering van de vastgoedwaarde van een pand, wat tot ongewenste effecten (voor de belegger) kan leiden. Ten derde creëert huurverlaging van een pand, via het principe van de huurprijsherzieningsprocedure, onzekerheid over het rendement op gebiedsniveau, omdat ook door andere huurders in het winkelgebied huurverlaging kan worden afgedwongen. Dit effect is vooral een risico voor grotere beleggers die een geheel winkelcentrum of een (groot) aantal panden in een winkelgebied bezitten.



Ondanks deze voorzichtigheid zijn, met name op B- en C-locaties, de gemiddelde winkelhuren de afgelopen jaren overigens wel degelijk gedaald. Landelijke cijfers hierover zijn niet openbaar beschikbaar. Op A1-locaties, zeker in grotere steden, is dit vanwege de blijvende gewildheid van deze locaties veel minder het geval.

De huurprijzen van winkelruimte in Nederland verschillen overigens enorm van elkaar. Op sommige B- of C-locaties in kleinere steden of dorpen in krimpgebieden kan bijvoorbeeld voor € 50/m² per jaar winkelruimte worden gehuurd, terwijl op de Kalverstraat in Amsterdam rond de € 3.000/m² per jaar wordt betaald.

Funcietransformatie

In goed functionerende winkelgebieden sluit het (vastgoed)aanbod aan op de (vastgoed)vraag. Een belangrijk aspect hierbij is de locatie: de juiste functie op de juiste plek. Wanneer een functie op een bepaalde locatie niet aansluit op de vraag, resulteert dit vaak in leegstand of ongewenst gebruik. In dit geval kan het een optie zijn om proactief een functiewijziging door te voeren.



Een proactieve functiewijziging gaat (vaak) gepaard met een meer of minder ingrijpende aanpassing van de panden. Dit vergt zowel van de vastgoedeigenaar, als van de betrokken publieke partijen, een langetermijnperspectief. Het inzetten van functietransformaties hangt nauw samen met de beschikbare middelen (tijd, kennis en geld) van een vastgoedeigenaar. Daarnaast speelt de verwachte waardeontwikkeling, huurzekerheid en huurprijshoogte een belangrijke rol bij de afweging tot functiewijziging. Andere zaken die kunnen meespelen zijn de structuur van (reeds bestaande) financieringsconstructies en overwegingen op portefeuilleniveau (bij grotere beleggers). Een makelaar kan transformatieprocessen ondersteunen, met zijn kennis over de effecten op vastgoedwaardes.

Op hoofdlijnen zijn er twee richtingen van functietransformatie denkbaar: van een

commerciële functie naar een niet-commerciële functie, of vice versa. In de huidige situatie waarin niet het uitbreiden maar compacter maken van winkelgebieden centraal staat, gaat het met name in randgebieden vaak om het verkleuren van winkels naar woningen, of eventueel kleinschalige werkplekken of maatschappelijke voorzieningen. Bij het transformeren van commercieel onroerend goed naar wonen moet een vastgoedeigenaar in de meeste gevallen bereid zijn minder huurinkomsten te ontvangen (met een daling van de waarde van het vastgoed tot gevolg) en te investeren. Daar tegenover staat de zekerheid om inkomsten voor een langere periode te ontvangen. Het rendement hoeft echter niet altijd lager te zijn, denk hierbij aan een minder perspectiefrijke winkellocatie waar de winkelhuren zeer laag liggen.

Bij het bovenstaande dient te worden opgemerkt dat een functietransformatie gefaciliteerd moet worden in een bestemmingsplan. Gemeenten kunnen verkleuring van winkels naar woningen bespoedigen door proactief winkelbestemmingen te verruimen naar wonen, met een voorziening dat de gemengde bestemming (na enige tijd) vervalt als een pand eenmaal een woonfunctie heeft gekregen.

Wonen boven winkels

Het realiseren van woningen in leegstaande of weinig gebruikte verdiepingen boven winkels, kortweg wonen boven winkels, zorgt voor een betere leefbaarheid, meer sociale controle en veiligheid. Tegelijkertijd versterkt wonen boven winkels de multifunctionaliteit van een winkelgebied en zorgt het voor een kwaliteitsverbetering van het vastgoed.



Het realiseren van wonen boven winkels verschaft meerwaarde, maar kan, afhankelijk van de specifieke situatie, worden belemmerd door een zogenaamde 'onrendabele top'. De hoogte van de onrendabele top wordt onder meer bepaald door de lokale (huur)woningmarkt, de woningen die gerealiseerd kunnen worden, de rendementseis van de investeerder, het beheer en onderhoud en de totale exploitatieperiode. Daarnaast zijn de ingrepen bouwkundig vaak complex, wat de investeringskosten kan verhogen. Een ingreep die bijvoorbeeld vaak uitgevoerd moet worden is het toegankelijk maken van de verdieping. Hiervoor moet soms een deel van het winkelpoppervlak worden opgeofferd, wat een kostbare en soms omstreden ingreep is. Sommige gemeenten kennen een stimuleringsregeling voor wonen boven winkels, waarmee de onrendabele top (deels) kan worden gefinancierd en er toch mogelijkheden ontstaan.

Onder de juiste omstandigheden kan het realiseren van appartementen op de verdieping voor beleggers ook financieel interessant zijn, vooral als gerekend wordt over een langere termijn. Woningen geven een stabiele huuropbrengst met een beperkt risico en de waarde van het pand wordt meteen al fors hoger. De financiële haalbaarheid van wonen boven winkels moet per geval worden bekeken.⁵

Panden samenvoegen

De oppervlakte van de (veelal historische) panden in winkelgebieden is vaak klein en sluit daardoor niet aan bij de wensen van grotere retailketens. Met name door de trend van schaalvergroting ontstaat er een toenemende vraag naar grote panden. Door het samenvoegen van panden kunnen vastgoedeigenaren de dynamiek faciliteren en kan de kans op het vestigen



van een trekker die het functioneren van de gehele straat of het gehele winkelgebied kan verbeteren, vergroot worden. Ook wordt de verhuurbaarheid van de panden vergroot. Het al dan niet samenvoegen van winkelpanden vergt maatwerk per winkelgebied en is, door het huidige huurrecht, bovendien afhankelijk van de medewerking van hurende winkeliers. Zie tevens het kader 'stedelijke herverkaveling'.

Optimaliseren uitstraling pand

De uitstraling van de gevels en wanden bepalen mede de attractiviteit van een winkelgebied. De verbetering van gevels en winkelpuien kan dus de uitstraling van een winkelgebied aantrekkelijker maken. Hierbij valt te denken aan renovatie van de gevels, (de aanpak van achterstallig) onderhoud van de wanden, of het aanlichten van panden. De vastgoedeigenaren zijn veelal verantwoordelijk voor deze ingrepen. Daarnaast kunnen vastgoedeigenaren participeren in een gezamenlijke luifel-aanpak of deelnemen aan een graffiti-project (initiatief hiervoor ligt vaak bij gemeente of centrummanagement). Als beleggers dergelijke kwaliteitsverbeteringen rendabel willen uitvoeren is vaak een (vrijwillige) huurverhoging van de hurende winkelier nodig. Dit is in de praktijk vaak lastig.



Actieve acquisitie

Voor de aantrekkingskracht van een winkelgebied is een aantrekkelijk winkel- en horeca-aanbod van groot belang. Daarom dienen er inspanningen geleverd te worden om in ieder geval de aantrekkingskracht van het aanbod te behouden en waar mogelijk te vergroten. Een belangrijk instrument is de actieve acquisitie van een geschikte onderneming. De vastgoed-



eigenaar of makelaar kan energie steken in het vinden van een onderneming die past in het betreffende winkelgebied op de betreffende locatie. Aspecten die hierbij een rol spelen zijn de sector, de branche, het feit of het een speciaalzaak of een keten is, de formule et cetera. Diverse gemeenten ondersteunen beleggers actief in het aantrekken van gewenste ondernemers.

(Zelf)organisatie en onderlinge samenwerking

De samenwerking tussen publieke en private partijen kan door een structureel overleg worden verbeterd.



Hierbij moet voor alle partijen duidelijk zijn dat men een gedeeld belang heeft: het goed functioneren van het winkelgebied en, op hoger schaalniveau, de lokale en regionale detailhandelsstructuur.

Samenwerking tussen vastgoedeigenaren en overige partijen verloopt vaak beter als vastgoedeigenaren ook onderling georganiseerd zijn. Een (belangen)vereniging van vastgoedeigenaren kan dan als gesprekspartner fungeren naar andere belanghebbende partijen en ervoor zorgen dat de belangen van (verschillende typen) beleggers worden vertegenwoordigd tijdens besluitvormingsprocessen. Ook kunnen de beleggers, via deze vereniging, ervoor kiezen om gezamenlijke projecten of processen te organiseren en financieren. Dergelijke verenigingen bestaan op meerdere schaalniveaus: gebiedsniveau, gemeentelijk, soms regionaal en landelijk niveau (IVBN en Vastgoed Belang). Lokaal zijn op dit moment in veel grote en middelgrote steden verenigingen van vastgoedeigenaren actief, vooral in de centrumgebieden. Het belang van samenwerking wordt door beleggers in retailvastgoed steeds meer ingezien, met een sterke opkomst

van diverse vormen van samenwerking tot gevolg.

Op lokaal niveau dringen verenigingen van vastgoedeigenaren er bijvoorbeeld vaak bij gemeenten op aan om:

- actief te sturen en te handhaven op het vastgestelde winkellocatiebeleid (volgens de detailhandelsstructuurvisie);
- bestemmingsplannen flexibeler te maken (bijvoorbeeld voor functiewijziging);
- de inrichting van de openbare ruimte te optimaliseren;
- subsidies te verlenen.

Voor gezamenlijk georganiseerde projecten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gezamenlijke gevelaanpak of (een bijdrage aan) de verbetering van de openbare ruimte. Het is daarnaast van groot belang dat een lokale (belangen)vereniging van vastgoedeigenaren als deelnemers en meefinanciers worden betrokken bij het centrummanagement. Meer hierover in het kader 'Centrummanagement' op pagina 109.

Creëren tijdelijke kwaliteit

Vastgoedeigenaren kunnen ook diverse acties ondernemen die niet direct invloed hebben op de vastgoedwaarde of op de huurinkomsten voor langere termijn, maar wel tijdelijke kwaliteit creëren. De aantrekkelijkheid van een winkelpand kan bijvoorbeeld vergroot worden door het faciliteren van tijdelijke gebruikers, zoals *pop-up* winkels, galleries, restaurants of hotels. Een goede tijdelijke invulling zorgt voor reuring en een positieve



Stedelijke herverkaveling via een vastgoedfonds



Stedelijke herverkaveling is een instrument dat door (retail)vastgoedbeleggers gebruikt kan worden om gebiedsontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken en het (vastgoed)beheer van winkelgebieden te versterken.

Een belangrijke succesfactor voor succesvolle stedelijke herverkaveling is de actieve medewerking van de gemeente (op juridisch-planologisch gebied) en (een groot deel van) de winkeliers, omdat zij bereid moeten zijn om mogelijkwerijs naar andere winkelpanden te verhuizen. Als de nood hoog genoeg is in een winkelstraat (dalende omzetten, weinig passanten, slechte branchering) en zoveel mogelijk partijen de meerwaarde van een herverkaveling inzien, is de kans op slagen het grootst. Zelfs dan is stedelijke herverkaveling echter een ingewikkelde procesopgave.

Er bestaan verschillende varianten van stedelijke herverkaveling. Hier wordt ingegaan op één van deze varianten: het vastgoedfonds. Het principe is als volgt: een vastgoedfonds wordt opgericht dat moet gaan functioneren als een besloten vennootschap waarin het gezamenlijk eigendom van een groot deel of alle panden in een vooraf gespecificeerd winkelgebied wordt ondergebracht. Elke deelnemende vastgoedeigenaar brengt het bezit in tegen de actuele marktwaarde (middels onafhankelijke, vaak dubbele taxatie). In ruil voor zijn vastgoed krijgt hij naar rato aandelen in het vastgoedfonds. De vastgoedeigenaar

ontvangt voortaan dividend van het fonds in plaats van huur voor zijn pand. Het fonds wordt dagelijks bestuurd door een vastgoedprofessional, maar de aandeelhouders bepalen het beleid.

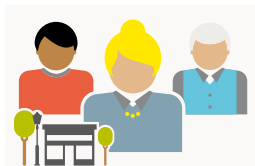
Wat zijn nu de voordelen van de fondsconstructie? Op vastgoedmanagementniveau maakt het individuele belang plaats voor het collectieve belang. Voorheen individuele risico's (op leegstand bijvoorbeeld), worden gedeeld. Er kan beter worden gestuurd op branchering. Ook wordt het mogelijk om (nieuwe typen) externe investeerders aan te trekken, die geen interesse hadden gehad om te investeren in individuele panden. Op ruimtelijk niveau wordt het eenvoudiger om panden te koppelen, kadastrale grenzen aan te passen, woningen boven de winkels te realiseren, winkels andere functies te geven (of juist extra winkels te realiseren) of andere ruimtelijke ingrepen te doen die de waarde van het fonds ten goede komen. Dergelijke ingrepen vormen de stedelijke herverkaveling.

Door het intensieve proces, het (voorheen) ontbreken van urgentie en het ontbreken van wetgeving die vastgoedeigenaren of winkeliers verplicht tot deelname aan stedelijke herverkavelingen, wordt stedelijke herverkaveling in winkelgebieden nog niet op grote schaal toegepast. Wel zijn er enkele veelbelovende pilotprojecten, onder andere in de Noorderboulevard in Rotterdam en de Voorstraat in Dordrecht.

uitstraling van het pand en het omliggende winkelgebied (in tegenstelling tot een leegstand winkelpand). Het tijdelijk gebruik van winkelpanden voor allerlei doeleinden is sterk in opkomst.⁶

Provincies

De wijze waarop provincies omgaan met en invulling geven aan hun provinciaal detailhandelsbeleid is



zeer divers. Bij alle provincies is een ontwikkeling waar te nemen naar een sterkere beïnvloeding van en bemoeienis met de detailhandelsmarkt. Dan gaat het in het bijzonder om beïnvloeding van detailhandelsontwikkelingen met een bovenlokale impact.

Afhankelijk van de specifieke opgave, de sturingswens, de (bestuurs)cultuur en de dynamiek in de wisselwerking tussen de provinciale politiek en stakeholders uit het detailhandelsveld, is de ene provincie meer bezig met het voeren van een actief detailhandelsbeleid dan de andere provincie. De zwaarte en reikwijdte van het instrumentarium dat provincies hiertoe inzetten ontwikkelt mee. Een activiteit die steeds meer gemeenten ontplooiën is het stimuleren van gemeenten om regionaal detailhandelsbeleid vast te stellen en te handhaven. Steeds meer provincies overwegen of zij dit aan gemeenten moeten verplichten.

Provinciale structuurvisie

In de provinciale structuurvisie schetst de provincie haar ruimtelijke ambities voor de komende jaren. Gemeenten moeten in hun structuurvisie binnen de kaders van de provinciale visie



blijven (tenzij zij hier 'gemotiveerd van afwijken'). In de provinciale structuurvisie geeft de provincie ook haar visie op ruimte voor nieuwe detailhandelsvestigingen, in ieder geval waar het om grootschalige en perifere detailhandel, aan de rand van of buiten de gemeentegrenzen. Een provinciale structuurvisie, is net als de gemeentelijke structuurvisie, een richtinggevend beleidsdocument maar geen juridisch afdwingbaar plan.

Provinciale detailhandelsvisie

Sommige provincies hebben naast de algemene structuurvisie een aparte detailhandelsvisie (soms gecombineerd met bedrijventerreinen of *leisure*), bij andere zit de provinciale detailhandelsvisie verwerkt in de structuurvisie.



Provinciale ruimtelijke verordening

Provincies geven hun beleid (en visies) een juridische vertaling in een provinciale verordening. Voor winkelgebieden is de verordening ruimte (of ruimtelijke verordening) het meest relevant. De regels uit deze verordening werken verplichtend door in (nieuwe) gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten.



Dit werkt als volgt. In het formele vooroverleg toetst de provincie een nieuw bestemmingsplan van een gemeente binnen haar grenzen aan de provinciale verordening. Wanneer zij bezwaren heeft tegen (een deel van) het vastgestelde bestemmingsplan, dan kan de provincie een zienswijze indienen. Op het moment dat de gemeente deze zienswijze niet of niet geheel overneemt, dan kan de provincie een zogeheten 'reactieve aanwijzing' geven. Voor het deel van het bestemmingsplan waarvoor de provincie een reactieve aanwijzing

geeft, kan het bestemmingsplan niet in werking treden. Vervolgens moet een bestemmingsplan worden vastgesteld conform de reactieve aanwijzing. In plaats van het geven van een reactieve aanwijzing, kan de provincie er ook voor kiezen om in beroep te gaan tegen het bestemmingsplan.

Interbestuurlijk toezicht

Een nog zwaarder juridisch instrument dat provincies hebben is het interbestuurlijk toezicht. Dit instrument kunnen provincies inzetten wanneer gemeenten zich niet aan geldende wetten en regels houden. Veel provincies hebben ervoor gekozen om de wijze waarop



ze gebruik maken van dit instrument vast te leggen in een bestuursovereenkomst.

Financiële provinciale instrumenten

Verschillende provincies zetten financiële middelen in voor de revitalisatie van binnensteden of andere stedelijke gebieden. Specifiek op het vlak van detailhandel financieren enkele provincies pilots rondom innovatieve detailhandelsconcepten, of ruimtelijke ingrepen in winkelgebieden in het kader van de herstructurering van krimpgebieden.



Ook financieren veel provincies (een deel van) de proceskosten voor het opstellen van regio-

Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland

In de provinciale ruimtelijke verordening van Noord-Holland (2013) staat over detailhandel onder meer te lezen:

- Een gemeentelijk bestemmingsplan mag niet voorzien in de mogelijkheid om detailhandel uit te oefenen op een bedrijventerrein of kantoorlocatie, tenzij:
 - het een afhaalpunt voor e-commerce betreft;
 - het gaat om detailhandel ondergeschikt aan de bedrijfs- of kantoorfunctie
 - het gaat om volumineuze, brand- of explosiegevaarlijke detailhandel die niet inpasbaar zijn in binnensteden en wijkwinkelcentra, uit een oogpunt van hinder, veiligheid of verkeersaantrekkende werking;
- Een bestemmingsplan mag voorzien in grootschalige (perifere) detailhandelsvestigingen, mits:

- wordt voldaan aan de provinciale 'ruimtelijke kwaliteitseis in geval van verstedelijking in het landelijk gebied';
- op een locatie gelegen in of aansluitend op bestaande binnensteden en winkelcentra indien dit aantoonbaar niet leidt tot ernstige verstoring en/of duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur;
- als in de binnensteden en/of wijkwinkelcentra aantoonbaar geen ruimte gevonden kan worden;
- als aantoonbaar sprake is van thematische binding aan een bestaande perifere locatie.
- de toelichting bij het bestemmingsplan dat nieuw toe te voegen grootschalige (perifere) detailhandel mogelijk maakt aangeeft in hoeverre regionale afstemming heeft plaatsgehad binnen de regionale adviescommissie en melding maakt van het advies van deze commissie.

nale detailhandelsvisies door gemeenten. Provincies spelen verder een financiële rol bij kennisontwikkeling en kennisdeling rondom detailhandel, bijvoorbeeld door het (mede) financieren van dataverzameling en onderzoek naar regionale koopstromen, effecten van *online retail* en het (laten) organiseren van congressen, symposia, workshops et cetera.

Procesmatige provinciale instrumenten

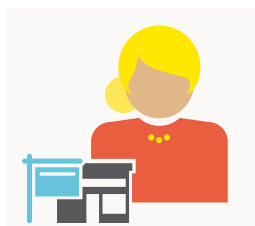
Regionale samenwerking in de vorm van overleg, afstemming en het vastleggen van afspraken wordt steeds belangrijker. Provincies stimuleren regionale samenwerking door het instellen van Regionale Adviescommissies Detailhandel of het instellen van provinciale expertteams.



124

Bedrijfsmakelaars

Vanuit een diepgaande kennis van de lokale en regionale vastgoed- en retailmarkt bemiddelen makelaars van retailvastgoed, oftewel bedrijfsmakelaars, in de verhuur, aanhuur, verkoop en aankoop van retailvastgoed. Daarbij horen ook andere taken als acquisitie- en brancheringswerkzaamheden, taxaties, vastgoedmanagement en (advisering bij) tijdelijke of permanente (her)ontwikkeling van panden en gebieden. In winkelgebieden vervullen bedrijfsmakelaars een brugfunctie tussen vastgoedeigenaren (vastgoedaanbod), winkeliers (vastgoedvraag) en andere betrokkenen zoals gemeenten. In sommige gevallen spelen zij, bijvoorbeeld via het centrummanagement, een veel bredere verbindende rol.



De instrumentenkist van makelaars bestaat onder meer uit:

Advies bij en begeleiding van bepaling van passende huur- en kooprijzen en contracten

Makelaars adviseren zowel de aanbod- als vraagzijde over realistische (passende) huur- en kooprijzen van winkelvastgoed. Hun marktkennis is onder meer gebaseerd op recente taxaties en andere transacties van vergelijkbaar vastgoed, analyses van de omgeving en *unique selling points* van het specifieke pand. Makelaars hebben een begeleidende rol voor een van de partijen in de onderhandeling over de hoogte van de huur en vorm van het huurcontract tussen een belegger en een (beoogde) huurder. Dit geldt ook voor koop.



Acquistiewerkzaamheden

Makelaars voeren marketing- en acquistiewerkzaamheden uit voor de (leegstaande of potentieel leegkomende) panden die zij in portefeuille hebben. Ook kunnen makelaars zitting hebben in een brancheringscommissie of in een centrummanagementorganisatie. Deze organisaties trachten onder meer door afstemming en gerichte acquisitie de juiste samenstelling van winkeliers in een winkelgebied te bevorderen.



Uitvoeren van taxaties

Een andere belangrijk instrument van makelaars is het feit dat zij taxaties van (retail)vastgoed uitvoeren. Dit is van groot belang voor beleggers, omdat de taxatiewaarde van hun vastgoedbezit van invloed is op eventuele verkopen en, daarmee, op het indirecte rendement van de belegger.



Ook voor financiers van retailvastgoed is de taxatiewaarde belangrijk, omdat dit voor hen het onderpand van een verstrekt krediet vormt (zie hoofdstuk Partijen en belangen).

Advies en begeleiding bij her-/doorontwikkeling van panden en gebieden

Geregeld adviseren makelaars vastgoedeigenaren en andere partijen over mogelijkheden voor herbestemming en herontwikkeling van specifiek vastgoed. Soms adviseren makelaars daarnaast op gebiedsniveau: functionele ontwikkelingsrichtingen, kansrijke aanvullingen in de branchering en het opstellen en naar de markt communiceren van gebiedsprofielen (gebiedsmarketing).



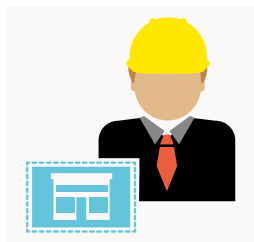
Efficiënt beheer van vastgoed

De makelaar kan in opdracht van de belegger functioneren als vastgoedmanager. De vastgoedmanager fungeert veelal als de schakel tussen de belegger en huurder en draagt bijvoorbeeld zorg voor het beheer, renovaties en exploitatie. In sommige gevallen fungeert de vastgoedmanager ook als woordvoerder of onderhandelaar naar de buitenwereld namens de belegger voor wie hij werkt.



Projectontwikkelaars

Een projectontwikkelaar is een professionele persoon of partij die – op eigen risico of in opdracht – vastgoedobjecten of gebieden realiseert. De rol van veel



projectontwikkelaars is de laatste jaren verschoven. Men ontwikkelt niet meer primair risicodragend via het innemen van grondposities, maar vaker vanuit een verbindende rol waarbij kennis en ervaring als meerwaarde in het ontwikkelingsproces worden ingezet. Bij de (her)ontwikkeling van winkelgebieden betekent dat onder meer dat projectontwikkelaars tot projecten proberen te komen die voldoen aan de behoefte van (beoogde) winkeliers (gebruikswaarde), die qua sfeer en uitstraling aantrekkelijk zijn voor de consument (belevingswaarde) en die voldoen aan de eisen van de eigenaren en/of beleggers voor zaken als flexibiliteit, beheer en duurzaamheid (toekomstwaarde). Hoe en waar projectontwikkeling kan plaatsvinden, vloeit voort uit keuzes die worden gemaakt binnen het brede proces van winkelplanning.

Zonder grondposities of bouwclaims kan de projectontwikkelaar niet zelfstandig invloed uitoefenen op een winkelgebied. Als hij daar door andere partijen toe in staat wordt gesteld, kan hij echter een belangrijke stempel drukken op de toekomst van winkelgebieden waar hij actief is.

Meerwaarde creëren door vakmanschap

Nu de focus in toenemende mate ligt op het verbeteren van bestaand stedelijk gebied, bestaat de rol van de projectontwikkelaar hoofdzakelijk uit het inzetten van zijn kennis en kunde om meerwaarde te creëren. Zijn belangrijkste 'instrument' is zijn vakmanschap: de concept- en projectontwikkeling. Het creëren van aantrekkelijke, haalbare en uitvoerbare projecten, die meerwaarde toevoegen aan een gebied. De proceskant van



dit vak vraagt onder meer om (tijdig) organiseren van samenwerking met (en draagvlak bij) de retailers om de feitelijke behoefte te peilen, met beleggers om de (financiële) randvoorwaarden in kaart te brengen en met de gemeente om te bezien wat de juridisch-planologische en beleidsmatige mogelijkheden zijn. Vervolgens moeten de behoeften, wensen en eisen van deze partijen met elkaar worden gewogen, financiële en organisatorische constructies worden ingericht, architecten en aannemers worden aangestuurd et cetera.

Realiseren gebieds- en gebouwkwaliteiten

De projectontwikkelaar heeft in zijn projecten veel invloed op de gebieds- en gebouwkwaliteiten die voortkomen uit zijn projecten. Deze gebouwde



126 kwaliteiten hebben een grote invloed op de functionaliteit en de uitstraling van winkelgebieden als geheel. Voorbeelden van kwaliteiten zijn bijvoorbeeld: passendheid van een ontwikkeling binnen de maat en schaal van een winkelgebied; een slimme routing, inbrengen van flexibiliteit of multifunctionaliteit in de bebouwing, esthetische kwaliteiten door een hoog (of juist laag) afwerkingsniveau, slimme positionering van parkeerfaciliteiten en diverse digitale voorzieningen.

Rijksoverheid



Fiscaal beleid

Eén van de fiscale beleidswijzigingen van de landelijke overheid waar winkeliers het minst blij mee waren de laatste jaren, was de btw-verhoging van 19 naar 21%, juist op een moment dat het consumentenvertrouwen laag was en de omzetten in de (non-food)detailhandel scherp terugliepen. Brancheorganisatie Detailhandel Nederland riep meerdere malen op om de btw-verhoging terug te draaien, omdat deze zou leiden tot meer faillissementen en banenverlies in de detailhandel.



Nationaal economisch beleid

Hoofdzakelijk via het ministerie van Economische Zaken voert de rijksoverheid ook allerlei economisch beleid dat relevant is voor winkelgebieden. Met name het ICT-beleid, zogenoemde 'topsectorenbeleid' en beleid voor toerisme en recreatie heeft raakvlakken met winkelgebieden. Ook zijn diverse subsidies en laagrentende leningen te verkrijgen voor ondernemers die innovatieve projecten uitvoeren.



Nationale ruimtelijkeordeningsbeleid

Ruim dertig jaar heeft het Rijk een behoorlijk restrictief beleid gevoerd voor detailhandel. Alleen perifere detailhandelsvestigingen en grootschalige detailhandelsvestigingen mochten – onder voorwaarden – buiten bestaand stedelijk gebied gevestigd worden.



In de Nota Ruimte werd dit principe losgelaten om ruimte te scheppen voor meer economische dynamiek. In de praktijk werd het restrictieve beleid echter voortgezet door gemeenten en provincies, de verantwoorde-

lijkheid voor de ruimtelijke ordening ligt inmiddels bij lagere overheden. Op ruimtelijke orderingsvlak werkt het Rijk nog met een beperkte eigen structuurvisie waarin de rijksbelangen op ruimtelijk vlak worden benoemd, zoals enkele infrastructuurprojecten, waterveiligheid en enkele sleutelprojecten.

Kennisontwikkeling en -verspreiding

De Rijksoverheid houdt zich, onder meer via de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bezig met kennisontwikkeling en kennisverspreiding rondom diverse aspecten die in winkelgebieden bieden en voor stakeholders in winkelgebieden van belang zijn. Daartoe doet zij diverse procesinvesteringen door overleggen op te starten en bij te wonen en monitoring, onderzoeken en kennisevenementen te financieren,



Wetgevende macht

De rijksoverheid is als enige overheid gemachtigd om wetten en landelijke regels uit te vaardigen. Voor winkelgebieden zijn onder meer de volgende wetten en regels relevant: de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Winkeltijdenwet en de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) Besluit ruimtelijke ordening en Besluit omgevingsrecht. Ook het huurrecht, zoals verankerd in het Burgerlijk Wetboek, is een relevant stuk wetgeving voor de toekomst van winkelgebieden (zie hierboven het kader 'De Nederlandse huurwetgeving' onder kop 'Beleggers in retailvastgoed').



Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Een landelijk instrument lichten we in het bijzonder uit. In oktober 2012 heeft het Rijk een belangrijk motiveringsinstrument voor nieuwe, stedelijke ontwikkelingen verplicht gesteld in het Besluit ruimtelijke ordening: de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De Ladder bouwt voort op het gedachtegoed van de zogenaamde SER-ladder; het streven naar duurzaam ruimtegebruik. De Ladder kent drie treden die gemotiveerd doorlopen moet worden. Gemeenten die overwegen nieuwe winkels te ontwikkelen, moeten eerst nut en noodzaak overwegen. Is er een regionale behoefte aan de geplande winkels (en winkeltypen)? Zo ja, kan (een deel van) de behoefte worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied, al dan niet door transformatie? Als dat niet het geval is dient een nieuwe uitleglocatie gerealiseerd te worden op een plek die multimodaal ontsloten is of kan worden. Kortom,



Omgevingswet

Een voor winkelgebieden relevante ontwikkeling op rijksniveau is de invoering van de Omgevingswet, naar verwachting in 2018. In deze wet worden tientallen wetten en meer dan honderd regelingen in het ruimtelijk domein gebundeld tot een nieuwe wet. Het doel van de Omgevingswet is meer helderheid te scheppen, de regeldruk omlaag te brengen en meer mogelijkheden te creëren om alle ruimtelijke orderingsbelangen integraal te kunnen afwegen. In deze wet worden diverse nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zoals de omgevingsvisie (in plaats van de structuurvisie) en het omgevingsplan (in plaats van het bestemmingsplan).

vooral eerst onderzoeken of er nog onbenutte binnenstedelijke ruimte beschikbaar is.

Voor detailhandel is hierbij in de Handreiking door het Ministerie van IenM specifiek aangegeven dat bij de afweging voor de behoefteeraming ook de bestaande winkelleegstand betrokken moet worden. Door de voorwaarde te stellen dat er sprake moet zijn van een regionale behoefte, wordt hierbij tevens ingestoken op een goede regionale afstemming van programmering van functies. De provincie heeft hierbij een nadrukkelijke rol.⁷

Overzicht en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we meer dan vijftig instrumenten, acties, maatregelen en samenwerkingsverbanden gepresenteerd die partijen in winkelgebieden kunnen inzetten om te werken aan winkelgebieden. Duidelijk wordt dat alle belanghebbenden op beleidsmatig, juridisch(-planologisch), financieel, procesmatig of fysiek niveau mogelijkheden hebben om de toekomst van winkelgebieden te beïnvloeden.

U vindt niet terug welke instrumenten voor uw specifieke winkelgebied, gemeente of regio de succesformule vormen. Het vormen van de juiste 'cocktail' is zeer afhankelijk van de specifieke lokale en regionale context. Hoe zijn, bijvoorbeeld, de economische en demografische vooruitzichten? Welke partijen zijn er in uw winkelgebied(en) te vinden? Hoe goed weten zij elkaar te vinden? Wie pakt de regie? Ook de dynamiek tussen belangrijke personen en hun expertise speelt daarbij een rol. Wel hopen wij dat u in dit hoofdstuk de bouwstenen vindt die u helpen om voor uw specifieke situatie praktische, instrumentele oplossingen te vinden.

Gezien de modulaire opzet van dit hoofdstuk volgt hieronder geen samenvatting. Wel hebben we de verschillende instrumenten op hoofdlijnen gevat in een overzicht.

Tot slot geven we graag een aantal overkoepelende conclusies en aanbevelingen voor de inzet van instrumenten om de toekomst van winkelgebieden te beïnvloeden.

Aantrekkelijkheid voor de consument als richtlijn

Het goed functioneren van een winkelgebied staat of valt met de aanwezigheid van consu-

menten. Als het voor hen niet aantrekkelijk is om te komen winkelen, dan hebben alle partijen in het winkelgebied een probleem. Als algemene richtlijn voor de inzet van instrumenten is het daarom goed om de vraag te stellen: draagt de inzet van dit instrument direct of indirect bij aan het verhogen van de aantrekkelijkheid voor consumenten (en burgers)? Aantrekkelijkheid voor consumenten kan worden vertaald in termen als passend aanbod (van winkels, horeca en voorzieningen), gastvrijheid, bereikbaarheid, spanning en ontspanning, transparantie en service (in en buiten de winkel). Dit klinkt als een open deur, maar zaken als (nog steeds) stijgende parkeertarieven in sommige gemeenten en de lakse omgang met winkelleegstand van sommige beleggers, tonen aan dat deze focus nog niet bij iedereen tussen de oren zit.

Gedeelde lokale en regionale analyse en visie als basis

Zoals in veel maatschappelijke opgaven zijn een weloverwogen en gedeelde analyse en een reële, maar inspirerende toekomstvisie de fundering waarop het gebruik van instrumenten zou moeten rusten. Inzet van instrumenten zonder overkoepelende visie, leidt tot suboptimale effecten en wrijvingsverlies. Of is in het ergste geval zelfs contraproductief.

De samenstelling van een analyse en een visie hoort in samenspraak met publieke en private belanghebbenden te gebeuren. Niet alleen komt dit ten goede van de kwaliteit van de analyse en visie, maar het creëert ook commitment en inspiratie op instrumenteel niveau. Dit is belangrijk, want geen van de partijen individueel, ook de gemeente niet, is krachtig genoeg om de toekomst van winkelgebieden zelfstandig te bepalen. De uitvoeringsparagraaf van een detailhandelsstructuurvisie leent



Figuur 12 © Kate Snow Design

zich bij uitstek voor een concrete beschrijving van wie wat wanneer gaat doen.

In het geval van detailhandelsstructuren is belangrijk dat deze zowel op lokaal als op regionaal niveau op orde zijn. Consumenten, winkeliers en vastgoedbeleggers laten zich immers niet leiden door gemeentegrenzen, maar opereren (minstens) op een regionaal niveau. Het denken in regionale detailhandelsstructuren is ons inziens een belangrijke stap om de fijnmazigheid van de Nederlandse detailhandel op langere termijn te garanderen. Ook als die fijnmazigheid op termijn anders georganiseerd wordt.

Het is goed om te zien dat anno 2014 steeds meer gemeenten en provincies inzien dat de regionale schaal de meest effectieve schaal is om detailhandelsbeleid op te vormen en handhaven. De uitdaging, met name voor lokale politici, is nu om het regionale niveau ook het dominante schaalniveau te maken, door middel van slimme inzet van beleidsmatige instrumenten (zoals de regionale detailhandelsvisie) en juridische instrumenten (zoals de provinciale ruimtelijke verordening).

Managen van de uitvoering

Een analyse en visie maken zijn goede eerste stappen, maar bij het maken van concrete keuzes, afspreken van wederzijdse acties en het consequent uitvoeren hiervan wordt het pas echt spannend. Maar al te vaak wijken belanghebbenden (onvoldoende gemotiveerd) af van geldende visies en afspraken, vanwege (vermeende) crisissituaties, eigenbelang of kortetermijnkansen of -problemen die op dat moment prefereren. Dit is een fenomeen van alle tijden, dat zowel positieve (flexibiliteit) als negatieve (onbetrouwbaarheid) aspecten heeft en nooit geheel is uit te bannen.

De continuïteit van een publiek-privaat uitvoeringsprogramma kan echter wel worden versterkt, bijvoorbeeld door dit (deels) in handen te leggen van een onafhankelijke gebiedsmanagementsorganisatie, waarin alle belangrijke stakeholders een stem hebben. Als individuele partijen zich proberen te onttrekken aan gemaakte afspraken, dan kan deze gebiedsmanagementorganisatie als coach, mediator of scheidsrechter optreden. Op dit moment zijn bijvoorbeeld de meeste centrum- of binnenstadsmanagementorganisaties nog niet zo krachtig, dus hier ligt nog een stevige opgave. Is het de gemeente die zich niet aan het eigen beleid houdt (en niet luistert naar bezwaren van medebelanghebbers), dan is de provincie aan zet. Binnen veel provincies wordt inmiddels meer kaderstellend beleid gemaakt ten aanzien van detailhandel.

Experimenteerruimte

Tot slot is het waardevol om te merken dat veel van de gepresenteerde instrumenten, net als hun effectiviteit, voortdurend aan verandering onderhevig zijn. In het hoge tempo waarin de retailsector zich momenteel transformeert, is het verstandig om het succes (of het uitblijven daarvan) van verschillende instrumenten kritisch te blijven volgen. Ook het belang van experimenteerruimte voor nieuwe instrumenten is van belang. Veelbelovende pilots met stedelijke herverkaveling en het succes van de bedrijfsinvesteringszones tonen aan dat nieuwe instrumenten een positieve bijdrage kunnen leveren aan een veranderende wereld

131

-
- 1 Vanwege de sterke relatie van detailhandel met andere publieksgerichte commerciële functies als horeca, ambachtelijke dienstverlening, zakelijke dienstverlening en vermaak/leisure, wordt ook wel gesproken van retail-structuurvisie of –beleidsnota.
 - 2 Zie bijvoorbeeld: Bomhof, W. en J. Oosterkamp, *Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling*, maart 2013. <http://www.platform31.nl/publicaties/onderzoek-flexibele-bestemmingsplannen>
 - 3 CBS Statline: Gemeentebegrotingen: heffingen, 2012
 - 4 Van der Kamp, S., 'De huurwetgeving en de dynamiek in de retail', in: *Real Estate Research Quarterly*, april 2010.
 - 5 De vereniging Wonen boven winkels Nederland biedt veel informatie over het realiseren van wonen boven winkels: <http://www.wonenbovenwinkelsnederland.nl>
 - 6 Zie onder meer: <http://www.popupsquare.com/>
 - 7 Zie ook: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Digitale handreiking bij Ladder voor duurzame verstedelijking*. <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/>

Colofon

In opdracht van Detailhandel Nederland en G32

In samenwerking met: BRO, Droogh Trommelen en Partners, IPO, IVBN, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, MKB Nederland, Locatus, NEPROM, NVM Business, P10, Seinpost, Vastgoed Belang, VNG, VNO/NCW

PLATFORM31



Stedennetwerk
G32

Uitgave

Platform31

Postbus 20833
2500 GV Den Haag

070-302 84 84
info@platform31.nl
www.platform31.nl

Detailhandel Nederland

Postbus 262
2260 AG Leidschendam

G32

Postbus 950
5700 AZ Helmond

Redactie

Arjan Raatgever

Redactiecommissie

Erwin van der Krabben,
Radboud Universiteit en
Gerard Zandbergen, Locatus

Auteurs

Stefan van Aarle
John Bardoe
Wanda Blommensteijn
Toine Heijmans
Arjan Raatgever
Rien Romijn
Jesse Weltevreden

Eindredactie

Marjolein Rotteveel

Beeld

Fotografie: Creative Commons
Meubelique
Infographics en illustraties:
Kate Snow Design

Bij het samenstellen van dit boek is de grootst mogelijke moeite betracht om de rechthebbenden van gebruikte teksten en beelden te achterhalen. Mocht u desondanks menen onterecht niet genoemd te zijn, dan kunt u contact met ons opnemen.

Opmaak

az grafisch serviceburo b.v.

Druk

Platform P

Oplage

1.500
Februari 2014
© Platform31
ISBN 9789491711084
NUR: 780

We gaan anders winkelen en dat wordt steeds meer zichtbaar en merkbaar in winkelgebieden. De oplopende winkelleegstand is daar slechts een aspect van. Integratie van (mobiele) technologieën, toenemende 'filialisering' en een focus op beleving in plaats van transactie zijn daar uitingen van. Voor de winkeliers, vastgoedeigenaren, gemeenten en andere partijen is de uitdaging om onze winkelgebieden aan die veranderingen aan te passen. Binnen diverse branches worden dergelijke keuzes vaak al volop gemaakt, maar er ligt een kans op een echte kwaliteitsslag als we dit ook in publiek-private samenwerkingen op gebiedsniveau voor elkaar krijgen. In deze publicatie een verzameling van tientallen mogelijke acties, maatregelen, subsidies en beleid die kunnen worden ingezet om winkelgebieden beter te laten functioneren en toekomstbestendig te maken.

ISBN 978-94-917-11-08-4



9 789491 711084

een samenwerking van

__PLATFORM31__



Stedennetwerk
G32

uitgave

__PLATFORM31__