

---

# **SUPPORT VOOR PLANNING VS. PLANNING SUPPORT**

---

**ONDERZOEK NAAR WINKELLEEGSTAND EN PSS**

Karin Snel

F111022

karin\_snel@hotmail.com

Prof. dr. T.J.M. Spit

Masterthesis

Augustus 2015



# Voorwoord



Hierbij presenteer ik met trots mijn masterthesis ‘Support voor Planning vs. Planning Support - Onderzoek naar winkelleegstand en PSS’ (Planning Support Systems); mijn masterthesis over planning tools, winkelleegstand en gemeentelijke beleid. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met juli 2015 en met het opleveren van deze thesis rond ik de master Planologie aan de Universiteit Utrecht af. De ruimtelijke ordening staat nu meer dan voor complexe vraagstukken en ik ga een bijdrage leveren aan het Nederland van de toekomst. Het spanningsveld van theorie en praktijk is wat mij het meest interesseert en dit staat ook centraal in de master.

Met het bepalen van mijn scriptie onderwerp heb ik het mezelf, zoals altijd, moeilijker gemaakt dan nodig was. De wetenschap van Planning Support Systemen was namelijk relatief nieuw voor mij. Echter wat haal je uit een half jaar verdieping in een onderwerp dat je al beheerst? Een uitdaging ga ik niet uit de weg. Nu ik terug kijk op mijn scriptie-periode is dit onderwerp zeker een uitdaging gebleken en concludeer ik dat ik veel geleerd heb en dat ik mijzelf een nieuw aspect van planologie, namelijk PSS, heb eigen gemaakt.

In samenwerking met Rho adviseurs voor leefruimte heb ik dit onderzoek uitgevoerd en ik had dit onderzoek niet kunnen voltooien zonder de hulp van mijn scriptiebegeleider Tejo Spit, stagebegeleiders Jos van Jole en Els Cortooms. Hun feedback en sturing hebben bijgedragen aan de concretisering en diepgang van dit onderzoek. Ook wil ik de respondenten van de gemeenten Veghel, Deurne, Valkenswaard en Bergen op Zoom bedanken voor hun tijd en interesse. Verder gaat mijn dank uit naar alle betrokkenen die een bijdrage hebben geleverd aan deze scriptie.

Ik wens u veel plezier toe met het lezen van dit onderzoek!

Karin Snel

Leiden, 1 augustus 2015



# Samenvatting

---

De doelstelling van dit onderzoek is het verwerven van inzicht in de toepassingsmogelijkheden van een PSS ter ondersteuning van gemeentelijke beleidsvorming in het verminderen van de winkelleegstand, en het opstellen van een Programma van Eisen vanuit het gebruikersperspectief. Om aan deze doelstelling te voldoen is in dit onderzoek de volgende probleemstelling beantwoord:

*Aan welke (combinatie van) randvoorwaarden en eisen zou een Planning Support Systeem moeten voldoen om gemeenten op beleidsniveau te kunnen ondersteunen in het terugdringen van de winkelleegstand in centrale winkelgebieden?*

Om deze probleemstelling volwaardig te kunnen beantwoorden is allereerst antwoord gegeven op de deelvragen.

Deelvraag 1: In welke mate doet winkelleegstand zich voor binnen de casus-gemeenten en welke trends beïnvloeden de leegstand?

Deelvraag 2: Welke uitkomsten dient een PSS te leveren om gemeenten te ondersteunen in de beleidsvorming voor het verminderen van winkelleegstand?

Deelvraag 3: Welk beleid hanteren gemeenten ten opzichte van winkelleegstand?

Om antwoord te geven op bovengenoemde vragen is allereerst de wetenschappelijke achtergrond geanalyseerd en samengevoegd tot het theoretisch kader. Ten tweede is er op basis van meervoudige casestudy's empirische data verzameld. De casusgemeenten zijn Veghel, Deurne, Valkenswaard en Bergen op Zoom. In deze kernen is het winkelleegstandspercentage bovengemiddeld hoog en is er urgentie om deze problematiek aan te passen. Het onderzoek is opgedeeld in drie onderdelen; Winkelleegstand, PSS (Planning Support Systemen) en gemeentelijke governance. Deze driedeling is terug te vinden in het theoretisch kader, het onderzoeksmodel en de casestudy's. De resultaten van het empirisch onderzoek in combinatie met de theoretische onderbouwing hebben geleid tot beantwoording van de probleemstelling.

De focus op het gebruikersperspectief in dit onderzoek heeft interessante aanknopingspunten opgeleverd. Mede door de conceptualisatie van winkelleegstand als specifiek planning probleem (Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010), is het mogelijk om gerichte aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van een PSS ter ondersteuning van de gemeentelijke beleidsvorming. Voor de potentiële informerende en communicerende PSS zijn Programma's van Eisen opgesteld. De randvoorwaarden zijn gelijk aan het doel dat de respondenten willen bereiken met de toepassing van de PSS. Voor informerende PSS is dat het streven naar dataverzameling en -analyse. Bij communicerende PSS staat de ambitie voor participatieprocessen centraal. Deze randvoorwaarden en de combinatie van eisen uit de programma's vormen de richtlijn voor het opstellen van PSS ter ondersteuning van gemeenten in het terugdringen van winkelleegstand.

De eisen en belemmeringen die zijn aangeduid, zijn vervolgens vergeleken met de knelpunten en aanbevelingen uit de PSS-literatuur (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006). De voornaamste uitkomsten zijn ten eerste dat uit dit onderzoek blijkt dat de kosten van PSS een obstakel vormen voor de respondenten om over te gaan tot toepassing. Echter zijn er naast belemmeringen ook kansen voor PSS geconcludeerd. Vanuit het empirisch onderzoek blijkt dat de respondenten enerzijds potentie zien in PSS voor dataverzameling en -analyse. Anderzijds is biedt de ondersteuning van participatieprocessen een kans voor PSS. De meerderheid van de respondenten in dit onderzoek ziet veel potentie in een PSS ter bevordering van participatieprocessen in gemeentelijke beleidsvorming. De vraag naar PSS vanuit de planning praktijk is in dit onderzoek verwoord en weergegeven in de Programma's van Eisen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er interesse is voor PSS in de gemeentelijke planning praktijk. De verwachting is dat er in meer middelgrote gemeenten belangstelling is voor een tool om winkelleegstand te verminderen en beleidsvorming te ondersteunen, afgaande op de veronderstelling dat gemeenten open staan voor PSS wanneer de problematiek groot is.



# Inhoudsopgave



## Lijst van geïnterviewden

## Afbeeldingen, figuren en tabellen

### 1. Inleiding

1.1 Aanleiding .....	11
1.2 Afbakening en relevantie .....	11
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	13
1.4 Inhoudelijke verantwoording .....	15
1.5 Leeswijzer .....	16

### 2. Winkelleegstand

2.1 Inleiding .....	17
2.2 Dynamiek centrale winkelgebieden .....	17
2.3 Trends en ontwikkelingen .....	19
2.4 Conclusie .....	21

### 3. Planning Support Systemen

3.1 Inleiding .....	23
3.2 Typen PSS.....	23
3.3 Knelpunten PSS.....	24
3.4 Aanbevelingen .....	25
3.5 Conclusie .....	26

### 4. Governance

4.1 Inleiding .....	27
4.2 Overheidsniveau's .....	27
4.3 Government en governance.....	28
4.3 Gemeenten en winkelleegstand.....	30
4.4 Beleidsvorming .....	31
4.5 Conclusie .....	32

### 5. Operationalisering

5.1 Inleiding .....	33
5.2 Conceptueel model.....	33
5.3 Onderzoeksmethoden.....	37
5.4 Casusselectie.....	38

5.5 Hypothese .....	41
<b>6. Empirische bevindingen</b>	
6.1 Inleiding .....	43
6.2 Veghel.....	43
6.3 Deurne .....	47
6.4 Valkenswaard.....	51
6.5 Bergen op Zoom .....	55
<b>7. Vergelijking casusgemeenten</b>	
7.1 Inleiding .....	59
7.2 Vergelijking Veghel en Deurne .....	59
7.3 Vergelijking Valkenswaard en Bergen op Zoom .....	64
7.4 Conclusie .....	68
<b>8. Conclusie</b>	
8.1 Inleiding .....	71
8.2 Deelvragen.....	71
8.3 Probleemstelling.....	80
8.4 Conclusie .....	83
8.5 Slotbeschouwing .....	84
<b>Literatuurlijst</b>	
<b>Bijlage 1: Topic List</b>	
<b>Bijlage 2: Vragenlijst PSS</b>	
<b>Bijlage 3: Antwoorden vragenlijst PSS</b>	
<b>Bijlage 4: Empirisch onderzoek</b>	
Inleiding .....	99
Veghel .....	99
Deurne .....	107
Valkenswaard .....	116
Bergen op Zoom .....	123





# Lijst van geïnterviewden



## **Veghel**

Bogget, S. van (2015). Projectmanager, gemeente Veghel. Interview afgenomen op 4 juni 2015 te Veghel.

Maassen, P. (2015). Beleidsmedewerker Ontwikkeling & Samenleving, gemeente Veghel. Interview afgenomen op 23 juni 2015 te Veghel.

## **Deurne**

Paree, E. (2015). Beleidsondersteuner Economische Zaken, gemeente Deurne. Interview afgenomen op 22 juni 2015 te Deurne.

Thijssen, P. (2015). Centrummanager, Stichting Centrummanagement Deurne. Interview afgenomen op 23 juni 2015 te Deurne.

Vaan, H. de (2015). Beleidsontwikkelaar Economische Zaken, gemeente Deurne. Interview afgenomen op 22 juni 2015 te Deurne.

## **Valkenswaard**

Speck, L. (2015). Projectmanager, gemeente Valkenswaard. Interview afgenomen op 16 juni 2015 te Valkenswaard.

## **Bergen op Zoom**

Franken, L. (2015). Accountmanager Sport & Economie, gemeente Bergen op Zoom. Interview afgenomen op 1 juli 2015 te Valkenswaard.

# Afbeeldingen, figuren en tabellen



Figuur 1.1: Ontwikkeling leegstand winkels (WVO) naar koopmotief in de binnensteden (Evers et al., 2014).

Figuur 1.2: Conceptueel model

Figuur 5.1: Abstract conceptueel model

Figuur 5.2: Conceptueel model

Tabel 5.1: Winkelleegstandscijfers van centrumgebieden in Brabantse selectiegebieden (Locatus, 2015).

Afbeelding 6.1: Ligging Veghel (Bron: GoogleMaps, 2015).

Tabel 6.1: Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Veghel (Bron: Locatus, 2015).

Afbeelding 6.2: Ligging Deurne (Bron: GoogleMaps, 2015).

Tabel 6.2: Winkelleegstandscijfer van het centrale winkelgebied van Deurne (Bron: Locatus, 2015).

Afbeelding 6.3: Ligging Valkenswaard (Bron: GoogleMaps, 2015).

Tabel 6.3: Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Valkenswaard (Bron: Locatus, 2015).

Afbeelding 6.4: Ligging Bergen op Zoom (Bron: Googlemaps, 2015).

Tabel 6.4: Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom (Bron: Locatus, 2015).

Tabel 7.1: Cijfers centraal winkelgebied Veghel en Deurne 2015 (Bron: Locatus, 2015).

Tabel 7.2: Cijfers centraal winkelgebied Valkenswaard en Bergen op Zoom 2015 (Bron: Locatus, 2015).

Figuur 8.1: Benchmarkanalyse leegstand (Bron: Locatus, 2015).

Tabel 8.1: Cijfers centraal winkelgebied casusgemeenten 2015 (Bron: Locatus, 2015).

Figuur 8.2: Benchmarkanalyse leegstand (Bron: Locatus, 2015).

# 1. Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

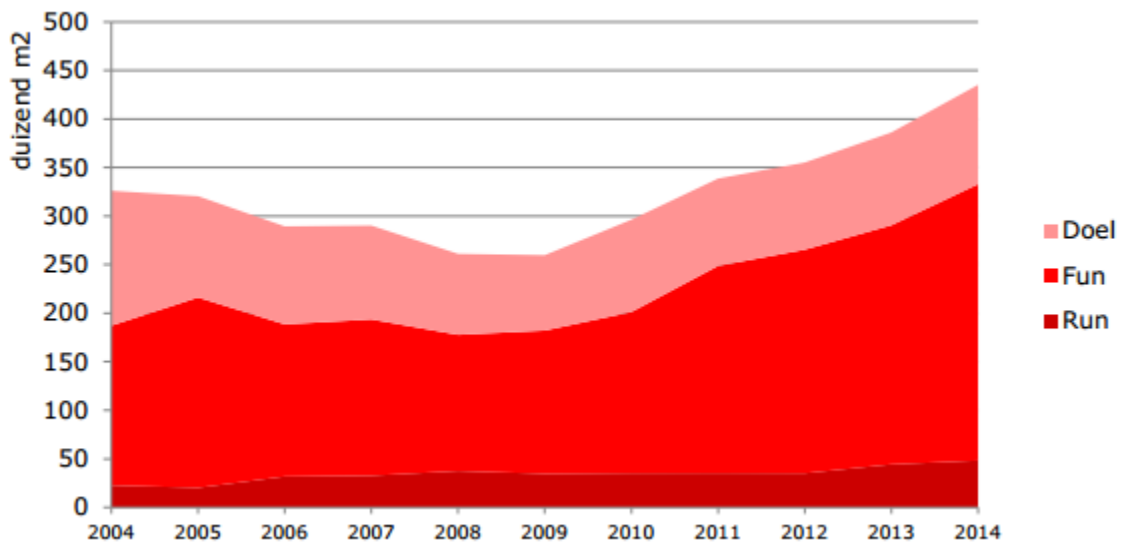
Eind januari 2015 stonden de kranten vol met nieuwsberichten over het financiële dal waar de warenhuisketen V&D zich in bevindt (Volkskrant, 20 januari 2015). Salarissen van medewerkers worden verlaagd en huur van de panden kon niet meer betaald worden. Even leek het dat het oer-Hollandse warenhuis uit de Nederlandse binnenstad zou verdwijnen. V&D is niet de eerste Nederlandse winkelketen die in zwaar weer verkeert. Zo werd eind 2014 bekend dat modeketen Mexx failliet verklaard is, ruim vijftienhonderd mensen belandden op straat (Volkskrant, 4 december 2014). Naast deze tegenslag op de arbeidsmarkt, heeft het faillissement ook nadelige gevolgen voor de binnensteden die de modeketen zien vertrekken.

Binnen het bestaand stedelijk gebied staat steeds meer vastgoed leeg (Evers et al., 2014, p. 9). De maatschappelijke en demografische trends laten een daling van de potentiële beroepsbevolking en een afname in bevolkingsgroei zien. Deze trends, gecombineerd met de nieuwe vormen van werken en winkelen, maken dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder zal afnemen en leegstand zal toenemen (Buitelaar et al., 2013). Dit voedt de angst dat de Nederlandse gemeenten het Amerikaanse patroon volgen en zullen uithollen vanaf de kern, met andere woorden doughnut cities worden (Evers et al., 2014).

Evers et al. (2014) hebben in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar leegstand in de Nederlandse binnenstad. Om de leegstandstrends te achterhalen onderscheiden Evers et al. (2014) drie koopmotieven die drie typen winkels opleveren. De eerste categorie is ‘runshoppen,’ wat staat voor het ‘even snel’ doen van boodschappen. Daarnaast wordt de categorie ‘funshoppen’ gedefinieerd, hier wordt recreatief winkelen onder verstaan. Het derde motief is ‘doelgericht shoppen,’ deze categorie is kenmerkend voor grote aankopen, bijvoorbeeld auto’s of meubels. Figuur 1 geeft weer hoeveel duizend vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo) er per winkeltype leeg staat in de periode van 2004 tot 2014. Er is duidelijk een stijgende trend waarneembaar en opvallend is dat leegstand in het winkeltype ‘funshoppen’ sterk is toegenomen. De komende jaren zullen deze trends zich voortzetten (Evers et al., 2014). De veronderstelling in dit onderzoek is dat gemeenten hebben een belangrijke taak in het terugdringen van winkelleegstand in de binnensteden. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten worstelen met de problemen van leegstand. Om structurele leegstand te voorkomen is het van belang dat er op tijd wordt ingespeeld op deze trends.

## 1.2 Afbakening en relevantie

Platform31 (2014) concludeert dat de Nederlandse overheden een grotere rol moeten gaan spelen in het minimaliseren van leegstand. De motivatie hiervoor is dat de markt, investeerders en vastgoedeigenaren niet in staat zijn om de leegstand aan te pakken. Gemeenten staan dicht bij de problematiek van leegstand in relatie tot de provinciale overheden en Rijksoverheid. Tot nu toe wordt er door gemeenten nog vrijwel geen concrete handelwijze voor winkelleegstand toegepast, voornamelijk doordat de eigenaren van het vastgoed, de leegstand niet kunnen of willen tegengaan en gemeenten zichzelf in eerste instantie niet zien als



Figuur 1.1: Ontwikkeling leegstand winkels (WVO) naar koopmotief in de binnensteden (Evers et al., 2014).

probleemeigenaar. Echter, wanneer de leegstand structureel toeneemt, transformeert het zich tot een maatschappelijk probleem en zullen gemeenten moeten ingrijpen.

De nadruk in dit onderzoek ligt op winkelleegstand. Deze keuze is gebaseerd op de uitdagingen die Nederlandse winkelgebieden staan te wachten. Er is namelijk door Platform31 (2014) een divers aantal trends uitgelicht waar winkelgebieden de komende jaren mee te maken krijgen. Deze trends en ontwikkelingen zullen een sterke stempel drukken op de toe- of afname van winkelleegstand. Het segment winkelleegstand vormt dus een dynamisch probleem dat naar verwachting de komende jaren zal toenemen (Buitelaar et al., 2013; Terhorst, 2013). Wat de opgave verder bemoeilijkt zijn de grote ruimtelijke en demografische verschillen tussen winkelgebieden binnen gemeenten, provincies en Nederland als geheel. Door deze verschillen is de veronderstelling dat er een grote rol weggelegd is voor gemeenten in het optreden tegen winkelleegstand door krachtig (detailhandels)beleid op te stellen. Op Rijks- en provinciaal niveau beleid ontwikkelen voor het reduceren van winkelleegstand is een lastige opgave door de uiteenlopende mate waarin de trends en ontwikkelingen lokaal een rol spelen. Om de aantrekkelijkheid van Nederlandse winkelgebieden te behouden, zou het dus relevant zijn om te onderzoeken in welke mate winkelleegstand zich voordoet, welke trends er spelen en wat de prognoses zijn.

In dit onderzoek ligt het accent dus op de rol van gemeenten in de aanpak van winkelleegstand. Om tot een passende gemeentelijke benadering te kunnen komen, wordt onderzocht of het gebruik van Planning Support Systemen (PSS) hier aan zou kunnen bijdragen. Aangezien winkelleegstand een complex en divers probleem is met grote lokale en regionale verschillen, is de veronderstelling dat PSS een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de leegstand door als hulpmiddel te fungeren voor het beheersen van de complexiteit en diversiteit. Met behulp van PSS zouden oplossingsrichtingen kunnen worden aangedragen ter bevordering van het gemeentelijk beleid met de nadruk op het verminderen van de winkelleegstandsproblematiek.

Planning Support Systemen worden gedefinieerd als planning tools waarin een verzameling van geoinformatie technologieën gewijd is aan het ondersteunen van professionele planning taken en het verkennen, vertegenwoordigen, analyseren, visualiseren, voorspellen, voorschrijven, ontwerpen, toepassen, signaleren en bediscussiëren van ruimtelijke opgaven (Batty in Vonk, 2006). In dit geval vormt winkelleegstand de



ruimtelijke opgave, waar met behulp van geo-informatie technologieën de gemeentelijke beleidsvorming kan worden ondersteund.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt vult dit onderzoek de huidige discussies met betrekking tot PSS aan. Op dit moment worden er vanuit het PSS-vakgebied regelmatig planning tools ontwikkeld. Deze tools bieden vele technische mogelijkheden om de planologen in de praktijk te ondersteunen in hun taken. Helaas worden deze tools maar zelden toegepast in de planning praktijk (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006). Het matige gebruik van PSS is aan de ene kant te wijten aan het feit dat gemeenten zich veelal niet van bewust zijn dat PSS hen in het planningsproces kunnen ondersteunen. Aan de andere kant blijken de huidige PSS inflexibel en moeilijk toepasbaar op specifieke onderwerpen, zoals winkelleegstand (Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010). Daarbij komt dat er door PSS-academici tools worden ontwikkeld zonder in gesprek te gaan met de potentiële gebruikers ervan, hierdoor ontstaat er een mismatch tussen de vraag en het aanbod van PSS (Vonc, 2006).

In de planning praktijk heerst dus het beeld van PSS als inflexibel, niet gebruiksvriendelijk en de systemen voldoen niet aan de vraag, als planners überhaupt van het bestaan van PSS af weten (Vonc, 2006). Vanuit de PSS-literatuur wordt de nadruk gelegd op het verbeteren van PSS voor de mogelijke gebruikers en de eisen van hen mee te nemen in het ontwerpproces (Geertman & Stillwell, 2009; Vonk, 2006). Dit onderzoek beoogt de eerste stap te zetten naar een PSS, dat ontwikkeld wordt vanuit een gebruikersperspectief. Het huidige PSS-vakgebied is veelal aanbodgericht. Hierdoor ontstaat er een kloof tussen het aanbod van PSS en de werkelijke vraag ernaar, wat ertoe leidt dat er vanuit de planning praktijk vrijwel geen vraag naar PSS is. In dit onderzoek worden de trends van winkelleegstand en gemeentelijke governance samengevoegd om een passende PSS te kunnen ontwikkelen, die gemeenten kan ondersteunen in de aanpak van winkelleegstand. Om dit te behalen wordt het specifieke toepassingsgebied van de planning tool vastgelegd op winkelleegstand. Geertman (2006) concludeert namelijk dat er nauwkeurig geformuleerde en expliciete factoren vereist zijn om te voorkomen dat PSS op een algemeen en abstract niveau zullen blijven ondersteunen. Uiteindelijk zullen de uitkomsten van PSS streven naar een bijdrage aan beleidsvormingsprocessen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gebaseerd op de winkelleegstandsproblematiek. Evers et al. (2014) concluderen dat winkelleegstand een maatschappelijk probleem is wanneer het negatieve effecten teweegbrengt die de rest van het centrumgebied benadelen. Bij de casusgemeenten die in deze analyse centraal staan, heeft winkelleegstand de vorm aangenomen van een maatschappelijk probleem. In dit onderzoek wordt de winkelleegstand in verschillende casusgemeenten geanalyseerd om inzicht te bieden in de mate van de problematiek en oplossingsrichtingen te beoordelen. Het terugdringen van winkelleegstand staat centraal om te voorkomen dat de maatschappelijke problematiek doorzet.

### 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek is gebaseerd op de veronderstelling dat Planning Support Systemen (PSS) een positieve bijdrage kunnen leveren aan het beleidsvormingsproces van gemeenten om winkelleegstand tegen te gaan. De doelstelling van dit onderzoek beperkt zich tot het opstellen van een Programma van Eisen voor een PSS



vanuit het perspectief van Nederlandse gemeenten. Hierdoor staat de eerste stap in het maken van een geschikte PSS centraal, namelijk het analyseren van de vraag naar PSS. Juist deze eerste stap waarbij de nadruk ligt op het gebruikersperspectief van PSS is essentieel en wordt in de hedendaagse PSS veelal overgeslagen of geminimaliseerd. Het streven is dat op basis van het Programma van Eisen een PSS ontwikkeld zou kunnen worden die in de planning praktijk toegepast wordt en waarmee gemeenten inzicht krijgen in de lokale winkelleegstand en de potentie voor een krachtige beleidsaanpak. De doelstelling van dit onderzoek is dus het verwerven van inzicht in de mogelijkheden en toepassing van een PSS, ontwikkeld door een Programma van Eisen op te stellen ter ondersteuning van gemeenten in het verminderen van de winkelleegstand.

Op basis van bovenstaande doelstelling, zijn er twee subdoelstellingen geformuleerd. In het onderzoek worden ook deze ambities nagestreefd:

1. Het overbruggen van de kloof tussen het aanbod van PSS en de vraag naar PSS van potentiële gebruikers, door een gebruikersperspectief op PSS te hanteren.
2. Het bieden van oplossingsrichtingen aan gemeenten door middel van PSS om winkelleegstand tegen te gaan.

Om deze doel- en subdoelstellingen te behalen staat de volgende probleemstelling centraal in dit onderzoek:

---

Aan welke (combinatie van) randvoorwaarden en eisen zou een Planning Support Systeem moeten voldoen om gemeenten op beleidsniveau te kunnen ondersteunen in het terugdringen van de winkelleegstand in centrale winkelgebieden?

---

Om deze probleemstelling volwaardig te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgesplitst in deelvragen.

Deelvraag 1:

- ◆ In welke mate doet winkelleegstand zich voor binnen de casus-gemeenten en welke trends beïnvloeden de leegstand?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is verdieping in de problematiek van winkelleegstand vereist. Daarom verstrekt hoofdstuk 2 de huidige en toekomstige trends en ontwikkelingen die op Nederlandse winkelgebieden afkomen. Ook worden er theorieën over winkelgebieden en winkelleegstand aangehaald die van toepassing zouden kunnen zijn op de Nederlandse problematiek. In het methodologie hoofdstuk wordt verder aandacht besteed aan het kwalitatieve onderzoeksmethoden en *comparative research design*. Aan de hand van semi-gestructureerde interviews en een analyse van leegstandscijfers wordt een antwoord op deelvraag 1 geformuleerd.

Deelvraag 2:

- ◆ Welke uitkomsten dient een PSS te leveren om gemeenten te ondersteunen in de beleidsvorming voor het verminderen van winkelleegstand?

Het is van belang te achterhalen welke informatie voor de gebruikers van belang is en hoe de toepassing van PSS hier op in kan spelen. Om deelvraag 2 goed te kunnen beantwoorden wordt er in hoofdstuk 3 ingegaan op het huidige debatten in de PSS-literatuur. Hierin komt de theoretische onderbouwing voor het gebruik van PSS aan bod en worden de knelpunten van PSS die tot nu toe gedefinieerd zijn, benadrukt. In samenspel met de uitkomsten van semi-gestructureerde interviews zal een antwoord op de deelvraag geformuleerd worden.

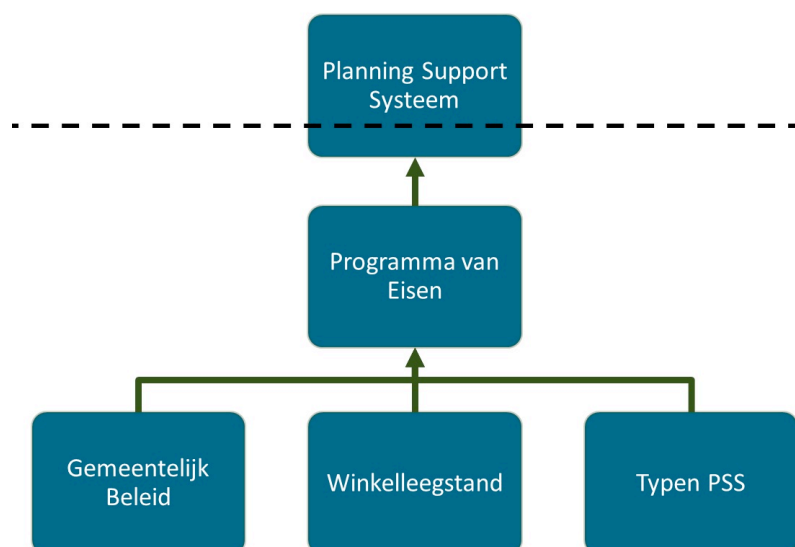
Deelvraag 3:

- ◆ Welk beleid hanteren gemeenten ten opzichte van winkelleegstand?

Ook voor deze deelvraag worden eerst de huidige debatten over governance besproken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de rol van gemeenten in het terugdringen van de winkelleegstand. Daarbij worden verscheidene governance benaderingen geanalyseerd. Met het beantwoorden van deze deelvraag wordt de onderlinge relatie tussen de concepten van winkelleegstand en governance benaderd. Winkelleegstand ontwikkelt zich tot een maatschappelijk probleem waarvoor gemeenten met behulp van governance een oplossing zullen moeten vinden. Gemeenten zijn namelijk indirect probleemeigenaar in het kader van winkelleegstand en zullen beleid en/of instrumentatie moeten aanpassen of opstellen om winkelleegstand te minimaliseren. Om te achterhalen in welke mate de casusgemeenten hun huidige beleid hebben toegespitst op winkelleegstand, wordt er per casus het huidige beleid geanalyseerd. Dit wordt dan in perspectief geplaatst door het analyseren van bestaande positieve beleidsvormingsprocessen.

## 1.4 Inhoudelijke verantwoording

In dit onderzoek staan drie concepten centraal, namelijk PSS, winkelleegstand en governance (zie afbeelding 1.2). Door deze drie thema's te combineren wordt beoogd een Programma van Eisen op te stellen dat het gebruikersperspectief op PSS vertegenwoordigt. De aanleiding voor dit onderzoek is de mate van



Figuur 1.2: Conceptueel model

winkelleegstand, dat zich ontwikkeld heeft tot een maatschappelijk probleem. De veronderstelling is dat winkelleegstand verminderd kan worden als gemeenten krachtig (detailhandels)beleid formuleren. Daarbij is de verwachting dat PSS gemeenten kunnen ondersteunen in het opstellen van toereikend beleid om de winkelleegstand terug te dringen.

Om de deelvragen te beantwoorden, wordt er een analyse gemaakt van de drie concepten. Allereerst wordt in het theoretisch kader de huidige literatuur geanalyseerd en toegepast op de probleemstelling. De trends en ontwikkelingen van winkelleegstand worden toegelicht, ook wordt de dynamiek van winkelcentra geanalyseerd en ligt de nadruk op het type winkels in centrumgebieden. In het kader van PSS worden de knelpunten en aanbevelingen uit de huidige literatuur beoordeeld. Daarnaast ligt er nadruk op het onderscheid in drie typen PSS dat wordt gemaakt door Vonk (2006). Deze typen PSS vormen de basis voor het empirisch onderzoek. Tot slot wordt het concept gemeentelijk beleid uitgewerkt door in te gaan op het theoretisch perspectief van governance. Daarbij wordt literatuur aangehaald over beleidsvorming (Baker & Wood, 2009). Dit vormt de basis voor het onderscheid dat in het empirisch onderzoek gemaakt wordt tussen beleidsvormers en beleidsuitvoerders.

Ten tweede roept de theoretische onderbouwing vragen op, bijvoorbeeld; Met welke trends en ontwikkelingen hebben de casusgemeenten te maken? Welke eisen stelt een potentiële gebruiker aan PSS en welke kansen en knelpunten voor de toepassing van PSS doen zich voor? Op welke manier is gemeentelijk beleid effectief in het terugdringen van winkelleegstand? Deze vragen vorm de basis voor het empirisch onderzoek.

Uiteindelijk zal het doel van dit onderzoek zijn om een Programma van Eisen op te stellen, wat eventueel zal leiden tot de ontwikkeling van PSS. De veronderstelling is dat in het Programma van Eisen de drie concepten verbonden worden en er kansrijke conclusies getrokken kunnen worden. De stippellijn in afbeelding 1.2 geeft aan dat dit onderzoek eindigt met de presentatie van een Programma van Eisen, maar dat er potentie is om met het Programma van Eisen een PSS te ontwikkelen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het concept winkelleegstand centraal. De trends en ontwikkelingen die winkelleegstand beïnvloeden worden toegelicht en de dynamiek van centrumgebieden wordt geanalyseerd. In hoofdstuk 3 vindt verdieping plaats in de PSS literatuur. Drie typen PSS worden gepresenteerd en de knelpunten en aanbevelingen worden besproken. Het theoretisch perspectief van dit onderzoek staat centraal in hoofdstuk 4. Gemeentelijke governance wordt onderbouwd met theorie over bestuurskrachten en beleidsvorming. In hoofdstuk 5 vindt de operationalisering van het onderzoek plaats. Hier wordt het empirisch onderzoek toegelicht en worden de casusgemeenten gepresenteerd. Hoofdstuk 6 is een samenvatting van het casestudy onderzoek en wordt afgesloten met de vergelijkingen van casusgemeenten. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de deelvragen beantwoord, de probleemstelling toegelicht en plaatst de slotbeschouwing dit onderzoek in een breder perspectief.





## 2. Winkelleegstand

---

### 2.1 Inleiding

De maatschappelijke en demografische trends laten een daling van de potentiële beroepsbevolking en een afnemende bevolkingsgroei in Nederland zien. Deze trends, gecombineerd met de nieuwe vormen van werken en winkelen maken dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder zal afnemen en leegstand zal toenemen (Buitelaar et al., 2013). In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de trends en ontwikkelingen binnen het segment van winkelleegstand. Tevens worden al uitgevoerde onderzoeken besproken om de huidige staat van Nederlandse winkelgebieden in perspectief te kunnen plaatsen. Hierbij staan de verwachte trends centraal, zodat er een beeld geschetst kan worden van de leegstandsprocessen onder winkels op de korte en lange termijn.

### 2.2 Dynamiek centrale winkelgebieden

In onderzoek naar winkelgebieden staan de concepten levensvatbaarheid (*viability*) en vitaliteit (*vitality*) centraal (Baker & Wood, 2009; Whysall, 2011; Wrigley & Dolega, 2011). Wanneer een winkelgebied te maken heeft met een groeiende leegstand aan winkelpanden, wordt dat veroorzaakt door wijzigingen in de mate van levensvatbaarheid en de vitaliteit van het gebied. Levensvatbaarheid refereert aan het vermogen van een winkelcentrum om rendement te behouden en investeringen aan te moedigen (Baker & Wood, 2009, pp. 66). Vitaliteit wordt daarnaast gedefinieerd als de mate van drukte en activiteit in centra (Baker & Wood, 2009, pp. 66).

Winkelgebieden zijn er in alle soorten en maten, historische stadsharten, overdekte winkelcentra, woonboulevards, outletcentra, aanloopstraten, en detailhandelsvestigingen. Deze gebieden verschillen in omvang, aanbod, functie en krachtenveld (Platform31, 2014). Om de onderliggende trends en ontwikkelingen van winkelleegstand in perspectief te kunnen plaatsen is het van belang om de term winkelgebied te definiëren. Er zijn vele mogelijkheden om winkelgebieden te categoriseren. Dit kan aan de hand van het aantal winkels in het gebied en vergelijking van de gebieden onderling dat resulteert in de categorieën; centraal, ondersteunend en overig winkelgebied (Platform31, 2014). In deze indeling wordt onder centrale winkelgebieden het belangrijkste of grootste winkelgebied in een stad of dorp verstaan en een ondersteunend gebied bestaat uit een stadsdeelcentrum of een wijkcentrum. Naast het aantal winkels kunnen winkelgebieden ook geclassificeerd worden aan de hand van de A-, B- en C-locatie rangschikking. In deze categorieën speelt het aantal passanten een cruciale rol (Platform31, 2014). A-locaties worden gekenmerkt door 50% tot 100% van de maximale drukte, de dichtste passantenstromen op die locatie en minimaal 50% van de detailhandel bestaat uit filiaal- of franchiseketens met landelijke dekking (Platform31, 2014). Locaties met 10% tot 50% van de maximale drukte worden bestempeld als B-locaties. Hier behoort minimaal 15% van de detailhandel tot filiaal- of franchiseketens (Platform31, 2014). Deze B-locaties zijn voornamelijk aanloopstraten naar de A-locaties. C-locaties omvatten minder dan 10% van de maximale drukte, deze locaties staan bekend om het doel-shopperen (Platform31, 2014). Een andere mogelijkheid tot

classificatie die Platform31 (2014) voorstelt is een indeling naar consumenten motieven. Het consumentengedrag wordt dan in vijf categorieën onderscheiden; recreatief winkelen, boodschappen doen, vergelijkend winkelen, doelgericht en onderschikt aankopen doen.

Echter, vrijwel alle classificatiemethoden lopen tegen hetzelfde probleem aan. Een winkelgebied in de Randstad is op papier te vergelijken met een gelijksoortig gebied in Zuid-Limburg, maar in werkelijkheid kampen de winkelgebieden met geheel verschillende trends en ontwikkelingen. Ook in dit onderzoek wordt daardoor naast onderscheid tussen het type winkelgebied ook onderscheid gemaakt tussen welke trends en ontwikkelingen er op het gebied afkomen. Met als doel de bevindingen eenduidig te presenteren wordt hierbij de classificatie van centraal, ondersteunend en overig winkelgebied aangehouden. In dit onderzoek ligt de nadruk op de centrale winkelgebieden van gemeenten. Deze keuze is gebaseerd op de veronderstelling dat gemeenten meer nadruk zullen leggen op het terugdringen van de winkelleegstand in de centrale winkelgebieden en dat er in het kader van beleidsvormingsprocessen meer rendement behaald kan worden in centrale winkelgebieden in verband met grootte en aantrekkelijkheid in vergelijking tot ondersteunende en overige gebieden.

De afgelopen jaren is een daling in het aantal winkels zichtbaar geworden, daarbij is ook het winkeloppervlak in gebruik verminderd. Nederland heeft 30 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo), wat verdeeld is over 222.000 verkooppunten (Platform31, 2014). De meest recente cijfers over de leegstaande verkooppunten zijn afkomstig van Locatus (2015). In juni 2015 was de gemiddelde winkelleegstand in Nederland 7,5%. Niet alleen in Nederland groeit de winkelleegstandsproblematiek, ook in andere Europese landen neemt het landelijk gemiddelde winkelleegstand de afgelopen jaren sterk toe. In België bijvoorbeeld is in 2013 het de gemiddelde leegstand toegenomen tot 8,6% (De Standaard, 2014).

Het percentage dat voor dit onderzoek interessant is het landelijk gemiddeld percentage winkelleegstand in centrumgebieden, in juni 2015 bedraagt dit 10% (Locatus, 2015). In Nederlandse centrumgebieden is de winkelleegstandsproblematiek dus relatief hoog ten opzichte van het algemene landelijk gemiddelde.

Baker & Wood (2009) verbinden het percentage van leegstand in een winkelgebied aan de collectieve levensvatbaarheid van de regio. Tot 5% winkelleegstand is acceptabel, 10% is een teken van problemen in het winkelgebied en meer dan 20% leegstand impliceert een structureel probleem (Baker & Wood, 2009). Gezien het percentage van 10% kampen gemiddeld alle centrumgebieden met een problematisch niveau van winkelleegstand. Echter, dit gemiddelde geeft een vertekend beeld, want op gebiedsniveau zijn er grote onderlinge verschillen in leegstandspercentages, deze kunnen uiteenlopen van 3 tot 20 procent (Platform31, 2014). Daarnaast is de duur van winkelleegstand bepalend, de leegstand van minder dan een jaar wordt gezien als frictieleegstand. Deze leegstandstermijn is essentieel om de markt goed te laten functioneren, omdat het de mogelijkheid biedt aan ondernemers die winkelruimte zoeken, om meteen aan de slag te gaan en dat zij niet lang hoeven te wachten op een beschikbare locatie (Evers et al., 2014). Verder wordt leegstand tussen de één en drie jaar gekenmerkt als langdurig, en vanaf drie jaar als structurele leegstand (Evers et al., 2014). Het is voornamelijk de structurele leegstand waar gemeenten zich zorgen over zouden moeten maken.



Echter, de grote regionale verschillen vormen niet de enige kanttekening bij de gemiddelde leegstandscijfers. De percentages worden ook beïnvloed door welke definitie van winkelleegstand er in de onderzoeken gehanteerd wordt. Aangezien de leegstandscijfers van Locatus het meest toegepast worden, is het van belang om de methode die zij hanteren toe te lichten. Locatus maakt onderscheid tussen detailhandel en niet-detailhandel, onder de laatste categorie vallen onder andere tankstations, horeca, cultuur, verhuur, banken en ambacht (Buitelaar et al., 2013). Een leegstaand pand wordt door Locatus als winkelleegstand geregistreerd als het redelijkerwijs de verwachting is dat in het leegstaande pand een verkooppunt in de detailhandel, horeca of consumentgerichte dienstverlening zal terugkomen. Dit betekent dat binnen winkelgebieden het pand als verkooppunt in gebruik was óf het pand als verkooppunt te koop of te huur staat (Buitelaar et al., 2013).

Baker & Wood (2009) onderscheiden drie dimensies in het kader van winkelleegstandscijfers. Zoals hierboven al aangegeven, speelt tijd-dimensie een rol; hoe lang staat een winkel leeg? Daarna volgt de locatie-dimensie, hier staat de vraag centraal of de winkel bijvoorbeeld op een A-locatie gevestigd is. Ten slotte wordt er onderscheid gemaakt in de concentratie-dimensie; zijn er clusters van leegstaande winkels? Deze dimensies hebben elk een afzonderlijk effect hebben op het leegstandspercentage en zullen vandaar de basis vormen van de winkelleegstandsanalyse van de casus-gemeenten in dit onderzoek. Aangezien de verwachting is dat het leegstandspercentage in winkelgebieden de komende perioden nog verder zal oplopen, wordt hieronder het belang van de verschillende trends en ontwikkelingen die op de Nederlandse winkelgebieden afkomen, besproken.

## 2.3 Trends en ontwikkelingen

De absolute omvang van winkelleegstand in Nederland wordt beïnvloed door verschillende trends en ontwikkelingen. De factoren die zorgdragen voor de stijgende winkelleegstand in Nederland zijn aan de ene kant gebaseerd op de trends en ontwikkelingen in de bredere omgeving. Vergrijzing en ontvolking zorgen ervoor dat er minder bezoekers zijn en dat er minder geld wordt uitgegeven in winkelcentra (TDR, 2014). Aan de andere kant maakt ook het consumentengedrag veranderingen door. Het koop- en bezoekgedrag veranderen en daarmee verandert ook de behoefte aan fysieke winkels (TDR, 2014). Voornamelijk de opkomst van online winkels heeft grote gevolgen voor de fysieke invulling van winkelgebieden.

Platform31 (2014) heeft een achttal trends onderzocht; economische stagnatie, online winkelen, winkelleegstand, digitalisering, demografische transitie, winkelgedrag van ouderen, populariteit van de stad en toenemende horeca. Van deze trends wordt verwacht dat die nu en in de toekomst effect zullen hebben op Nederlandse winkelgebieden. Ten eerste heeft de *economische stagnatie* grote impact op de huidige staat van winkelgebieden. In binnensteden is de winkelleegstand nu al groter dan daarbuiten en het loopt sinds het begin van de crisis sneller op (Evers et al., 2014). Over het aantrekken van de economie zijn de prognoses nog onduidelijk, zeker is wel dat er de komende jaren geen sterke economische groei verwacht wordt. De impact van de economische stagnatie is vooral zichtbaar in de omzetsdalingen in de retail sector.

Ten tweede wordt de *verschuiving van offline naar online winkelen* aangeduid als een trend die impact heeft op de winkelgebieden. In lijn met de digitalisering van de samenleving wordt verwacht dat in



2020 12% van de totale detailhandelsomzet wordt behaald via digitale winkels. Op dit moment staat het aandeel van online aankopen op 6% van de totale detailhandelsomzet. Opmerkelijk is hierbij dat verschillende takken van de detailhandel boven gemiddeld goed scoren op online verkopen, zoals speelgoed en elektronica, en andere takken veel lager uit vallen, zoals de foodsector. Deze van offline naar online-trend heeft tot gevolg dat er minder consumenten minder geld uitgeven in de winkelgebieden en dat de fysieke winkels concurrentie ervaren van de online-winkels.

*Winkelleegstand* zelf wordt als derde trend gesignaleerd. Platform31 (2014) beargumenteert dat dit niet als autonome trend beschouwd moet worden, maar als een resultante van onderliggende ontwikkelingen. Naast de trends die hierboven al beschreven zijn, is het voornamelijk de sterke groei van de totale winkeloppervlakte in de laatste decennia die voor de stijging van winkelleegstand zorgt. Daarbij nam het aantal winkels tussen 2004 en 2013 juist af, dit zorgt voor een stijging in de winkelgrootte en een daling in de vloerproductiviteit. Daarnaast worden leegstaande winkelpanden als onaantrekkelijk ervaren, waardoor winkeliers zich liever niet in de buurt van leegstaande panden vestigen. Op deze manier houdt leegstand zichzelf in stand. Voor de winkelgebieden betekent deze trend dat er minder consumenten, winkeliers en investeerders zullen worden aangetrokken.

De opkomst van de *digitalisering van de samenleving* is de vierde trend waar onderscheid in wordt gemaakt. Hieronder worden technologische ontwikkelingen verstaan, zoals het groeiend gebruik van (mobiel) internet, het opzetten van grote producenten- en consumentendatabases en de ontwikkeling van sensoren in winkels en winkelgebieden. Deze technologieën maken het mogelijk om consumenten op verschillende manieren te benaderen en bieden ook meerdere mogelijkheden om over te gaan tot koop, dit wordt ook wel multi-service retail genoemd. De digitalisering maakt dat de oriëntatie- en aankoopprocessen van consumenten sterk veranderen. De verwachting is dat meer en meer branches uit de winkelgebieden verdwijnen en zich online gaan situeren, maar de prognoses stellen ook dat winkels nooit helemaal uit het straatbeeld zullen verdwijnen. Deze trend van digitalisering heeft voornamelijk als gevolg dat winkels zich op een andere manier, met nieuwe technologieën moeten gaan profileren om consumenten aan te trekken.

*Demografische transities* vormen een structurele factor in de ontwikkeling van winkelgebieden. Hieronder worden ontwikkelingen verstaan als ontgroening, vergrijzing en de trends in het aantal huishoudens en bewonersaantallen. Door vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking dalen en door de demografische krimp zal een structurele daling van de vraag naar winkelruimte zichtbaar worden (Atzema et al., 2012). Deze veranderingen zullen geleidelijk en over een langere periode plaatsvinden en het zijn voornamelijk de regionale transitie die een causaal effect hebben op de leegstand in winkelgebieden. De prognoses tonen grote verschillen tussen de Nederlandse regio's. Deze regionale verschillen maken het moeilijk om een eenduidige procedure voor leegstand op te stellen.

Ten zesde wordt de impact van het *veranderende winkelgedrag van ouderen* en de tijdsbesteding van consumenten meegenomen in de analyse van winkelgebieden. Nederland vergrijst, en de komende generaties ouderen zullen relatief rijke senioren zijn. Door middel van ouderenmarketing zullen steeds meer winkeliers en ondernemers proberen ouderen aan zich te binden. De gevolgen voor het winkelgebied zijn nog onduidelijk en hangen af van in hoeverre de senioren meegaan in de digitalisering van de samenleving. De manier waarop consumenten hun vrije tijd indelen heeft wezenlijk effect op de winkelgebieden. De



afgelopen jaren stonden al in het teken van verruiming van de openingstijden van winkels, waardoor consumenten meer vrijheid hebben in het indelen van hun tijdsbesteding.

De zevende trend waar onderscheid in wordt gemaakt is de hernieuwde *populariteit van de (binnen) stad*. Een vitale binnenstad wordt gekenmerkt door een breed palet aan functies die de identiteit van de stad bevorderen (Atzema et al., 2012). De overheid werkt hard aan het creëren van een aantrekkelijke binnenstad, bijvoorbeeld door middel van de nationale sleutelprojecten en de invoer van de Ladder voor duurzame verstedelijking (I&M, 2013). Winkelgebieden zijn gebaat bij hoge concentraties van bewoners. Aan de andere kant zal de concurrentie tussen winkelgebieden versterkt worden en zullen vooral de relatief kleine, lokale winkels het zwaar krijgen.

De achtste trend die geïdentificeerd wordt door Platform31 (2014), heeft betrekking op de *bewegingen in de horeca*. Het aantal horeca bedrijven is het afgelopen decennium gestegen met 3.000, daarbij vindt er in de horeca op de achtergrond schaalvergroting, filialisering en branchevervaging plaats. Opvallend is de opkomst van daghoreca in winkelgebieden, dat wijst namelijk op de toename van het *funshoppen* als tijdsbesteding. Voor de winkelgebieden is het essentieel een goede balans te behouden tussen winkels en horecagelegenheden. Dit past in de trend waarbij het aspect ‘beleving’ essentieel is voor de sfeer en aantrekkelijkheid van winkelgebieden (Atzema et al., 2012).

De bovenstaande trends van Platform31 (2014) staan in willekeurige volgorde, er is dus geen rangorde gehanteerd. Echter, in dit onderzoek wordt er onderscheid gemaakt tussen drie hoofdstromingen waar winkelgebieden in Nederland rekening mee moeten houden in de nabije toekomst. Namelijk, sociale veranderingen; hieronder worden de trends van veranderend winkelgedrag van ouderen en demografische transitie, verstaan. Daarnaast valt de economische stagnatie onder de stroming van economische veranderingen. Ten derde worden de (winkel)gebiedsgerichte trends onderscheiden; de opkomst winkelleegstand, groeiende populariteit van de binnenstad en de bewegingen in de horeca. Tot slot de technologische veranderingen, hieronder worden de trends van de verschuiving van offline naar online winkelen en de toenemende digitalisering van de samenleving, verstaan.

## 2.4 Conclusie

Deze acht trends vormen een prognose van de ontwikkelingen die Nederlandse winkelgebieden de komende jaren zullen doormaken en hebben gevolgen voor de structuur en invulling van de gemeenten. In hoeverre een winkelgebied de genoemde bedreigingen zal doorstaan, is afhankelijk van de mate van *resilience* (veerkracht) van het gebied. Wrigley & Dolega (2011) definiëren *resilience* als het vermogen om te herstellen en veerkrachtig te herpositioneren na een verstoring in welke vorm dan ook. *Resilience* wordt gekenmerkt als een dynamisch en evolutionair proces (Wrigley & Dolega, 2011). Het concept wordt door Wrigley & Dolega (2011) gespecificeerd tot *adaptive resilience*, waarbij de nadruk ligt op reactieve reorganisatie van de vorm en functie van een systeem, zodat de impact van een verstoring geminimaliseerd kan worden. Om leegstand onder winkels tegen te gaan, is veerkrachtig handelen essentieel om structurele problemen te voorkomen.

Aan dit hoofdstuk wordt afgeleid dat winkelgebieden de komende jaren verschillende trends en ontwikkelingen zullen doormaken die voornamelijk een negatief effect zullen hebben op de centrale



winkelgebieden. Op allerlei aspecten moet er geïnnoveerd, geïnvesteerd en geactualiseerd worden om als winkelgebied mee te kunnen blijven draaien en winkelleegstand te minimaliseren. Met de vier trendstromingen die op de Nederlandse winkelgebieden afkomen wordt de basis gelegd voor het conceptueel model dat centraal staat in dit onderzoek. Uit de geraadpleegde literatuur wordt geconcludeerd dat winkelgebieden moeten uitblinken in levensvatbaarheid, vitaliteit en *adaptive resilience*, met als doel klanten aan te trekken, investeringen aan te moedigen en om de impact van verstoringen in de winkelgebieden te minimaliseren.

Om de mate van winkelleegstand te onderzoeken wordt er naast de leegstandscijfers van Locatus (2015), per casus-gemeente een analyse gemaakt van het winkeltype, tijdsduur, locatie en mate van concentratie van winkelleegstand. Dit is gebaseerd op de drie dimensies van winkelleegstand die Baker & Wood (2009) onderscheiden en op de drie type winkels die Evers et al. (2014) benoemen.

Aan de hand van deze analyses van aan de ene kant het winkelgebied en aan de andere kant de winkelleegstand zal een antwoord worden geformuleerd op Deelvraag 1. In dit onderzoek wordt verder geanalyseerd of PSS als hulpmiddel kunnen bijdragen aan het op peil houden van de levensvatbaarheid, vitaliteit en *adaptive resilience*. Gemeenten vormen in dit scenario de uitvoerende macht die er op toeziet dat door middel van beleid winkelleegstand wordt geminimaliseerd. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de theoretische onderbouwing van PSS en de huidige knelpunten voor het gebruik van PSS in de praktijk.



## 3. Planning Support Systemen

---

### 3.1 Inleiding

In ruimtelijke planning ligt de focus op het maken van lange termijn en strategisch samengestelde plannen (Vonk, 2006). Als planner kom je dagelijks in aanraking met de planningscomplexiteit. Dit doelt op de grote hoeveelheden informatie van verschillende specialisten dat de basis vormt voor het oplossen van ruimtelijke problemen (Vonk, 2006). Planners hebben hulp nodig om alle aspecten van de planningscomplexiteit te kunnen implementeren. Computerondersteuning kan deze planningscomplexiteit overzichtelijk maken.

### 3.2 Typen PSS

Sinds Britton Harris de term ‘Planning Support Systemen’ (PSS) introduceerde in 1989, is dit begrip aangevuld, bewerkt en toegepast in de wetenschappelijke literatuur (Klosterman, 2009). PSS bestaan uit planning tools die zijn ontwikkeld om de publieke of private sector op elk ruimtelijk niveau te ondersteunen in planning activiteiten (Geertman, 2002). Batty definieert PSS als “een verzameling van geo-informatie technologieën gewijd aan het ondersteunen van professionele planning taken en om de ruimtelijke opgaven te verkennen, vertegenwoordigen, analyseren, visualiseren, voorspellen, voorschrijven, ontwerpen, toepassen, signaleren en te bediscussiëren” (in Vonk, 2006). Elke PSS heeft drie sets componenten als basis, die gecombineerd worden in de praktijk (Geertman & Stillwell, 2009). De eerste set bestaat uit de specificatie van planning taken en problemen, en het verzamelen van data. De tweede set componenten legt de focus op systeem modellen en de methoden waar het planning proces op gebaseerd is; de fasen van analyse, voorspelling en voorschrijven. Ten derde ligt de nadruk op de transformatie van basis data tot informatie dat de drijfkracht zal vormen voor de modellen en het ontwerp (Geertman & Stillwell, 2009).

Er wordt door Vonk (2006) onderscheid gemaakt tussen drie typen PSS. De drie typen hebben dezelfde doelstelling, namelijk het ondersteunen in de planningscomplexiteit.

- Informerende PSS; Dit type heeft als doel planning-informatie toegankelijk en begrijpelijk te maken door het beschikbaar te stellen (Vonk, 2006). Dit type systeem wordt momenteel relatief veel gebruikt en wordt gezien als een tool om de bevolking beter te informeren (Geertman, 2015). Een voorbeeld van informerende PSS is de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), dit is een online loket waarmee de overheid digitale ruimtelijke plannen openbaar stelt ([www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), 2015). Deze website is voor iedereen toegankelijk en in één oogopslag kan de burger achterhalen welke plannen er voor welk bepaald gebied gemaakt zijn. Het stelt de bevolking dus in staat om de ruimtelijke plannen van de Nederlandse overheden in te zien, de overheid informeert via deze website de bevolking.
- Communicerende PSS; Dit type heeft als doel de communicatie te faciliteren tussen degene die betrokken zijn bij planningsprocessen, door de stroom aan planning-informatie tussen de betrokken partijen te ondersteunen (Vonk, 2006). Geertman (2015) benadrukt dat de voornaamste reden voor het gebruik van communicerende PSS, het betrekken van de burger bij ruimtelijke planvorming is en hen te



motiveren om actief te deel te nemen aan het planningsproces. Een voorbeeld van communicerende PSS is de website [www.verbeterdebuurt.nl](http://www.verbeterdebuurt.nl). Deze website is een meldingsplatform voor de openbare ruimte waar iedereen aan bij kan dragen. Het doel van de website is om de drempel te verlagen voor het melden van problemen en ideeën in jouw buurt ([www.verbeterdebuurt.nl](http://www.verbeterdebuurt.nl), 2015). Op deze website kunnen burgers meldingen maken van problemen of verstoringen in de openbare ruimte. De meldingen die gemaakt zijn, zijn voor iedere bezoeker van de website inzichtelijk. Welke melding is er is gemaakt, waar, door wie en hoe laat is beschikbaar. Vanuit de gemeente werkt er een medewerker aan het afhandelen van de meldingen en wanneer een melding is afgehandeld, wordt dat ook openbaar weergegeven op de website. Het communicerende karakter van deze website is het feit dat er via meerdere kanalen de openbare ruimte verbeterd kan worden en dat ook zichtbaar is wat er met de meldingen gedaan wordt.

- Analyserende PSS; Het doel van analyserende PSS is het faciliteren van een geavanceerde data- en informatieverwerking om patronen en onderliggende processen te achterhalen. Ook faciliteren de PSS in het modelleren van informatie in de vorm van project, simulatie en evaluatie (Vonk, 2006). De voornaamste reden voor het gebruik van analyserende PSS is om de inhoud van de planningsresultaten te verbeteren (Geertman, 2015). Een voorbeeld van analyserende PSS is Urban Strategy. In dit door TNO (2015) ontwikkelde rekenmodel ligt de nadruk op interactieve planvorming. Het systeem geeft in 3D-modellen de bebouwde omgeving weer en simuleert allerlei aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals verkeer, luchtkwaliteit, geluid en grondwater. Het visualiseert de toekomstige resultaten van actuele ruimtelijke planvorming (TNO, 2015). In deze analyserende PSS wordt informatie gemodelleerd door middel van geavanceerde data- en informatieverwerking.

Deze drie typen PSS vormen de basis van de semi-gestructureerde interviews met de verschillende casusgemeenten. Aan de hand van bovenstaande voorbeelden wordt een beeld geschetst van wat PSS zijn en wat voor mogelijkheden ze bieden. Er wordt tijdens de interviews van uitgegaan dat de respondenten weinig tot geen ervaring hebben met PSS.

In academische kringen heeft het concept van PSS een brede groei doorgemaakt, echter merken Geertman & Stillwell (2009) op dat de toepassing van deze systemen in de praktijk van ruimtelijke ordening verbazingwekkend laag blijft. In dit onderzoek ligt de nadruk op het gebruikersperspectief en wordt dus getracht een brug te slaan tussen de praktijk en wetenschap van PSS. PSS zijn een hulpmiddel dat planners in staat stelt om de complexiteit van planprocessen beter te kunnen hanteren, met kwalitatief betere plannen en een besparing van tijd als gevolg.

### 3.3 Knelpunten PSS

Geertman & Stillwell (2009) en Vonk (2006) onderscheiden enkele trends voor het lage gebruik van PSS. Allereerst valt op dat er een breed scala aan systemen wordt geanalyseerd, maar ook dat er nog steeds geen duidelijk overzicht is van wat PSS werkelijk omvatten (Vonk, 2006). Ten tweede is er weinig bevestiging van wat PSS (kunnen) betekenen voor de ruimtelijke ordening, er zijn namelijk maar een paar systematische evaluaties uitgevoerd (Vonk, 2006). Ten derde is er vrijwel geen onderzoek gedaan naar de eisen die de gebruikers stellen aan PSS. Hierdoor is het lastig aan te tonen dat PSS uitblinken door de focus op vragen uit





de planning praktijk (Vonk, 2006). Naast deze trends onderstreept Vonk (2006) knelpunten die zich voordoen in de praktijktoepassing van PSS. Allereerst hebben weinig planners ervaring met PSS. Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat veel planners niet bekend zijn met het bestaan en de mogelijkheden van PSS. Ten derde speelt de toegankelijkheid van PSS een grote rol in het lage toepassingsniveau van PSS, planners vinden het moeilijk om een geschikt systeem te vinden en daar dan mee te experimenteren. Wanneer planners toegang hebben tot PSS, ontbreekt het hen aan motivatie om de tool te gebruiken. Deze negatieve houding wordt verklaard doordat planners PSS ervaren als een ‘black-box,’ dit vraagt om meer transparantie en gebruiksvriendelijkheid van PSS. Verdere knelpunten zijn afkomstig van de implementatie mogelijkheden binnen een organisatie. Planners kampen veelal met problemen vanwege de data die benodigd is. Ten slotte concludeert Vonk (2006) dat de planning tools verbeterd moeten worden om planning taken beter te kunnen ondersteunen.

### 3.4 Aanbevelingen

Al in 1973 heeft Lee (in Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010) vier fundamentele aanbevelingen gedaan om voorlopers van PSS te ontwikkelen die werkelijk relevant zijn voor de planning praktijk. De makers van PSS moesten de transparantie van hun assumpties verbeteren, daarbij was het essentieel om de verbinding met het probleem te benadrukken. Er zou minder focus op theorie en objectiviteit moeten zijn en de makers zouden het ontwikkelen van te complexe en grootschalige tools moeten staken. Al lijken deze aanbevelingen achterhaald, vergeleken met de meer recente adviezen, blijft de essentie van Lee’s advies (in Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010) relevant. Namelijk, Klosterman (in Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010) benadrukt in 1997 dat de implementatie van PSS in planning processen, zou moeten beginnen met een conceptualisatie van een specifiek planning probleem, in plaats van bij het opzetten van een bepaald systeem. Dit is waar het huidige onderzoek naar het gebruik PSS een bijdrage aan levert door de winkelleegstandsproblematiek centraal te stellen. Verder zijn de meest actuele aanbevelingen afkomstig van Vonk (2006). Hij raadt PSS-specialisten aan om de kwaliteit van de systemen te verbeteren en ook de erkenning en verspreiding van PSS onder handen te nemen. Verder benadrukt Vonk (2006) dat de communicatie tussen de planning praktijk, overheden, onderzoeksinstanties en consultants verbeterd moet worden om een juiste uitwerking en gebruik van PSS te stimuleren.

Een ander element van de mismatch tussen het ontwerpen en de implementatie van PSS wordt aangekaart door Meadows & Robinson (2002). Zij onderstrepen dat de makers van PSS zich bewust zijn van de verbeteringen die verlangd worden door de potentiële gebruikers, maar dat zij hier vrijwel geen aandacht aanbesteden. In de praktijk zijn de verbeteringen niet zichtbaar, omdat de gewoonten en cultuur van de makers nog een knelpunt veroorzaken. Zij worden beloond met publicaties en verhoogde status, voor het vergroten van de academische robuustheid van PSS. De toepassing van planning tools in de praktijk is veelal een secundaire doelstelling.

Met dit onderzoek wordt er vanuit het oogpunt van de PSS-gebruiker gekeken naar waar een planning tool aan moet voldoen. Hierbij gelden de volgende drie benaderingen van Vonk (2006) als leidraad voor de opzet van een geschikte PSS. Ten eerste kwaliteit van de instrumentatie, wat gedefinieerd wordt als de mate waarin

PSS capabel zijn in het uitvoeren van de taken waarvoor ze ontworpen zijn en hoe deze competentie past binnen de vraag van de gebruikers. Op de tweede plaats wordt vanuit het gebruikersperspectief gekeken naar de acceptatie van PSS. Acceptatie wordt omschreven als het proces dat een individu doormaakt vanaf de eerste kennisgeving van een innovatie, naar het vormen van een mening ten opzichte van de innovatie, naar het besluit van toepassen of afwijzen, en naar de implementatie van een nieuw idee, tot de vaststelling van zijn of haar besluit (Vonk, 2006). Deze beslissing leidt dan tot acceptatie of afwijzing van de innovatie en in dit geval van het PSS. De overdracht staat centraal als derde benadering en wordt bewerkstelligd door de verspreiding van PSS. Vonk (2006) definieert deze aanpak als het proces waarbij een innovatie via bepaalde kanalen in contact wordt gebracht met verschillende sociale systemen.

Van deze drie benaderingen staat in dit onderzoek het gebruikersperspectief centraal. Om een brug te kunnen slaan tussen de PSS wetenschap en toepassing in de praktijk, is het van belang te onderzoeken wanneer planners in de praktijk een planning tool zouden gebruiken en aan welke eisen het daarvoor moet voldoen.

### 3.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat tot op heden de (potentiële) gebruikers van PSS nauwelijks bij het ontwerpproces betrokken worden. Hierdoor ontstaat de mismatch tussen de intentie van de makers van PSS en de behoeften onder planners in de praktijk. De verwachting is dat PSS potentie hebben om bij te kunnen dragen aan de winkelleegstandsproblematiek in de Nederlandse gemeenten. Het is van belang om de huidige mismatch te boven te komen, want een PSS dat voldoet aan de eisen van de planners zal een positieve inbreng hebben op de winkelleegstandsproblematiek.

Met de knelpunten van Vonk (2006) en de aanbevelingen van Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) en Meadows & Robinson (2002) in het achterhoofd worden in dit onderzoek de vereisten vanuit de planning praktijk voor de toepassing van PSS geanalyseerd. Het is van belang de transparantie te vergroten en ervoor te zorgen dat het gebruik van PSS in de praktijk aangemoedigd wordt. Hiervoor is het cruciaal om over flexibele planning tools met een hoge gebruiksvriendelijkheid te beschikken. De nadruk ligt op de rol van Nederlandse gemeenten in de aanpak van winkelleegstand. In dit geval is de gemeente de hoofdgebruiker en zal er met hen in gesprek worden gegaan om te achterhalen hoe een PSS het best kan worden opgezet. Het interview zal opgebouwd worden aan de hand van de drie typen PSS die door Vonk (2006) gedefinieerd zijn. Hieruit zullen verschillende variabelen komen die van belang zijn voor het opstellen van het Programma van Eisen.



## 4. Governance

---

### 4.1 Inleiding

Dat winkelleegstand een toenemend probleem vormt voor de Nederlandse binnensteden is bekend. Echter, is het niet duidelijk wie van de betrokken actoren, welke rol aannemen in het proces naar een oplossing voor de winkelleegstand. De verwachting is dat de vastgoedeigenaren en lokale ondernemers in de beginperiode van opkomende leegstand vrijwel geen stappen zullen ondernemen om leegstand van hun winkels tegen te gaan of om over te gaan op herontwikkeling. De assumptie in dit onderzoek is dat er in het bijzonder een taak is weggelegd voor de lokale Nederlandse overheden. In dit hoofdstuk worden de rollen van verschillende overheidsniveaus in het kader van winkelleegstand geanalyseerd. De nadruk ligt op de mogelijkheden van governance benaderingen die de beeldvorming kunnen ondersteunen in het terugdringen van winkelleegstand.

### 4.2 Overheidsniveau's

De Rijksoverheid is terughoudend in het opzetten van nieuw instrumentarium om winkelleegstand tegen te gaan (Kamp, 2014). Met de invoer van de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (SVIR) in 2012 heeft het Rijk nog een stap gezet in de richting van decentralisatie. In de SVIR zijn dertien nationale belangen opgesteld waar het Rijk zich actief voor inzet. Buiten deze belangen om hebben de decentrale overheden beleidsvrijheid (I&M, 2012). Aangezien winkelleegstand niet tot één van de nationale belangen behoort, is de reactie van minister Kamp (2014) van Economische Zaken niet onverwacht. Hij benadrukt het belang van samenwerking tussen provincies, gemeenten, vastgoedeigenaren en winkeliers, om te voorkomen dat winkelleegstand verder toeneemt (Kamp, 2014). De Rijksoverheid neemt dus niet de leiding in de aanpak van winkelleegstand, maar houdt toezicht op de nationale belangen.

De leegstandsproblematiek neemt in alle regio's toe, maar in welke mate verschilt sterk per gebied. Een gebiedsgerichte aanpak van winkelleegstand is essentieel (Zuidema & van Elp, 2010). Platform31 (2014) benadrukt tevens dat naast de specifieke leegstandsopgave per provincie ook de verschillen in geschiedenis en (bestuurs)cultuur de provinciale aanpak beïnvloeden. Wanneer leegstandsproblematiek de gemeente grenzen overschrijdt, komen de provincies in beeld. In de daadwerkelijke aanpak van winkelleegstand is er voor de provincies geen directe taak weggelegd. Provincies nemen de rol van regisseur en signalering op zich (Platform31, 2014). Het is van belang dat provincies de gemeenten controleren en sturen in de regionale en provinciale behoeften. Bij het optreden tegen winkelleegstand zal de provincie het overzicht houden over het aanbod van bestaand winkelvastgoed in de bredere regio en de regionale behoefte voorleggen aan de gemeenten (Buitelaar et al., 2013). Provincies pakken de taak op om samen met gemeenten de winkelleegstandsproblematiek te bestrijden, hierbij zullen gewenste ontwikkelingen gestimuleerd en aangejaagd moeten worden (Platform31, 2014).

De belangrijkste taak in het verminderen van winkelleegstand is weggelegd voor gemeenten. Met de verdere decentralisatie hebben gemeenten de vrijheid om hun eigen beleid op te stellen, maar moeten ze wel

rekening houden met het provinciale en regionale kader. In de huidige opzet van ruimtelijk beleid is transparantie van planvorming op gemeentelijk niveau vereist (TDR, 2014). Elk type winkelgebied (centraal, ondersteunend of overig) reageert anders op de trends en ontwikkelingen en in de lokale leegstandspercentages wordt dit zichtbaar (TDR, 2014). Dit betekent dat elke gemeente te maken heeft met verschillende vormen van leegstandsproblematiek, onderling maar ook binnen de gemeentegrenzen doen deze verschillen zich voor. Aangezien elke gemeente en regio een eigen economisch, sociaal, geografisch en politiek karakter heeft, is duidelijk dat er geen standaard aanpak voor winkelleegstand bestaat (TDR, 2014).

Mede als gevolg van de overheidsdecentralisatie is de gemeente als hoofdspeler in leegstandsproblematiek aangewezen. De rol van de gemeente wordt verder bepaald door de vraag; ‘Voor wie is leegstand een probleem?’ Leegstand is in eerste instantie een probleem van de eigenaar van het leegstaande vastgoed (Evers et al., 2014). In het geval van winkelvastgoed zijn het vaak beleggers die eigenaar zijn, maar ook eigenaar-gebruikers doen zich voor. Voor beleggers is de leegstand van winkelvastgoed in zoverre een probleem dat het tot lagere rendementen leidt (Evers et al., 2014). Wanneer de vastgoedbeleggingen maar een klein onderdeel van de portefeuille vormen, zullen de leegstaande panden geen urgentie voor transformatie opwekken bij de eigenaar (Buitelaar et al., 2013). Op dit punt komt de rol van de gemeente ter discussie en komt de vraag op wanneer leegstand een maatschappelijk probleem vormt. Een enkele winkel die leegstaat, is geen maatschappelijke probleem, maar wanneer er negatieve effecten voor de omgeving volgen, wordt de leegstandsproblematiek een maatschappelijk probleem (Evers et al., 2014). Wanneer het aantal leegstaande panden zich uitbreidt en de leegstandsduur structureel wordt in een winkelgebied, ontstaat het gevaar van een neerwaartse spiraal van verloedering (Evers et al., 2014).

Om dat scenario te voorkomen zullen gemeenten bijspringen om leegstand tegen te gaan en verdere verloedering te voorkomen. Gemeenten hebben belang bij goed functionerende winkelgebieden. Gemeenten worden namelijk verantwoordelijk geacht voor het bieden van een goede leefbaarheid. Ook hebben gemeenten vaak expliciete doelstellingen om lokale economische ontwikkeling te stimuleren. Daarbij willen gemeenten zoveel mogelijk arbeidsplaatsen binnen de grenzen behouden en zijn ze verantwoordelijk voor de sociale en fysieke veiligheid (Platform31, 2014). Om de achteruitgang van winkelgebieden tegen te gaan, is er voor de lokale gemeente een belangrijke rol weggelegd. De vraag blijft welke beleidsvorming het beste aansluit op de winkelleegstandsproblematiek?

### 4.3 Government en governance

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen decennia de overstap gemaakt van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. In de participatiesamenleving hebben burgers en bedrijven voor een groot deel de kracht van de stad in handen, en dragen ze bij aan het besturen van de gemeenten (Teisman, 2015a). Zelforganisatie is essentieel in deze decentrale vorm van besturen. Met de introductie van de participatiesamenleving is er een middenweg geconstrueerd tussen overheidssturing en marktwerking. De overheid past de governance benadering toe en legt hiermee vele taken bij de lokale overheden en de burgers neer. De governance aanpak is gebaseerd op stimulatie, facilitatie en coproductie (De Bruijn & Gerrits, 2015). In Nederland wordt een overheid gecentreerde vorm van governance toegepast. Wat betekent dat uiteindelijk de Rijksoverheid de macht heeft om processen af te breken of door te zetten. Deze vorm van sturing en

zelforganisatie gaan goed samen doordat governance de juiste condities kan creëren voor het opbloeien van zelforganisatie (De Bruijn & Gerrits, 2015).

Teisman (2015b) legt de nadruk op het bestuur van gemeenten vanuit een governance perspectief. Het vermogen van een gemeentebestuur is gebaseerd op het aanjagen van kracht en het indammen van bedreigingen (Teisman, 2015b). Teisman (2015b) formuleert drie thema's die van belang zijn voor de bestuurskracht van lokale overheden. Allereerst zelforganisatie, dit thema is ontstaan uit de financiële zwakte van de Nederlandse overheden. In de praktijk houdt dit in dat burgers bereid zijn meer initiatief en verantwoordelijkheid te nemen. Een voorbeeld van zelforganisatie is crowdfunding, waarbij, burgers elkaar financieel steunen bij het opzetten van initiatieven. Momenteel wordt dit gezien als een positieve manier van ondernemen, maar in de toekomst kan verregaande zelforganisatie ook voor onzekere situaties zorgen. De rol van de gemeenten is in beweging en in hoeverre zij aan macht inleveren óf zelforganisatie projecten als instrument gaat gebruiken voor goedkoop beleid, is nu niet te zeggen. Toch wordt zelforganisatie op dit moment als een positieve uitwerking van de participatiesamenleving ervaren.

Ten tweede wordt vraagsturing als thema aangeduid. Hierbij laten de gemeenten zich sturen door de markt en wordt de mate van beleid en regelgeving verminderd. Daarbij stimuleert de overstap naar vraagsturing de aandacht voor de 'echte' vraag en kunnen er gezonde verbindingen ontstaan tussen de vraag van burgers als consumenten en belastingbetalers. De keerzijde van dit thema ligt bij de zwakkere in de samenleving, hoe serieus worden hun vragen genomen aangezien zij nauwelijks meedraaien in de marktwerking van vraag en aanbod?

Tenslotte bestaat de derde nieuwe bestuurskracht uit de rol van gemeenten als onderdeel van ketens en netwerken. Nederland transformeert naar een netwerksamenleving waarin de lokale overheden niet kunnen achterblijven. Voor gemeenten is het van belang samen te werken met lokale en regionale partijen. Gemeenten komen op financieel en organisatie niveau niet rond en het besef dat vele handen licht werk maken, is essentieel. De onzekere aspecten van dit type bestuurskracht zijn; wie is verantwoordelijk voor de successen en het falen van de netwerken? Daarnaast kan het deelnemen aan netwerken door politieke bestuurders worden gezien als het verlies van autonomie.

Teisman (2015b) heeft per bestuurskracht de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen geanalyseerd. De krachten van zelforganisatie, vraagsturing en netwerken verschillen, maar de keerzijden zijn gebaseerd op dezelfde handelingen. Namelijk, wanneer de kracht te veelvuldig en in extreme mate wordt toegepast waardoor het een negatieve invloed krijgt bijv. doordat bepaalde bevolkingsgroepen buiten de boot vallen en niet of in mindere mate kunnen participeren in de samenleving. Om dit te voorkomen is het essentieel om de drie bestuurskrachten te bundelen en een nadrukkelijke focus op één van de twee te verhinderen.

De transitie naar governance impliceert dat gemeenten meer verantwoordelijkheid bij de burgers leggen, zich door vraagsturing laten leiden en deelnemen aan de netwerken in plaats van toezicht houden. Deze drie krachten gebundeld vormen de basis van de governance werkwijze die in alle overheidslagen wordt doorgevoerd. Essentieel is het feit dat deze governance-bestuurskrachten maken dat gemeenten een andere rol aannemen in planningsprocessen. In de praktijk duidt de governance benadering op de verschuiving naar een faciliterende overheid, waarbij de gemeente voorheen risicodragend was (Platform31, 2014). In de volgende paragraaf worden meerdere mogelijkheden besproken voor de rol die gemeenten kunnen aannemen in het winkelleegstandsproces.



### 4.3 Gemeenten en winkelleegstand

Met deze ‘nieuwe’ kijk op het besturen van gemeenten zijn er meerdere mogelijkheden om de leegstandsproblematiek in winkelgebieden te benaderen. Door verschillende actoren worden methoden aangeboden die gemeenten kunnen toepassen om winkelleegstand terug te dringen.

Platform31 (2015) benadrukt de rol van gemeenten als procesmanager en introduceert een nieuw procesmodel dat zich primair richt op de gemeente in de rol van ‘planning agency’ en procesmanager, en ondersteunt het situatie-afhankelijk kiezen van het procesontwerp, interactievormen en geschikte procesinterventies (Bugge in Platform31, 2015). Het zwaartepunt van dit procesmodel ligt op de woordkeuze ‘situatie-afhankelijk’ (Bugge in Platform31, 2015). Met het oog op de leegstandsproblematiek is het cruciaal voor gemeenten om de lokale en regionale trends en ontwikkelingen mee te nemen in de besluitvorming. Procesmanagement ondersteunt de gemeenten in de zoektocht naar geschikte actoren, die betrokken kunnen worden bij het proces en maakt onderscheid tussen de verschillende fasen van het proces. Welke actoren er betrokken zijn, kan per fase verschillen. Met de gemeente als procesmanager kan de metaforische ‘ivoren toren’ worden gesloopt en kan de dynamiek van centrum en regio centraal komen te staan. Het is van belang om in de leegstandsproblematiek het mechanisme van vraag en aanbod als leidraad aan te houden. Op het gebied van winkelleegstand zullen de ‘slechte meters’ getransformeerd moeten worden en zal duidelijk gemaakt worden waar vernieuwing essentieel is (TDR, 2014).

Buitelaar et al. (2013) zien voor gemeenten een rol weggelegd als een facilitator, met een minder risicodragende rol dan tot nu toe gebruikelijk was. Deze wijziging is onderdeel van de transitie naar organische gebiedsontwikkeling. In organische processen wordt een nieuwe rolverdeling toegepast en is er in veel gevallen eerder en een grotere rol weggelegd voor de eindgebruiker (Buitelaar et al., 2013). De faciliterende rol betekent onder andere dat de gemeenten andere planologische kaders kunnen stellen en kunnen bepalen hoeveel ruimte wordt gecreëerd voor winkels. Het is essentieel dat gemeenten open staan voor initiatieven van buitenaf en als facilitator de betrokkenen van winkelleegstand bij elkaar brengt om tot oplossingen of strategieën te komen.

TDR (2014) doet een meer concrete aanbeveling voor de rol van gemeenten in de aanpak van winkelleegstand. Zij benadrukken de mogelijkheden die governance verschaft op het gebied van beleidsvorming en adviseren om zoveel mogelijk gebruik te maken van de marktwerking. In het kader van detailhandelsbeleid omschrijft TDR (2014) drie speerpunten; (i) door vernieuwing, snelheid en flexibiliteit in het gemeentelijke beleid te passen, wordt de dynamiek in de retailsector bevorderd, met de intentie een toekomstbestendig winkellandschap te creëren. (ii) Het handhaven van de winkelfunctie en het versterken van bestaande concentraties die een duurzame positionering hebben (iii) en het beleid aanpassen zodat grootschalige winkelconcentraties gelden als overloopgebieden. Gemeenten kunnen volgens TDR (2014) dus de benadering van winkelleegstand vooruithelpen door een krachtig detailhandelsbeleid te formuleren.

In dit onderzoek wordt een combinatie gemaakt van de meest geschikte eigenschappen van de methoden op basis van de drie bestuurskrachten van Teisman (2015b). Gezamenlijk definiëren zij de rol van gemeenten in het terugdringen van winkelleegstand. Met gemeenten in de rol van procesmanager en facilitator, komen de drie bestuurskrachten van Teisman (2015b) aan bod. Er ligt nadruk op het deelnemen





aan netwerken en processen. Ook vraagsturing is terug te zien in het betrekken van de eindgebruiker in vroege stadia van processen. Daarnaast is zelforganisatie terug te zien in het advies om open te staan voor initiatieven. Naast deze bestuurskrachten is in het kader van winkelleegstand essentieel om een krachtig detailhandelsbeleid te formuleren zoals TDR (2014) aanraadt. Al eerder is benadrukt dat er vanuit de probleemeigenaren in eerste instantie vrijwel geen stappen ondernomen (kunnen) worden om de leegstand te verhelpen. Er is dus een duidelijke rol weggelegd voor de gemeenten om het proces voor winkelleegstand op te starten. Krachtig beleid kan hier aan bijdragen, door duidelijke kaders is het voor initiatieven van buitenaf inzichtelijk binnen welke grenzen hun speelveld zich bevindt.

#### 4.4 Beleidsvorming

Baker & Wood (2009) beargumenteren de rol van de lokale gemeenten als keyactoren in het proces van proactief beschermen en bevorderen van winkelcentra. Met behulp van een stappenplan worden de overheden ondersteund in de ontwikkeling van een krachtig detailhandelsbeleid. De eerste stap die Baker & Wood (2009) onderscheiden is bedoeld om eenduidige definities te ontwikkelen van verschillende detailhandel categorieën. Deze definities dragen bij aan een begrijpelijke taal die wettelijk te verdedigen is.

Stap twee bestaat uit een proactieve houding van gemeenten ten opzichte van het behouden en verbeteren van de levensvatbaarheid, vitaliteit en *adaptive resilience* in de winkelgebieden. Een belangrijk onderdeel van deze stap is dat de huidige retail hiërarchie versterkt wordt door middel van strategische regionale plannen. Een retail hiërarchie beoogt de distributie van goederen en services over een schaal van gevestigde winkelcentra. Er is hier een kans weggelegd voor de provinciale taak in het kader van regisseren en signalering.

De derde stap naar krachtig detailhandelsbeleid wordt gekenmerkt door het toetsen van detailhandelsinitiatieven die bij de gemeenten worden ingediend, zodat de ontwikkeling van de winkelgebieden in het oog kan worden gehouden. Gemeenten zullen de strategische doelen voor de detailhandel moeten nastreven en de retail hiërarchie in de gemeenten moeten beschermen en promoten.

De laatste stap die Baker & Wood (2009) beschrijven wordt gekenmerkt door de noodzaak om in een vroeg stadium tot overeenkomst te komen met betrokkenen zodat de vervolgprocessen kunnen worden opgezet. De detailhandelsontwikkelingen zijn getoetst en in kaart gebracht, daarna worden er prognoses uitgevoerd. Over de methoden van deze prognoses zal tot overeenstemming gekomen moeten worden met alle betrokken partijen.

Baker & Wood (2009) hebben het bovengenoemde stappenplan ontwikkeld om de Australische detailhandelssector te verbeteren. Zij zagen de levensvatbaarheid en vitaliteit van winkelgebieden achteruitgaan. Het stappenplan is gebaseerd op ‘best practices’ uit verschillende landen, maar voornamelijk Groot-Brittannië. In dit onderzoek heeft dit stappenplan een minder prominente functie als in het onderzoek van Baker & Wood (2009). De veronderstelling is dat de Nederlandse gemeenten de meeste van deze stappen al maken in het opzetten van beleid, of het dan beleid voor centrumgebieden als geheel of voor alle detailhandel is, maakt weinig verschil. Daarbij is het stappenplan specifiek opgesteld voor Australische casestudy's. Wat wel wordt opgenomen in dit verdere onderzoek is de focus op het herstellen van de

levensvatbaarheid, vitaliteit en *adaptive resilience* van winkelgebieden door middel van het formuleren van krachtig detailhandelsbeleid. Ook wordt de meerwaarde gezien van de noodzaak om duidelijke definities in het kader van beleidsvoering te hanteren.

## 4.5 Conclusie

De governance benadering staat centraal in het verminderen van winkelleegstand, want gemeenten hebben niet de financiële middelen en vaardigheden om leegstand eigenhandig terug te dringen. Het is van belang dat gemeenten hun rol in dit proces goed overwegen. In dit onderzoek zal de focus liggen op de gemeenten als facilitator en procesmanager. Beide methoden hebben overeenkomsten, maar vullen elkaar aan tot de drie thema's van Teisman (2015b). Met gemeenten in de rol van leegstandsmanager wordt er ruimte gecreëerd voor zelforganisatie, vraagsturing en wordt er gewerkt aan de netwerken en ketens waar gemeenten onderdeel van (kunnen) zijn. Het is de hoofdtaak van gemeenten om een krachtig detailhandelsbeleid op te stellen met als doel winkelleegstand te verminderen (TDR, 2014).

Het is van belang te benadrukken dat er geen intentie is om een algemene leegstands aanpak voor gemeenten vast te leggen. Elke gemeente en elke regio hebben te maken met een andere combinatie van trends en ontwikkelingen die invloed uitoefenen op de winkelgebieden. Juist daarom is het cruciaal te onderzoeken wat de beste rol is die gemeenten kunnen aannemen in het sturen van een leegstandsstrategie. Door de focus op het proces in plaats van de werkelijke oplossingen kan er een groter publiek bereikt worden met de uitkomsten van dit onderzoek.

Met behulp van semi-gestructureerde interviews met de vier casus-gemeenten kan er diep worden ingegaan op de gemeentelijke ambities in het kader van winkelleegstand vermindering. Om daarbij een analyse te kunnen maken van de huidige beleidsvoering, wordt er per gemeente een beleidskader geschetst waarbinnen de problematiek van winkelleegstand behandeld wordt.





## 5. Operationalisering

---

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit het theoretisch kader vertaald in een empirisch onderzoek van de probleemstelling, met als doel de hoofdvraag te beantwoorden. Om deze stap te maken wordt per deelvraag geanalyseerd welke informatie nog vereist is, naast de uitkomsten van de literatuurstudie, om de vraag te beantwoorden. Uiteindelijk worden de verschillende deelvragen en hoofdstukken met elkaar verbonden in een conceptueel model wat een visualisering van het gehele onderzoeksmodel is.

In hoofdstuk 1 is de doelstelling van dit onderzoek geformuleerd. Het streven is gemeenten te ondersteunen beleidsvorming voor het verminderen van winkelleegstand door inzicht te verwerven in de (toepassings)mogelijkheden van een PSS. Hieruit is de volgende centrale probleemstelling opgemaakt;

---

Aan welke (combinatie van) randvoorwaarden en eisen zou een Planning Support Systeem moeten voldoen om gemeenten op beleidsniveau te kunnen ondersteunen in het terugdringen van de winkelleegstand in centrale winkelgebieden?

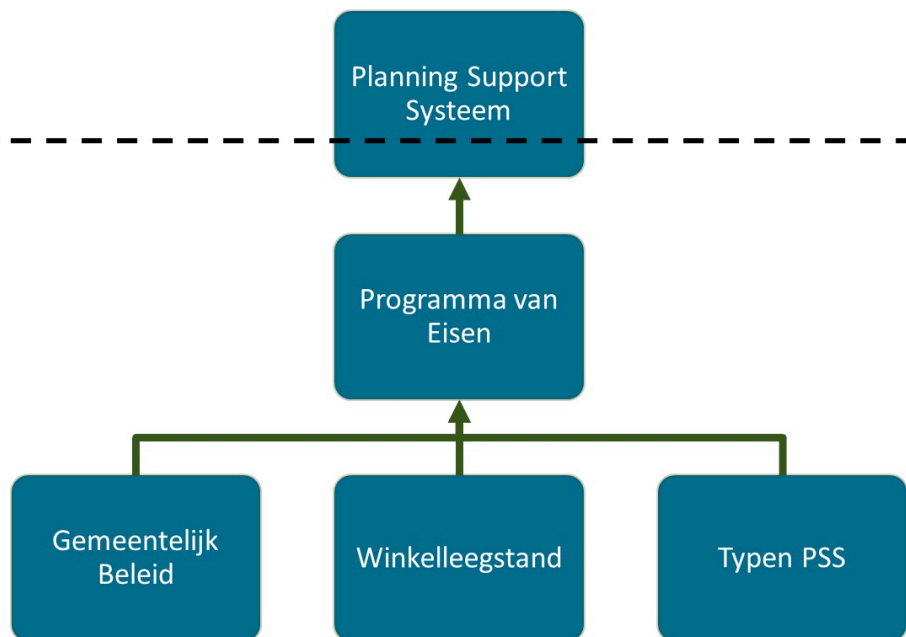
---

De ambitie is om gemeenten te ondersteunen in het formuleren van beleid om winkelleegstand te verminderen. Hier wordt aangenomen dat met behulp van PSS, dit proces op een efficiëntere, pro-actievere manier opgezet kan worden en dat door het toepassen van PSS een wijder publiek betrokken kan worden. In dit onderzoek wordt aan de hand van een gebruikersperspectief PSS geanalyseerd. Er wordt getoetst of door het opstellen van een Programma van Eisen vanuit het perspectief van de potentiële gebruiker, een PSS ontwikkeld kan worden die een bijdrage levert voor de planning praktijk. Tot op heden wordt er in de PSS-literatuur gewezen op de tekortkomingen van de implementatie in de planning praktijk. Één van de voornaamste redenen die wordt aangekaart is dat PSS niet voldoen aan de wensen en eisen van de potentiële gebruiker (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006).

### 5.2 Conceptueel model

Hieronder wordt een abstracte versie van het conceptueel weergegeven, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1. Hieruit is op te maken dat in dit onderzoek het opstellen van een Programma van Eisen centraal staat. Of er werkelijk een PSS ontwikkeld zal worden op basis van het Programma van Eisen valt buiten het bereik van dit onderzoek. In de sectie ‘Aanbevelingen’ zullen enkele adviezen besproken worden met het oog op de vervolgmogelijkheden van gepresenteerde uitkomsten. Dit is weergegeven in figuur 5.1 door middel van de streepjes lijn en impliceert dus dat het streven is om een Programma van Eisen op te stellen dat uiteindelijk

zal leiden tot de ontwikkeling van een PSS die in de praktijk toegepast zal worden. Echter, valt dit buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

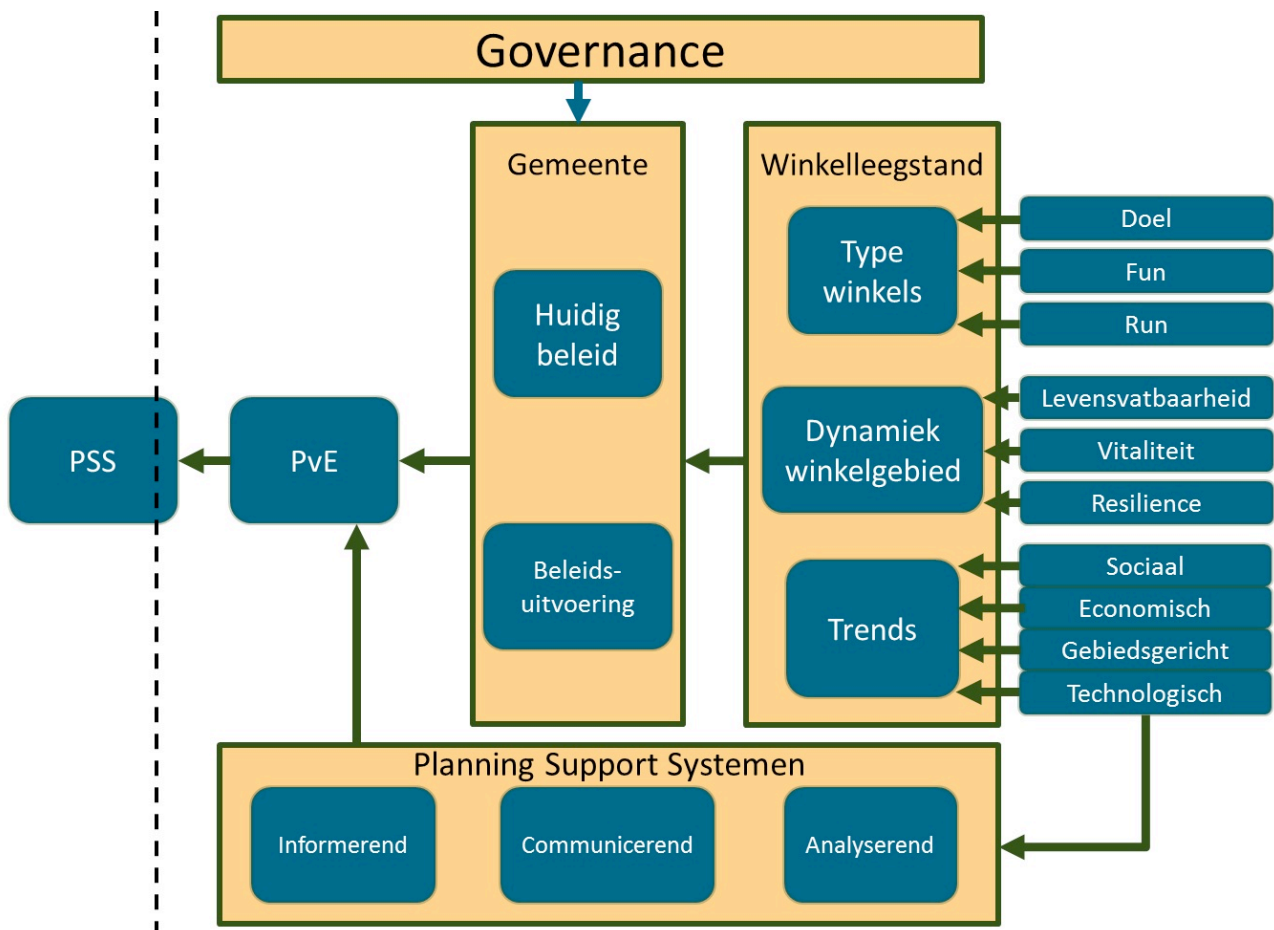


Figuur 5.1: Abstract conceptueel model

Uit dit conceptueel model is verder op te maken dat het Programma van Eisen wordt opgesteld op basis van 'Governance en beleid,' 'Winkelleegstand' en 'Typen PSS.' Governance en beleid duidt enerzijds op een analyse van de governance benadering, zoals terug te lezen is in hoofdstuk 4. Anderzijds, wordt verwezen naar een analyse van de huidige en toekomstige beleidsvoering van de casus-gemeenten. Dit geeft een beeld van de mate van ambitie die de gemeenten hebben met het oog op het terugdringen van winkelleegstand en tot op welke hoogte de gemeenten zich nu bezighouden met de winkelleegstandsproblematiek.

Winkelleegstand wijst op de analyse van huidige en toekomstige trends en ontwikkelingen die op de Nederlandse centrale winkelgebieden afkomen. In hoofdstuk 2 zijn deze trends en ontwikkelingen uitgewerkt en is het concept winkelleegstand gedefinieerd aan de hand van verschillende wetenschappelijke onderzoeken. Daarnaast is er aandacht besteed aan reeds uitgevoerde onderzoeken met het oog op de dynamiek van winkelgebieden.

Het concept van PSS is opgedeeld in drie typen zoals door Vonk (2006) gedefinieerd worden; informerende, communicerende en analyserende PSS. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op wat deze drie typen PSS omvatten en wat de onderlinge verschillen zijn. Ze vormen de basis van de semi-gestructureerde interviews die gehouden worden met de verschillende casus-gemeenten. Het doel is om aan de hand van deze drie typen een duidelijk beeld te kunnen schetsen ter introductie, zodat de respondent een impressie heeft van wat de mogelijkheden van PSS zijn. In de semi-gestructureerde interviews wordt verondersteld dat de respondenten weinig tot geen kennis hebben van PSS en er ook vrijwel niet mee in aanraking zijn gekomen.



Figuur 5.2: Conceptueel model

In figuur 5.2 wordt het gedetailleerde conceptueel model weergegeven. Hierin zijn de concepten uit het abstracte model uitgewerkt in relatie tot elkaar verbeeld. De stippellijn in figuur 5.2 weergegeven aan de linkerkzijde, is gelijk aan de stippellijn in het abstracte conceptueel model (figuur 5.1). Middels het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) wordt geambieerd om in vervolg project een PSS te ontwikkelen dat aansluit bij de wensen van de (potentiële) gebruikers en in de planning praktijk toegepast wordt.

### *Winkelleegstand*

Winkelleegstand is in dit model (figuur 5.2) opgedeeld in drie componenten die de mate van winkelleegstand beïnvloeden. Deze drie aspecten zijn gebaseerd op de drie dimensies van Baker & Wood (2009) en de drie typen winkels die Evers et al. (2014) onderscheiden. Allereerst het type winkel dat kan worden gekenmerkt door doel-, fun- of runshoppen. Door middel van deze drie categorieën kunnen alle winkels onderverdeeld worden en biedt het een overzichtelijk beeld van de mate van leegstand in elke winkelcategorie. Het is van belang te achterhalen welke segment winkels er leegstaan om een beeld te kunnen schetsen van waar de winkelleegstand bestreden moet worden.

De dynamiek van de winkelgebieden wordt door Baker & Wood (2009) en Wrigley & Dolega (2011) als cruciaal benadrukt in het terugdringen van winkelleegstand. Zij maken onderscheid tussen de levensvatbaarheid, vitaliteit en adaptive resilience van een winkelgebied. Winkelgebieden moeten uitblinken

in deze drie aspecten om klanten aan te trekken, investeringen aan te moedigen en de impact van verstoringen te minimaliseren.

In hoofdstuk 2 worden acht trends beschreven die invloed uitoefenen en een rol spelen in de stijgende winkelleegstand in centrumgebieden. Deze trends zijn ondergebracht in vier stromingen; sociaal, economisch, gebiedsgericht en technologisch. De impact van deze trends op de mate van winkelleegstand is substantieel en vormt een onderdeel van de analyse van winkelleegstand in de casus-gemeenten.

Met behulp van de theoretische analyse en het empirische onderzoek wordt gestreefd een antwoord te formuleren op deelvraag 1; “In welke mate doet winkelleegstand zich voor binnen de casus-gemeenten en welke trends beïnvloeden de leegstand?” Deze vraag draagt bij aan de analyse van het beleid, want de verwachting is, hoe groter de winkelleegstandsproblematiek is, hoe meer het beleid zal sturen op het verminderen ervan.

### *Planning Support Systemen*

In dit element worden de verschillende typen PSS verduidelijkt en in perspectief geplaatst in relatie tot de overige aspecten van het onderzoek. De link tussen het Programma van Eisen en PSS komt voort uit de bevindingen van de interviews met de casus-gemeenten. Deze bevindingen hebben direct invloed op het Programma van Eisen. Door Vonk (2006) wordt onderscheid gemaakt tussen informerende, communicerende en analyserende PSS. Van deze typen worden informerende PSS al regelmatig gebruikt in de planning praktijk, deze vorm sluit goed aan bij de competenties van de gebruikers. De toepassing van communicerende PSS is in opkomst en heeft als doel met verschillende partijen op een efficiënte en laagdrempelige wijze aan ruimtelijke plannen te werken. Analyserende PSS vormen de meest geavanceerde en ingewikkelde vorm van PSS. Deze vorm wordt nog weinig in de praktijk toegepast en vereist kennis en ervaring met het desbetreffende PSS. Analyserende PSS worden voornamelijk gebruikt door onderzoekers en adviesbureaus (Geertman, 2015).

De verschillende typen PSS worden in de interviews verduidelijkt met een voorbeeld. Aan de hand hiervan zullen vragen gesteld worden over de potentie van een PSS voor de gemeente, over de mogelijke toegevoegde waarde van PSS voor gemeentelijke- en planprocessen, en de voornaamste vraag is waarom er wel of geen potentie of toegevoegde waarde zou zijn voor de gemeente. Deze informatie is van belang voor het opstellen van een Programma van Eisen aangezien deze antwoorden zicht geven op wat voor type PSS zou aansluiten op de planning praktijk en op welke uitkomsten de potentiële gebruikers van PSS zouden willen hebben. Met deze theoretische achtergrond en interview uitkomsten wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag 2; “Welke uitkomsten dient een PSS te leveren om gemeenten te ondersteunen in de beleidsvorming voor het verminderen van winkelleegstand?”

### *Governance en beleid*

Het concept governance vormt in dit onderzoek het theoretisch perspectief en beïnvloedt met name de beleidsvorming. Het beleid bestaat uit een analyse van het huidige beleid en van het (eventuele) centrummanagement. Hiermee wordt beoogd zowel de dimensie van de lokale politiek en beleidsvorming, als de implementatie van het opgestelde beleid, inzichtelijk te maken en te kunnen vergelijken. De nadruk

ligt op beleidsdocumenten als een detailhandelsvisie, een centrum masterplan of een visie voor het winkelgebied. Aangezien in de casusselectie gekozen is voor een focus op gemeenten uit de provincie Noord-Brabant, is het ook van belang om de rol van de het provinciale beleid mee te nemen in de analyse. De vraag die daarbij centraal staat is in hoeverre worden de gemeentelijke visies beïnvloed door provinciaal beleid in het kader van winkelleegstand en detailhandel.

In hoofdstuk 4 is de theoretische benadering van governance bediscussieerd. Gemeenten die een governance benadering hanteren leggen de nadruk op zelforganisatie van burgers, focus op vraagsturing en participeren in netwerken. Gemeenten nemen de rol op zich als facilitator en procesmanager, en laten nemen daarbij zo min mogelijk (financieel) risico op zich.

Tijdens de semi-gestructureerde interviews worden de beleidsdocumenten en -ambities in het kader van winkelleegstand besproken en staat de rol van de gemeente in de winkelleegstandsproblematiek centraal. Tenslotte dragen de uitkomsten van de interviews en de theoretische analyse bij aan het beantwoorden van deelvraag 3; “Welk beleid hanteren gemeenten ten opzichte van winkelleegstand?” Het antwoord op deze vraag, in combinatie met het antwoord op deelvraag 1 met het oog op winkelleegstand, zal de basis vormen voor het Programma van Eisen. Hieruit zal blijken aan welke informatie de (potentiële) gebruikers de meeste waarde hechten en welke uitkomsten nuttig zullen zijn voor het opstellen van beleid ter vermindering van winkelleegstand. De samenvoeging van de twee analyses vormt de context van het Programma van Eisen.

Het conceptueel model is gebaseerd op meerdere veronderstellingen. De meest cruciale veronderstelling is dat een Programma van Eisen opgesteld met behulp van potentiële gebruikers, bijdraagt aan het ontwikkelen van PSS die de complexiteit van winkelleegstandsopgave verminderd. Met als gevolg dat PSS een betere koppeling hebben met de planningspraktijk wanneer ze ontwikkeld worden met behulp van potentiële gebruikers.

### 5.3 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gekozen voor het hanteren van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Voor het beantwoorden van de probleemstelling is het van belang uitvoerige en diepgaande analyses uit te voeren. Om deze diepgang te verwezenlijken is de onderzoeksmethode van casestudy's het meest geschikt. In het theoretisch kader wordt er in de breedte ingegaan op de hoofdthema's van winkelleegstand, PSS en governance en beleid. Echter in het empirische onderzoek wordt er aan de hand van casus-gemeenten meer diepgang aangebracht in het onderzoek. Voornaamste reden voor de toepassing van casestudy methode is dat winkelleegstandsproblematiek per gemeente verschilt. De mate van winkelleegstand is afhankelijk van vele variabelen die in een overkoepelend onderzoek niet tot hun recht komen.

Om tot een intensieve analyse van winkelleegstand, beleid en de toepassing van PSS te komen is het van belang op het laatste (overheids)niveau te beginnen. Zoals in hoofdstuk 3 ook wordt vermeld, is de verwachting dat gemeenten een voortrekkersrol zullen spelen in het terugdringen van de winkelleegstand. De focus ligt in dit onderzoek dus op gemeentelijk niveau. In wezen, gaat het nog een stap verder en ligt de nadruk op centrale winkelgebieden. Een gemeente kan uit meerdere kernen bestaan, maar dit onderzoek



beslaat alleen het centrale winkelgebied van de casus-gemeenten. Kortom, de lokale problematiek staat centraal en er is naar verwachting een rol weggelegd voor de desbetreffende gemeente.

Het onderzoek zal enerzijds bestaan uit het analyses van het huidige beleid en de mate van winkelleegstand in het centrale winkelgebied. Anderzijds worden er semi-gestructureerde interviews gehouden met beleidsmedewerkers, accountmanagers en centrummanagers die zich bezighouden met het centrumgebied, winkelleegstand of detailhandel. Per gemeente worden 1 of 2 interviews gehouden, afhankelijk van of de gemeente wel of niet beschikt over een (centrum)manager en de bereidwilligheid van de personen om mee te werken aan dit onderzoek. Voordat er een interview plaatsvindt wordt er een analyse gemaakt van het huidige beleid over detailhandel, winkelleegstand en het centrumgebied. Ook worden de winkelleegstandscijfers van Locatus geanalyseerd, om een beeld te krijgen van de problematiek die zich voordoet in het centrale winkelgebied.

Deze interviews worden gevoerd op semi-gestructureerde basis, dat wil zeggen dat er aan de hand van een topic-list (zie bijlage 1) een gesprek gevoerd wordt met de respondent. Alleen de onderwerpen van gesprek staan vast, maar de volgorde en exacte vragen worden gevormd tijdens het interview. De interviews duren gemiddeld 75 minuten en beginnen met een gesprek over de functie van de respondent, de mate van winkelleegstand, het detailhandelsbeleid en uitvoering daarvan. Ook de ligging van het winkelgebied komt aan bod en de rol van de provincie in het opstellen van detailhandelsbeleid. De gehele topic list is terug te vinden in bijlage 1.

Tijdens het tweede deel van de interviews ligt de nadruk op PSS. Aan de hand van de drie typen PSS die door Vonk (2006) gedefinieerd zijn worden vragen gesteld. Allereerst wordt er per type een voorbeeld geven (zie hoofdstuk 3), daarna wordt de respondent gevraagd een vragenlijst in te vullen over dat type PSS. Deze vragenlijst is gebaseerd op de Likert-schaal waarbij de respondent per stelling antwoord geeft op een schaal van 'zeer oneens' tot 'zeer eens.' In dit onderzoek wordt niet de werkelijke Likert onderzoeksmethode uitgevoerd, uitsluitend de wijze van vraagstelling wordt toegepast. Na het invullen van de vragenlijst (zie bijlage 2) vindt er een gesprek plaats over de gegeven antwoorden en de redenering achter dat antwoord. Deze informatie is essentieel voor het onderzoek omdat op basis van deze redeneringen het Programma van Eisen zal worden opgesteld.

## 5.4 Casusselectie

Zoals al eerder aangegeven, wordt in dit onderzoek de casestudy onderzoeksmethode gehanteerd. Er is een selectie gemaakt van vier steden in de provincie Noord-Brabant. Deze kernen kampen allemaal met een bovengemiddeld winkelleegstandspercentage in het centrale winkelgebied, waarop de veronderstelling is gebaseerd dat wanneer het percentage winkelleegstand bovengemiddeld hoog is, gemeenten enerzijds krachtig beleid geformuleerd hebben om de winkelleegstand terug te dringen. Anderzijds open staan voor de toepassing van PSS op de leegstandsproblematiek.

De volgende selectie criteria zijn toegepast in het bepalen van de casus-gemeenten; (i) de provincie Noord-Brabant geldt als de geografische afbakening en vormt de onderzoeksregio. Dit zorgt voor een constante variabele in het kader van het provinciaal beleid van Noord-Brabant ten opzichte van winkelleegstand. Tevens heeft Rho Adviseurs voor Leefruimte veel contacten in de provincie en dit zorgt

voor een functionele instap bij de gemeenten. De Nederlandse provincies kampen in verschillende mate met andere oorzaken van winkelleegstand. Om een passende vergelijking te kunnen maken tussen de casusgemeenten is gekozen om de provincie als constante variabele vast te leggen.

(ii) Steden met een bovengemiddeld leegstandspercentage komen in aanmerking voor het casestudy onderzoek. In Nederland is de leegstand in centrale winkelgebieden gemiddeld 10%, op basis van het aantal leegstaande verkooppunten (Locatus, 2015). Wanneer sprake is van een bovengemiddelde winkelleegstand, is de verwachting dat de problematiek groot is en dat de gemeenten openstaan voor een bijdrage aan het verminderen van de winkelleegstand. Daarnaast is het interessant om te vergelijken in welke hoedanigheid de verschillende gemeenten actief werken aan het oplossen van winkelleegstand. Alle casus-gemeenten hebben te maken met een relatief hoog percentage winkelleegstand, maar de daadkracht verschilt.

Met behulp van Locatus (2015) worden de steden geselecteerd (iii) met een inwonersaantal tussen de 20.000 en 100.000. Deze categorieën symboliseren kleine en middelgrote kernen die waar naar verwachting het winkellandschap ingrijpend en structureel zal veranderen (Terhorst, 2013). Deze steden zitten tussen de aantrekkingskracht van de grote steden en het lokale voorzieningenniveau van kleine kernen in. Het zijn dus deze kernen die het zwaarst getroffen worden, zij komen voor de keuze te staan; het centrumgebied inkrimpen of uitbreiden om aan te kunnen haken bij de grote steden.

Het onderzoek zal dus gebaseerd worden op de winkelleegstand in centrale winkelgebieden van steden met een bovengemiddeld leegstandspercentage, maar de interviews en uiteindelijke advies zal op gemeentelijk niveau plaatsvinden.

Aan de hand van de bovenstaande criteria zijn de volgende negentien Noord-Brabantse steden geselecteerd:

	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Inwonercategorie	
1	Bergen Op Zoom	510	89	17%	50.000 - 100.000
2	Roosendaal	545	85	16%	50.000 - 100.000
3	Oss	434	61	14%	50.000 - 100.000
4	Helmond	327	44	13%	50.000 - 100.000
5	Oosterhout Nb	409	51	12%	30.000 - 50.000
6	Etten-Leur	275	30	11%	30.000 - 50.000
7	Uden	328	35	11%	30.000 - 50.000
8	Veghel	205	33	16%	20.000 - 30.000
9	Valkenswaard	286	44	15%	20.000 - 30.000
10	Waalwijk	293	41	14%	20.000 - 30.000
11	Veldhoven	139	14	10%	20.000 - 30.000
12	Deurne	176	28	16%	20.000 - 30.000
13	Boxtel	173	23	13%	20.000 - 30.000
14	Dongen	141	18	13%	20.000 - 30.000
15	Goirle	127	15	12%	20.000 - 30.000
16	Best	119	13	11%	20.000 - 30.000
17	Geldrop	167	16	10%	20.000 - 30.000

Tabel 5.1: Winkelleegstandscijfers van centrumgebieden in Brabantse selectiegebieden (Locatus, 2015).



Aan de hand van de bovenstaande tabel is een selectie gemaakt van vier casestudy's met het hoogste leegstandspercentage in centrale winkelgebieden. Bergen op Zoom, Veghel, Valkenswaard en Deurne vormen een geschikte selectie voor het diepgaande casestudy onderzoek. Alle vier hebben te maken met een hoge winkelleegstand. Daarnaast verschillen ze in inwonersaantal en geografische ligging.

- Bergen op Zoom is een op zichzelf staande middelgrote stad. Het heeft een aantrekkelijk historisch centrum, maar ondervindt concurrentie van grote steden in West-Brabant en België.
- Veghel ligt tussen Eindhoven en 's-Hertogenbosch in en ervaart concurrentie de grote steden, maar vooral van Uden waar de grote ketens gevestigd zijn. Veghel is aantrekkelijk om de ambachtelijke en kleinschalige ondernemingen die het centrum biedt.
- Valkenswaard ligt dichtbij Eindhoven en ondervindt net als Veghel concurrentie van deze grotere buurman (Goudappel, 2015). Daarbij is de ruimtelijke invulling van het centrumgebied niet ideaal, doordat er een grote doorgaande weg met veel vrachtverkeer dwars door het centrum loopt. Hier komt de dorps aantrekkingskracht niet ten goede.
- Deurne ligt in het oosten van Noord-Brabant, bijna op de grens met Limburg. Dit is interessant omdat het niet direct in de buurt van een grote stad ligt en dus moet concurreren met de omliggende lokale winkelgebieden. Vanuit Helmond komt de concurrentie voor het centrale winkelgebied van Deurne. Daarbij zijn er in het begin van de economische crisis flink wat winkelmeters bij gebouwd, wat nu voor winkelleegstand zorgt.

Om deze verschillende winkelgebieden met elkaar te kunnen vergelijken wordt er eerst een 1 op 1 vergelijking gemaakt. Vervolgens zullen alle casusgemeenten met elkaar vergeleken worden.

Deurne en Veghel worden allereerst met elkaar vergeleken. De kernen zijn overeenkomstig op de vlakken van inwonersaantal en het aantal winkels in het centrumgebied, ook liggen ze beiden niet in de directe omgeving van een grote stad en is het winkelleegstandspercentage gelijk. Het is een interessante vergelijking om te achterhalen of zij ook vergelijkbaar zijn in de aanpak van winkelleegstand en in welke mate de toepassing van PSS op de winkelleegstandsproblematiek als bevorderlijk wordt ervaren. Bij de gemeente Veghel zijn twee interviews gehouden, allereerst met Stefan van Bogget, projectleider Centrumgebied. Hij werkt bij de gemeente en is verantwoordelijk voor het centrumgebied en houdt zich dus ook bezig met de winkelleegstand. Als projectleider staat hij dicht bij de ondernemers en het centrummanagement, hij vertegenwoordigt de beleidsuitvoering van de gemeente Veghel. Het tweede interview in Veghel is gehouden met Paul Maassen, beleidsmedewerker op de afdeling Ontwikkeling en Samenleving. Hij heeft detailhandel in zijn portefeuille en houdt zich bezig met het toetsen van nieuwe ontwikkelingen en het opstellen van detailhandelsbeleid. In Deurne hebben het interviews plaatsgevonden met twee beleidsmedewerkers van de gemeente, Ester Paree en Henry de Vaan. Zij zijn verantwoordelijk voor het toetsen van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel en voor het opstellen van nieuw beleid in het kader van detailhandel en het centrumgebied. Daarnaast is er een interview gehouden met Peter Thijssen, hij is de centrummanager van Deurne. Hij is aangesteld door de stichting Centrummanagement en is het aanspreekpunt voor de ondernemers in het centrum van Deurne. Door middel van het organiseren van





activiteiten wil hij het centrum van Deurne weer aantrekkelijk maken voor recreatieve bezoekers en hij ziet noodzaak in het concentreren van het centrumwinkelgebied om de winkelleegstand te verminderen.

Valkenswaard wordt in eerste instantie vergeleken met Bergen op Zoom. Twee verschillende steden qua ligging, inwonersaantal en hoeveelheid winkels, maar de het percentage winkelleegstand is nagenoeg hetzelfde. Vergeleken wordt of deze verschillende kernen ook in aanpak verschillen en wat de overeenkomsten zijn in de potentie van PSS-gebruik. Binnen beide gemeenten heeft een interview plaatsgevonden met een medewerker die dicht bij de beleidsuitvoering staat en minder kennis heeft van beleidsvorming en politiek van de gemeente. In Valkenswaard is het interview gehouden met Luc Speck. Hij is drie jaar geleden ingehuurd door de gemeente om als projectleider aan de slag te gaan voor het opzetten van een masterplan voor het centrumgebied, dit masterplan is nu opgeleverd en er wordt nu aan de uitvoering gewerkt. In Bergen op Zoom heeft het interview plaatsgevonden met de accountmanager binnenstad, Loes Franken. Zij fungeert als een aanspreekpunt voor de ondernemers, burgers en vastgoedeigenaren uit het centrum en speelt de vragen, klachten en informatie door binnen de gemeente. Zij zorgt er voor dat er goed contact plaatsvindt tussen de gemeente en het centrumgebied.

Aan de ene kant wordt een vergelijking gemaakt tussen de casestudy's van Bergen op Zoom en Valkenswaard, die op het eerste gezicht op alle vlakken verschillen behalve het leegstandspercentage. Aan de andere kant worden Deurne en Veghel vergeleken, twee kernen die veel gemeen hebben.

Na deze vergelijkingen zullen de twee uitkomsten tegenover elkaar gesteld worden om een derde vergelijking te kunnen maken tussen de aanpak van winkelleegstand in twee geheel verschillende steden en twee vergelijkbare steden. Hiermee wordt getoetst of de lokale en regionale verschillen van winkelleegstand werkelijk zo groot zijn, of dat het mogelijk is om een eenduidige aanpak te formuleren voor verschillende typen winkelgebieden.

Hieruit zal dan opgemaakt kunnen worden, aan de hand van de antwoorden op de PSS vragen over de potentie, toepassing en gewenste uitkomsten van een PSS, of het mogelijk is om één PSS te ontwikkelen die de beleidsvorming rond leegstandsproblematiek in verschillende centrale winkelgebieden kan ondersteunen. Of dat de problematiek te verschillend is en er wellicht geen vraag is naar het toepassen van PSS op gemeentelijk niveau.

## 5.5 Hypothese

Op basis van het literatuuronderzoek en een voorlopige analyse van de casusgemeenten, is een hypothese PSS geformuleerd. Het wordt verondersteld dat deze PSS gemeenten kan ondersteunen in het verminderen van winkelleegstand door middel van beleidsvorming. De hypothese is gebaseerd op een scenario-analyse.

Scenario 0: Visualisering van de huidige winkelleegstand in het centrumgebied, aangevuld met een simulatie van de winkelleegstand over x aantal jaar, wanneer de verwachte trends en ontwikkelingen doorzetten en de gemeente of centrummanagement niet actief inzetten op het terugdringen van de winkelleegstand. De verwachting is dat, wanneer er geen aanpak voor winkelleegstand geformuleerd wordt, het leegstandspercentage sterk zal toenemen. Met dit scenario wordt beoogd de ondernemers en



vastgoedeigenaren te overtuigen van de urgentie die vereist is om de winkelleegstand niet door te laten zetten zoals het nulscenario simuleert.

Scenario 1-2-3-...: De volgende scenario's bestaan uit simulaties van de invloed die bepaalde beleidskeuzes kunnen hebben op het centrale winkelgebied en de winkelleegstand, zoals functiewijziging buiten het kernwinkelgebied, concentratie van het centrum, investeren in de openbare ruimte, of het faciliteren van (experimentele) projecten. Ook de rol die gemeenten aannemen heeft mogelijk invloed, wat is het effect van een pro-actieve of faciliterende gemeente?

De kanttekening bij deze hypothese is dat dit een concept PSS is. De technische haalbaarheid van deze hypothese is niet getoetst. Het doel van deze hypothese is het schetsen van een beeld van de mogelijkheden om PSS aan te passen naar de gewenste situatie en eisen te stellen. Deze hypothese is een suggestie en wordt voorgelegd aan de respondenten om te achterhalen hoe zij een PSS zouden vormen om te ondersteunen in de voorliggende problematiek. De veronderstelling is dat de respondenten op die manier gemotiveerd worden na te denken over hoe ze een PSS zouden invullen.



## 6. Empirische bevindingen

### 6.1 Inleiding

De vier casusgemeenten vormen de basis van dit hoofdstuk. Er zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers en/of beleidsuitvoerders binnen de gemeenten. De resultaten van deze interviews zijn hier samengevat. Per casus wordt hier na het overzicht van de analyse van het centrale winkelgebied en het gemeentelijke beleid, ingegaan op de visie van de respondenten op PSS. In bijlage 4 worden de bevindingen van het empirisch onderzoek uitgebreid beschreven en in de bijlagen 1, 2 en 3 de topic list, vragenlijsten en een overzicht van de gegeven antwoorden.

### 6.2 Veghel

Veghel is een kleine kern tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven met 26.360 inwoners (CBS, 2014). Van Bogget (interview, 2015) Veghel trekt veel bezoekers vanwege de ruime werkgelegenheid die de gemeente biedt. Het centrumgebied van Veghel bestaat voornamelijk uit lokale ondernemingen, er zijn relatief weinig (landelijke) winkelketens gevestigd (Gemeente Veghel, 2010). In 2013 is de gemeente, in samenwerking met Philips en Cor Molenaar, van start gegaan met het project “Veghel achter digitale stadsmuren” (Van Bogget, interview, 2015). Dit is een toonaangevend project waarbij door middel van interactieve verlichting, geluid en groen, de openbare ruimte van het kernwinkelgebied gemoderniseerd wordt (Gemeente Veghel, 2015).



Afbeelding 6.1: Ligging Veghel (Bron: GoogleMaps, 2015).

#### *Analyse centraal winkelgebied*

Het winkelaanbod in Veghel overstijgt het landelijke gemiddelde voor kernen van vergelijkbare omvang (Gemeente Veghel, 2010). Daarbij is het verzorgingsgebied van het centrum van oudsher breder dan alleen de eigen inwoners (Van Bogget, interview, 2015). In het Masterplan wordt geconstateerd dat er in Veghel sprake is van onderbewinkeling; 90% van de inwoners van Veghel kopen de dagelijkse artikelen in het centrum, maar slechts 40% koopt niet-dagelijkse in het kernwinkelgebied (Gemeente Veghel, 2010).

Wat de verhoudingen in het centrum niet ten goede is gekomen is het grote winkelcomplex dat in 2008-2009 aan de rand van het centrum is gebouwd. Van Bogget verklaart dat het complex vanaf de oplevering gedeeltelijk heeft leeggestaan en hij benadrukt dat als de keuze opnieuw gemaakt zou kunnen worden, het winkelcomplex niet ontwikkeld zou zijn. De bouw van deze winkelpanden is ook terug te zien in de cijfers van tabel 6.1. Hier wordt de mate van winkelleegstand op drie momenten in de afgelopen decennia

weergegeven. De cijfers uit 2004 symboliseren de status van het centrumgebied voor de economische crisis. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. De toename van het aantal winkels in het centrumgebied duidt de bouw van het winkelcomplex aan. Uit de meest recente cijfers uit 2015 is op te maken dat de economische crisis effect heeft op het centrale winkelgebied en de leegstandscijfers van Veghel. Het aantal winkels is weer gelijkwaardig aan het aantal uit 2004, maar het huidige leegstandspercentage ligt op 16%.

### Veghel

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	207	226	208
Aantal leegstaande winkels	11	19	33
Leegstandspercentage	5%	8%	16%

Tabel 6.1: Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Veghel (Bron: Locatus, 2015).

Het centrale winkelgebied van Veghel heeft te maken met verschillende trends die effect hebben op de mate van winkelleegstand. Van Bogget (interview, 2015) en Maassen (interview, 2015) geven aan de de winkelleegstand in het centrum van Veghel beïnvloed wordt door de concurrentie van internet winkelen, vergrijzing, ontgroening en een laatste trend die “heel kenmerkend [is] voor Veghel is dat de inwoners vaak niet trots zijn op de gemeente” (Van Bogget, interview, 2015).

De kracht van het centrale winkelgebied wordt in het Masterplan toegewezen aan de combinatie van winkels en supermarkten (Gemeente Veghel, 2010). De supermarkten vormen de binding met het verdere winkelaanbod in het centrum. “Het is een boodschappencentrum, dus mensen komen hier voor de supermarkten” (Van Bogget, interview, 2015). De gemeente streeft naar het behoud van deze centrumfunctie, maar stelt volgens Van Bogget (interview, 2015) ook als doel dat de mensen die het centrum bezoeken, daar in principe ieder alledaags product kunnen aanschaffen. Het winkelaanbod in het centrale winkelgebied van Veghel bestaat dus uit run- en funshops.

### Beleidsanalyse

Het Masterplan Veghel-centrum 2030 is het meest actuele beleidsstuk waarin de visie voor het centrumgebied voor de komende decennia wordt beschreven. Opmerkelijk is dat in het Masterplan winkelleegstand niet wordt vermeld. Toch ligt de nadruk van het document op het concentreren van het centrale winkelgebied en wordt er aandacht besteed aan het verbeteren van de openbare ruimte met als doel het centrum aantrekkelijker te maken (Gemeente Veghel, 2010).

In het Masterplan staat koopkrachtbinding centraal, hieronder wordt het binden van eigen inwoners aan het centrumgebied verstaan. Daarnaast wordt er aangestuurd op het vergroten van de woonfunctie in het centrum.

Ook al wordt in het Masterplan de winkelleegstandsproblematiek niet aangehaald, uit de interviews blijkt dat met de uitvoering van het Masterplan wel degelijk het verminderen van de winkelleegstand centraal staat (Maassen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). De gemeente Veghel heeft het



experimentele project “Veghel achter digitale stadsmuren” in de eerste fase gefinancierd, wat tot de digitalisering van ‘het steegje’ heeft geleid. Bezoekers komen via ‘het steegje’ het centrumgebied binnen en door sensoren die reageren op beweging wordt er licht en geluid ingeschakeld, wat op een subtiele wijze de klant naar de winkelstraten lokt. “Om de mensen een idee te geven; hé ik ga nu het centrumgebied binnen en daar gebeurt iets bijzonders” (Van Bogget, interview, 2015). Het streven is om deze technologische aanvulling bij de winkels verder uit te breiden door het centrum heen. De invoering van het project “Veghel achter digitale stadsmuren” heeft vermoedelijk geleid tot vermindering van de winkelleegstand. “We hebben ondernemers die zeggen; ‘sinds ‘het steegje’ er is heb ik mijn omzet zien stijgen’ en we hebben 23 nieuwe winkels [in het centrumgebied]” (Van Bogget, interview, 2015). Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat de gemeente niet kan aantonen dat er een causaal verband is tussen ‘het steegje’ en de komst van 23 nieuwe winkels, maar hij veronderstelt dat het project in combinatie met de verdere aanpak van winkelleegstand in Veghel de afgelopen jaren, een positieve uitwerking op het centrale winkelgebied heeft.

Naast ‘het steegje’ wordt er door Van Bogget (interview, 2015) ingezet op functiewijziging van leegstaande detailhandelslocaties, concentratie van het kernwinkelgebied en hij gaat in gesprek met vastgoedeigenaren en probeert hen aan te sporen tot het verlagen van de huurprijzen.

Samen met het centrummanagement probeert Van Bogget (interview, 2015) de ondernemers in het centrum ervan te overtuigen van nieuwe mogelijkheden om hun winkel aan te prijzen en om mee te gaan met de huidige trends. “Wij zijn als gemeente eigenlijk al verder dan heel veel ondernemers en met het Centrummanagement proberen we [...] te laten zien [dat vernieuwing noodzakelijk is]” (Van Bogget interview, 2015). De start van het e-commerce platform (Veghel Centrum, 2015), vormde de eerste stap in de richting van modernisering van het centrale winkelgebied. Het platform is opgezet door het centrummanagement en de gemeente om de ondernemers te ondersteunen in de online vertegenwoordiging van hun onderneming.

Echter veronderstelt zowel Maassen (interview, 2015) als Van Bogget (interview, 2015) dat de winkelleegstandsproblematiek blijft aanhouden wanneer ondernemers “nog steeds denken dat het internet wel overwaait” (Van Bogget, interview, 2015) of uit gaan van; “ze komen wel naar mijn winkel toe en ze kopen wel. Die redden het niet meer” (Maassen, interview, 2015). Zij hanteren een ouderwetse manier van ondernemen en zijn daardoor kwetsbaar voor faillissement (Maassen, interview, 2015).

## *Conclusie*

De gemeente Veghel in samenwerking met Centrummanagement zet enerzijds in op het aantrekken van nieuwe ondernemers door de aantrekkingskracht van het centrum te vergroten. Anderzijds ligt de nadruk op het aantrekken van meer consumenten. Mede door het verbeteren van de openbare ruimte, het concentreren van het winkelgebied, het organiseren van evenementen en het bieden van een gevarieerd winkelaanbod proberen ze het aantal bezoekers van het kernwinkelgebied te verhogen.

Opmerkelijk is dat de gemeente Veghel een stap verder zet om deze ambities te kunnen realiseren. Samen met Centrummanagement worden winkeliers begeleid in het moderniseren van hun verkoopstrategie en worden experimentele projecten zoals “Veghel achter digitale stadsmuren” geïnitieerd. Dit symboliseert het ambitieniveau van de gemeente in het terugdringen van de winkelleegstand en om Veghel weer tot een



aantrekkelijk centrum te doen opbloeien. Ook al staat er in de beleidsdocumenten zoals het Masterplan Veghel-centrum 2030 geen directe strategie voor het terugdringen van de winkelleegstand, in de praktijk staat deze problematiek centraal in het kernwinkelgebied en wordt er op verschillende vlakken gewerkt aan het herstel van het centrum.

### *Visie op PSS*

De eisen waaraan een PSS moet voldoen volgens de potentiële gebruiker staan centraal in die onderzoek. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ideale PSS voor de respondenten van de gemeente Veghel in het kader van het terugdringen van de winkelleegstand.

Van Bogget (interview, 2015) ziet in dat sneller toegang tot actuele data kan leiden tot een gerichte aanpak van winkelleegstand en adequate beleidsvorming. Ook kan de toepassing van PSS de reactietijd van betrokkenen versnellen zodat er efficiënter beleidskeuzes gemaakt kunnen worden, maar door snel met de belanghebbenden in contact te komen en te kunnen schakelen hoeft niet steevast tot beleidsaanpassingen te leiden. De voorkeur van Van Bogget (interview, 2015) gaat uit naar een informerende PSS. “Ik zie met name dat de communicerende PSS handiger zijn op momenten dat een bepaald plan gemaakt wordt en analyserende PSS voornamelijk bij woningbouwprojecten of een herontwikkeling van het centrum. Maar puur voor de winkelleegstand in het centrum, mensen vinden daar wel iets van, maar wij merken wel dat daar beroepsmatig toch veel meer achter zit dan waar de burger zicht op heeft” (Van Bogget, interview, 2015). Hij ziet geen rol weggelegd voor burgers in het terugdringen van winkelleegstand. Hij verwacht dat een informerende PSS kan helpen de ondernemers te ondersteunen in bijvoorbeeld het aanpassen van hun winkelconcept om meer klanten aan te trekken, door meer inzicht te bieden in waar de kansen liggen voor het kernwinkelgebied van Veghel. Bij grote plannen of gebiedsontwikkelingen verwacht Van Bogget (interview, 2015) dat communicerende en analyserende PSS van pas komen om aan de ene kant burgers mee te laten denken en te betrekken bij het proces en aan de andere kant om alle gevolgen van de het plan samen te voegen en weer te kunnen geven in een visualisatie. Opvallend is dat Van Bogget (interview, 2015) het visualiseren van prognoses voor het centrale winkelgebied niet bruikbaar vindt. Hij heeft geen vertrouwen in prognoses, want niemand kan de toekomst voorspellen (Van Bogget, interview, 2015). Dit standpunt is in strijd met de hypothese in dit onderzoek over waar een PSS aan moet voldoen vanuit het perspectief van de potentiële gebruiker. Dat gaat uit van prognoses van de mate van winkelleegstand in verschillende scenario's en valt onder het type analyserende PSS.

Net als Van Bogget (interview, 2015) ziet Maassen (interview, 2015) potentie in analyserende PSS voor grootschalige gebiedsontwikkelingen en vindt hij dat dit type tools te ver gaat voor het centrum van Veghel. Wat de gemeente volgens hem voornamelijk nodig heeft zijn cijfers, onder andere; gegevens van de omloopsnelheid van winkels in het centrum, een overzicht van de leegstand over meerdere jaren, hoeveel geld er wordt uitgegeven en of de het optreden van de gemeente en het centrummanagement bijdraagt aan het terugdringen van de winkelleegstand. Wat Maassen (interview, 2015) graag ziet is een tool die ruilverkaveling in het centrumgebied kan simuleren. Hij ziet dat als uitkomst voor het concentreren van het winkelgebied en verminderen van de winkelleegstand. Op dit moment wordt het nog weinig toegepast omdat de uitkomsten onzeker zijn. Een tool zou hier aan bij kunnen dragen door de keuzes te simuleren en een





beeld te geven van wat de gevolgen zijn (Maassen, interview, 2015). Maassen (interview, 2015) benadrukt dat het de onbekendheid is die dit soort initiatieven belemmerd.

Ter afsluiting wordt Maassen (interview, 2015) de hypothese PSS voorgelegd. Hij ziet potentie in het creëren van bewustzijn onder de winkeliers in het centrale winkelgebied. Het zou een verdiepingsslag zijn om ondernemers te alarmeren en te overtuigen van de noodzaak van verandering. Maassen (interview, 2015) verwacht dat een visualisatie van zo'n scenario de huidige probleemstelling toegankelijker maakt en meer belanghebbenden samenbrengt. Ook verwacht hij dat het weergeven van de problematiek in beelden ervoor zorgt dat het struisvogel-gedrag van de ondernemers in het centrum verminderd.

Van Bogget (interview, 2015) en Maassen (interview, 2015) verschillen behoorlijk van mening over in welke vorm een PSS het beste past in de winkelleegstand-praktijk van de gemeente Veghel. Het grootste verschil is dat Van Bogget (interview, 2015) geen meerwaarde ziet in het gebruiken van prognoses om de winkelleegstand terug te dringen. Maassen (interview, 2015) is daar juist enthousiast over. Hij is ervan overtuigd dat het visualiseren van prognoses bijdraagt aan de besluitvorming voor winkelleegstand. Overeenkomsten hebben de twee respondenten ook; beide zien potentie in het visualiseren van bepaalde trends en ontwikkelingen, maar beide kaarten ook aan dat de gemeente Veghel over vrijwel geen data beschikt dat kan helpen in het terugdringen van de winkelleegstand. Cijfers over probleemlocaties zijn bijvoorbeeld zeer gewild. Een tool die kan bijdragen aan het verzamelen en analyseren van data over het centrale winkelgebied, kan de gemeente Veghel helpen een eenduidige aanpak van winkelleegstand te formuleren.

### 6.3 Deurne

Deurne is een plaats met 24.400 inwoners ten oosten van Helmond en Eindhoven, dichtbij de grens met de provincie Limburg (CBS, 2014). De concurrentiepositie van de kern ten opzichte van de omliggende plaatsen blijkt volgens de respondenten van de gemeente Deurne, voornamelijk beïnvloed te worden door de kleinschalige lokale kernen zoals Asten, Someren of Gemert (De Vaan, interview, 2015; Pree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015).



Abbeelding 6.2: Ligging Deurne (Bron: GoogleMaps, 2015).

Helmond en Eindhoven worden door Thijssen (interview, 2015) niet als concurrenten ervaren, want “ons ambitieniveau moet wel op een realistisch niveau blijven liggen.”

#### *Analyse centraal winkelgebied*

Deurne telt 139 ondernemers in het centrum. Tot dit aantal van 139 ondernemers rekent Thijssen (interview, 2015) de winkels, bedrijven en horeca die in het kernwinkelgebied gevestigd zijn. Opmerkelijk is dat volgens de data van Locatus het centrale winkelgebied van Deurne beschikt over 178 aantal winkels waarvan

er 28 leegstaan. Naast dat het aantal ondernemers niet primair gelijk is aan het aantal winkels in het centrum (lees: één ondernemer beheert meerdere panden), kan dit verschil tevens veroorzaakt worden door afwijkende methoden in het bepalen van het aantal (leegstaande) panden (zie §2.2 voor de Locatus-methode). Het huidige percentage winkelleegstand in het centrale winkelgebied is gestegen tot 16% (zie tabel 6.2). Paree (interview, 2015) concludeert dat het centrum van Deurne ruimtelijk op orde is, maar dat er te veel aanbod is en dat daardoor het aantal leegstaande panden toeneemt.

In tabel 6.2 worden het aantal (leegstaande) winkels en het leegstandspercentage weergegeven. De cijfers uit 2004 geven de status van het centrumgebied voor de economische crisis weer. Op basis van het leegstandspercentage van 6% kan geconcludeerd worden dat het centrale winkelgebied van Deurne goed functioneerde in de jaren voor de crisis. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. In tabel 6.2 is te zien dat het aantal winkels in het centrumgebied is gestegen tot 174. Deze stijging is het gevolg van de ontwikkeling van een nieuw winkelcomplex de Wolfsberg (zie afbeelding 6.4). De bouw van de Wolfsberg leverde 10.000 m<sup>2</sup> nieuwe winkelmeters op “en dat hebben we nu ook aan leegstand” (Paree, interview, 2015). De cijfers van 2015 in tabel 6.2 geven deze gevolgen van de bouw de Wolfsberg op het leegstandspercentage weer.

### Deurne

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	159	174	178
Aantal leegstaande winkels	10	15	28
<i>Leegstandspercentage</i>	6%	9%	16%

Tabel 6.2: Winkelleegstandscijfer van het centrale winkelgebied van Deurne (Bron: Locatus, 2015).

Het verzorgingsgebied van het centrum beslaat een grotere doelgroep dan alleen de inwoners van Deurne zelf, volgens De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat Deurne meer diversiteit biedt dan omliggende plaatsen zoals Asten. Opmerkelijk is dat de gemeente, volgens De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015), geen officiële cijfers heeft van de afvloeiing en binding van consumenten in relatie tot omliggende kernen.

De trends die respondenten herkennen in het centrumgebied zijn vergrijzing, concurrentie van internet winkelen en een te groot aanbod van winkelruimtes (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015). Daarnaast benadrukt De Vaan (interview, 2015) dat “veel vastgoedeigenaren [in het centrum van Deurne] gedacht hebben dat de economie wel weer aantrekt, [...] terwijl ze de structurele ontwikkeling qua internet, afvloeiing en dergelijke allemaal een beetje over het hoofd hebben gezien.” De Vaan (interview, 2015) herkent een prisoners dilemma in de huidige situatie van het centrumgebied. “Iedereen heeft vastgoed en ook leegstand, maar iedereen denkt; ‘het is mijn pensioen, ik probeer hier waarde op orde te houden, als de buurman maar afboekt dan wordt mijn pand per saldo meer waard.’ Als ieder dan denkt dat de buurman afboekt, dan ziet iedereen op elkaar te wachten” (De Vaan, interview, 2015). Thijssen (interview, 2015) is van mening dat “het een combinatie van [verschillende trends] is die de leegstand heeft veroorzaakt en als je het samen wil vatten is het het veranderende retaillandschap, met daarbij nog economische ontwikkelingen.” Thijssen (interview, 2015) heeft voor het centrumgebied van Deurne drie speerpunten geformuleerd.



Allereerst de balans tussen fysiek en digitaal winkelen zal versterkt moeten worden, ook wel de ‘bricks en clicks’ genoemd. Ten tweede kaart hij de verhoging de ‘beleving’ in het centrum en in de winkels zelf aan. En tot slot; het digitale platform Da’s Mooi Deurne. Deze website is opgesteld door het centrummanagement zodat ondernemers online kunnen adverteren.

Naast de trends beïnvloedt ook het type winkelaanbod de mate van winkelleegstand in het centrale winkelgebied. Het centrum van Deurne wordt voornamelijk gevuld door lokale ondernemers, enkele ketens en een paar supermarkten. Net als Veghel is Deurne voornamelijk een boodschappencentrum met de mogelijkheid voor recreatief winkelen. Het centrumgebied omvat dus winkels die tot de typen run- en funshoppen behoren.

### *Beleidsanalyse*

De gemeente Deurne hanteert tot op heden de detailhandelsvisie die is vastgesteld in 2010. In deze visie wordt winkelleegstand niet als problematisch gekenmerkt. In september 2015 wordt volgens Paree (interview, 2015) gestart met het opstellen van een nieuwe detailhandelsvisie. Daarnaast werkt de gemeente Deurne aan een subregionale detailhandelsvisie en Paree (interview, 2015) verwacht dat deze in september 2015 zal worden vastgesteld. Paree (interview, 2015) benadrukt dat het opstellen van de regionale detailhandelsvisies in opdracht van de provincie Noord-Brabant gebeurt, per 1 januari 2016 verlangt de provincie dat alle regionale detailhandelsvisie aangepast zijn aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Paree (interview, 2015) legt uit dat de gemeente in 2010 al een poging heeft gedaan om winkelleegstand aan te pakken door het kernwinkelgebied in te krimpen. “Door een kernwinkelgebied en aanloopstraten te definiëren werd uitgesproken dat [de gemeente] inzet op concentratie van het centrum en omschakel-mogelijkheden daar buiten” (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat dit gedeeltelijk gelukt is, maar dat in 2010 niet voldoende draagvlak was binnen de gemeentelijke politiek om de plannen door te zetten.

Het tweede beleidsdocument van de gemeente Deurne dat de nadruk legt op detailhandel en het centrumgebied is de structuurvisie. In 2011 is deze structuurvisie voor Deurne vastgesteld en daar wordt de winkelleegstandsproblematiek wel vermeld (Gemeente Deurne, 2011). Echter worden er geen pragmatische oplossingen geformaliseerd. De gemeente beoogt leegstand te voorkomen door in overleg te treden met vastgoedeigenaren om herinvulling van leegstaande ruimtes aan te moedigen (Gemeente Deurne, 2011). Er wordt in de structuurvisie ingezet op het behoud en versterken van het kernwinkelgebied door het aantal winkelmeters buiten het kernwinkelgebied te beperken (Gemeente Deurne, 2011). De gemeente biedt mogelijkheden daar toe door juridisch planologische randvoorwaarden te scheppen, maar beleidsuitvoering zal door het centrummanagement gerealiseerd worden (Gemeente Deurne, 2011)

Opmerkelijke aan de gemeente Deurne is dat ze een faciliterende rol hebben aangenomen als onderdeel van de bestuurlijke visie ‘Koersen op eigen kracht’ (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) legt uit dat “tot 2010 wij als Deurne veel projecten hebben gehad waarin wij zelf risico liepen. [...] Dat willen we niet meer want dat is financieel veel te risicovol. Nu zeggen we dat initiatieven vanuit de markt moeten komen. Wij gaan niet meer aan dode paarden trekken.” De gemeente neemt een faciliterende rol aan

en de nadruk ligt op de kracht van de inwoners als gevolg van deze nieuwe rolverdeling (Gemeente Deurne, 2015).

### *Conclusie*

Al met al beschikt de gemeente Deurne momenteel niet over passend beleid om de winkelleegstand te verminderen. De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) geven aan dat de gemeente Deurne tot op heden veronderstelde dat de economie wel weer aan zou trekken. “De tijd was nog niet rijp om echt met een aanpak van winkelleegstand te komen” (Paree, interview, 2015). De Vaan (interview, 2015) benadrukt dat structurele ontwikkelingen zoals het internet winkelen en afvloeiing zijn over het hoofd gezien door zowel de gemeente Deurne als vastgoedeigenaren. De gemeente Deurne is zich nu bewust van de problematiek, want waar eerst de tijd nog niet rijp was “lijkt die er nu wel te zijn en dat betekent dat het centrummanagement initiërend is en [de gemeente] faciliterend” (Paree, interview, 2015) Wanneer het centrummanagement met een actieplan komt, zal de gemeente bezien in welke vorm zij kunnen bijdragen aan het plan (Paree, interview, 2015). In het interview met De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) komen verschillende maatregelen tegen winkelleegstand naar voren, zoals het concentreren van het centrale winkelgebied, het in gesprek gaan met vastgoedeigenaren over de mogelijkheden voor leegstaande panden, de verbetering van de openbare ruimte of ‘branding’ van het centrum. Uit het interview met Thijssen (interview, 2015) blijkt dat hij zich voornamelijk inzet op het bij stellen van de mindset van de ondernemers en vastgoedeigenaren. Tijdens bijeenkomsten wordt de huidige stand van de winkelleegstandsproblematiek voorgelegd aan de betrokkenen, met als doel de benodigde samenwerking tussen de partijen tot stand te brengen. Volgens Thijssen (interview, 2015) is het essentieel dat iedereen de omvang van het probleem inziet en zich realiseert dat het centrummanagement dit niet alleen kan oplossen.

In Deurne wordt winkelleegstand als problematisch erkend door de gemeente en het centrummanagement. Op dit moment wordt er gewerkt aan een eenduidige aanpak van dit probleem, maar zowel binnen de gemeente, als bij het centrummanagement, zijn er nog geen concrete plannen geformuleerd. Winkelleegstand staat op de agenda, maar mist nog een pragmatische tactiek.

### *Visie op PSS*

Binnen de gemeente Deurne wordt gebruik gemaakt van onderhoudssystemen die de afdeling Beheer Openbare Ruimte voorziet van informatie over belemmeringen in de openbare ruimte (Paree, interview, 2015). Deze gegevens zijn niet extern beschikbaar en binnen de gemeente worden in beperkte mate analyses gemaakt door het samenvoegen van verschillende datasets, zoals de onderhoudssystemen. Paree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) delen de mening dat de omvang van de gemeente Deurne te klein is om een PSS in welke vorm dan ook toe te passen. Echter zien ze wel het nut van PSS in een model van ruimtelijke visualisatie. Het weergeven van bevindingen op een interactieve kaart kan het politieke- en participatieproces positief ondersteunen (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015).

Thijssen (interview, 2015) beantwoordt de vraag waar een ideale PSS volgens hem uit bestaat en welke informatie interessant is voor zijn rol als centrummanager. Hij is geïnteresseerd in informatie vanuit een commercieel oogpunt. Het systeem dat hij voor ogen heeft is goedkoop, of in ieder geval beheersbaar



qua kosten, het informeert hem over koopstromen en de bewegingen in het centrum. Wat zijn de hotspots en op welk moment van de dag of week en wat is het onderscheid tussen dagelijkse en niet-dagelijkse bestedingen? Thijssen (interview, 2015) ziet graag een tool die hem voorziet van informatie om zijn marketingstrategie te kunnen optimaliseren. Hij voorziet ook potentie in het aantrekken en informeren van nieuwe ondernemers die zich mogelijk in het centrum van Deurne willen vestigen. De visie van Thijssen (interview, 2015) op PSS neemt de vorm aan van een marketing informatie systeem wat de handelingen in het centrale winkelgebied in cijfers en in beelden weergeeft. Met zulke informatie verwacht Thijssen (interview, 2015) te kunnen achterhalen welke activiteiten, evenementen en marketingacties wel of niet aanslaan bij de consumenten in Deurne. Ook is het interessant te achterhalen of de bezoekers van het centrumgebied uit Deurne komen, of van buitenaf. Bij voorkeur ontvangt Thijssen (interview, 2015) de meest recente gegevens over het centrale winkelgebied. Dit zou neerkomen op real-time data over de dynamiek van het centrum en zijn bezoekers. In het meest ideale systeem kan Thijssen (interview, 2015) alle recente gegevens van onder andere koopstroming, uitgaven en evenementen combineren en blijft het betaalbaar.

Het ideale PSS volgens Thijssen (interview, 2015) zal uitkomen op een informerende tool die zoveel mogelijk verschillende gegevens weergeeft over het centrum vanuit het oogpunt van marketing. Het uiteindelijke kostenplaatje is doorslaggevend voor de aanschaf van een dergelijk PSS. Door Pree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) worden informerende en communicerende PSS over het algemeen positief ontvangen. Het struikelblok in de toepassing van PSS is voor hen dat een planning tool vrijwel geen meerwaarde creëert voor en gemeente in de schaal van Deurne. Een PSS ter vermindering van de winkelleegstand en verbetering van het centrale winkelgebied heeft geen toegevoegde waarde voor de activiteiten van de gemeente Deurne. Toch blijkt uit de gegeven antwoorden dat Pree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) belangstelling hebben voor de communicerende vorm van PSS. Het idee dat de publieke opinie digitaal geraadpleegd kan worden spreekt hen aan. Ook het feit dat inwoners makkelijker zullen reageren vanaf de bank, dan dat ze naar een inloop avond komen, staat hen aan. Wat dat betreft zien ze wel de potentie voor het maken van een efficiënte slag in het kader van participatieprocessen.

## 6.4 Valkenswaard

Valkenswaard heeft 20.255 inwoners en ligt aan de rand van het stedelijk gebied van Eindhoven (CBS, 2014). De kern voorziet van oudsher in een bovenlokale verzorgingsfunctie op het gebied van horeca, detailhandel en evenementen (Gemeente Valkenswaard, 2012). Het centrum van Valkenswaard wordt doorkruist door de N69, een provinciale weg die Eindhoven met België verbindt (Speck, interview, 2015). Als gevolg daarvan rijdt er volgens Speck (interview, 2015) dagelijks veel



Abbeelding 6.3: Ligging Valkenswaard (Bron: GoogleMaps, 2015).

vrachtverkeer door het centrum. “Vooral in het centrum waar het verkeer stil staat op de kruising, daar staat met veel lawaai en uitstoot te draaien” (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) is van mening dat de leefbaarheid van het centrumgebied hieronder lijdt. In 2012 zijn alle betrokken partijen tot een gebiedsakkoord gekomen en zal de N69 worden verlegd, zodat de weg om de kern van Valkenswaard heen loopt (Speck, interview, 2015). Deze overeenkomst is de aanleiding geweest voor het actualiseren van het Masterplan Centrum Valkenswaard (Gemeente Valkenswaard, 2013).

### *Analyse centraal winkelgebied*

Speck (interview, 2015) constateert dat het centrum van Valkenswaard “nu echt heel erg leegloopt, hier zit echt veel leegstand.” Ter voorbereiding op het Masterplan heeft de gemeente Valkenswaard Locatus opdracht gegeven tot het opstellen van een omgevingsanalyse, draagvlakanalyse en toekomstscenario. (Gemeente Valkenswaard, 2013). Hierin is allereerst gekeken naar de ontwikkeling van het centrale winkelgebied sinds 2008 en is een vergelijking gemaakt met omliggende plaatsen. Ten behoeve van de draagvlakanalyse uitgevoerd zijn onder andere cijfers van de lokale bevolking, koopkracht en bestedingen vergeleken met regionale en landelijke gegevens (Gemeente Valkenswaard, 2013). Tot slot is het toekomstscenario ontwikkeld op basis van trends en ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening, internet winkelen en consumentengedrag (Gemeente Valkenswaard, 2013). Uit het onderzoek van Locatus blijkt dat het aantal winkelmeters in Valkenswaard tussen 2008 en 2013 licht is toegenomen tot bijna 35.000 m<sup>2</sup> wvo (Gemeente Valkenswaard, 2013; Speck, interview, 2015). Omliggende plaatsen zoals Bergeijk, Heeze, Maarheeze en Luyksgestel maakten daarentegen een sterke stijging door (Gemeente Valkenswaard, 2013). “Valkenswaard is altijd een regionaal centrum geweest, maar die regionale functie is eigenlijk afgekald” (Speck, interview, 2015). Het toekomstscenario van Locatus is gebaseerd op een bestedingsprognose (Gemeente Valkenswaard, 2013). Daaruit blijkt dat er minder winkelmeters nodig zijn als gevolg van het veranderende bestedingsgedrag. Een afname van 30% van het huidige wvo (ruim 24.000 m<sup>2</sup>) is realistisch (Gemeente Valkenswaard, 2013). Trends en ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening, internet winkelen en consumentengedrag hebben naar verwachting een negatieve invloed op het centrale winkelgebied van Valkenswaard (Gemeente Valkenswaard, 2013).

In tabel 6.3 worden de leegstandscijfers van Valkenswaard uit drie perioden weergegeven. De cijfers uit 2004 symboliseren de status van het centrumgebied voor de economische crisis. Tussen de jaren 2004 en 2009 is er een flink aantal winkels bijgebouwd in het centrumgebied. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. Op dat moment is het leegstandspercentage onveranderd ten opzichte van 2004. In 2015 is het leegstandspercentage vrijwel verdubbeld en opvallend is dat het aantal winkels weer gedaald is tot het niveau van 2004. Ondanks de afname van het aantal winkels is het percentage winkelleegstand aanzienlijk hoog gebleven.



## Valkenswaard

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	290	315	290
Aantal leegstaande winkels	23	26	44
<i>Leegstandspercentage</i>	8%	8%	15%

Tabel 6.3: Winkelleegstandcijfers voor het centrale winkelgebied van Valkenswaard (Bron: Locatus, 2015).

Wat concurrentie betreft ervaart het centrumgebied van Valkenswaard geen competitie van Eindhoven. Volgens Speck (interview, 2015) is het essentieel om als middelgrote kern de grote steden niet als concurrentie te ervaren. Hij constateert dat Valkenswaard niet kan concurreren met Eindhoven en daar ook niet naar zou moeten streven. “In de regio moet je wel proberen je regionale rol te blijven spelen, maar ook dat is beperkt. [...] Het is de kunst om je eigen identiteit te creëren” (Speck, interview, 2015).

Het centrum van Valkenswaard biedt de mogelijkheid tot zowel het doen van boodschappen als recreatief winkelen, in dit perspectief is Speck (interview, 2015) van mening dat supermarkten in het centrum een aantrekkingskracht voor het centrum zijn. Net als Veghel en Deurne is ook Valkenswaard een boodschappencentrum waar consumenten ook terecht kunnen voor recreatief winkelen, een winkelaanbod van run- en funshoppen dus.

### *Beleidsanalyse*

In het Masterplan Centrum Valkenswaard staan het kernwinkelgebied en detailhandel in het centrum centraal (Gemeente Valkenswaard, 2013). Het Masterplan wordt ondersteund door verschillende beleidsstukken zoals het Economisch Beleidskader Valkenswaard, vastgesteld in 2012 en het Economisch Actieprogramma 2015, vastgesteld in 2014. Concentratie van het kernwinkelgebied is één van de speerpunten van het Masterplan. Een tweede speerpunt was het opstarten van centrummanagement met de ondernemers van Valkenswaard (Speck, interview, 2015). Daarnaast benadrukt Speck (interview, 2015) dat de samenwerking met de lokale ondernemers van groot belang is om oplossingen voor winkelleegstand te organiseren. Tot voor de aanstelling van het centrummanagement werd online (centrum)marketing nog gering toegepast door de centrumondernemers. Speck (interview, 2015) concludeert dat de ondernemers in Valkenswaard traditioneel zijn, “een aantal ondernemers had niet eens een email-adres.”

Het doel van dit masterplan is om een kwaliteitsimpuls voor het centrum te genereren en daarmee een aantrekkelijk centrum te creëren (Gemeente Valkenswaard, 2013). Het Masterplan is gericht op het versterken van de ruimtelijke en economische structuur. Ook het vergroten van de beleving en uitstraling van het centrum is een essentieel onderdeel van het plan (Gemeente Valkenswaard, 2013). Daarnaast staan de winkelleegstandsproblematiek centraal en worden er verschillende oorzaken voor de toenemende winkelleegstand erkend;

- Economische ontwikkelingen;
- Groei van het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak;
- Demografische ontwikkelingen (krimp en vergrijzing);
- Veranderend consumentengedrag (o.a. toenemende internetbestedingen);

- Onaantrekkelijk winkelaanbod;
- Missen van belevingselementen;
- Mono-functioneel winkelcentrum (Gemeente Valkenswaard, 2013, pp. 97).

De verwachting de Gemeente Valkenswaard (2013) is dat alleen A-winkellocaties stand zullen houden in de trend van winkelleegstand. Functiemenging en -wijziging vormen volgens de gemeente Valkenswaard (2013) de enige gerichte oplossing voor winkelleegstand op B- en C-locaties.

Naast het centrummanagement heeft de gemeente Valkenswaard een accountmanager aangesteld wie zich namens de gemeente richt op met het werven van nieuwe ondernemers en streeft er naar bestaande ondernemers van buiten het kernwinkelgebied naar het centrum te verplaatsen (Speck, interview, 2015). Ook is de accountmanager volgens Speck (interview, 2015) in contact met vastgoedeigenaren om hen te overtuigen van de noodzaak om de huurprijzen te verlagen of de bestemming van een leegstaand pand te veranderen. Speck (interview, 2015) benadrukt dat de accountmanager is in contact met betrokken partijen in het kader van winkelleegstand en het centrumgebied en stelt als doel de winkelleegstand te verminderen (Speck, interview, 2015).

### *Conclusie*

De gemeente Valkenswaard werkt pro-actief aan een oplossing voor het probleem van winkelleegstand in het centrum. Door het Masterplan Centrum Valkenswaard te actualiseren en een accountmanager aan te stellen om de winkelleegstandsproblematiek aan te pakken vanuit de gemeente, kan geconcludeerd worden dat er veel aandacht besteed wordt aan het centrale winkelgebied in Valkenswaard. In het Masterplan staat het concentreren van het winkelgebied centraal net als het verbeteren van de openbare ruimte om het centrum aantrekkelijker te maken voor bezoekers en consumenten. Jammer genoeg laten de cijfers nog geen daling van het leegstandspercentage zien.

### *Visie op PSS*

Volgens Speck (interview, 2015) zijn communicerende PSS het meest interessant om de problematiek in het centrumgebied van Valkenswaard te verminderen. Hij verwacht dat communicerende PSS een positieve bijdrage kan leveren aan het verder ontwikkelen van het centrum met bijvoorbeeld transformatieprocessen en stedelijke herverkaveling, in zo'n geval heb je een communicerende tool nodig om de zaken zichtbaar te kunnen maken en samen te kunnen werken. Voor een gemeente als Valkenswaard zijn analyserende PSS te grootschalig en informerende PSS hebben relatief weinig meerwaarde (Speck, interview, 2015).

Een communicerende planning tool, volgens Speck (interview, 2015), maakt allereerst een 'foto' van het centrum om de huidige situatie te kunnen analyserend. Wat speelt er en met welke partijen heb je te maken? Een stakeholder analyse bepaalt daarna welke partijen deelnemen aan het project en verdeeld in werkgroepen worden de problemen geanalyseerd. Een communicerend PSS kan dan bijdragen om een visualisatie van de problematiek te geven, ter informatie van zo'n werkgroep. Daarna lijkt het Speck (interview, 2015) nuttig om de uitgewerkte informatie met iedereen te delen en met de verschillende groepen tot één plan te komen.





Na het voorleggen van de hypothese PSS voor het terugdringen van winkelleegstand, is Speck (interview, 2015) van mening dat het heel handig zou zijn om een nul-scenario te kunnen visualiseren waarin de gemeente niets doet om de winkelleegstand te verminderen. Hij vraagt zich af hoe en met wie het participatieproces wordt ingezet en geeft aan dat het veel kennis vergt van verschillende partijen. Daarvan zijn de vastgoedeigenaren het meest problematisch omdat zij over het algemeen geen belangen hebben in de kern naast het vastgoed. Door in scenario's te kunnen laten zien wat de gevolgen zijn voor de vastgoedwaarden is in zo'n geval essentieel (Speck, interview, 2015). Het zijn intensieve processen die verdieping in de situatie vereisen. Speck (interview, 2015) adviseert om van te voren een selectie te maken van welke professionele belanghebbenden betrokken worden bij het proces, want het proces wordt te gecompliceerd wanneer iedereen aan kan schuiven. Over de toepassing van de hypothese PSS op de winkelleegstandsproblematiek in Valkenswaard veronderstelt Speck (interview, 2015) dat de problematiek in de gemeente niet groot genoeg is voor een dergelijk systeem. Voor grotere steden of gebieden ziet hij beslist potentie in de toepassing en met name aan de voorkant van het beleidsproces vermoedt Speck (interview, 2015) dat het een heel nuttig instrument is.

## 6.5 Bergen op Zoom

Bergen op Zoom ligt tussen Rotterdam en Antwerpen in tegen Zeeland aan. Het een stad met 51.935 inwoners, het dubbele aantal inwoners ten opzichte van Veghel, Deurne en Valkenswaard (CBS, 2014). Bergen op Zoom heeft een aantrekkelijk en gevarieerd centrum, desondanks nemen de bezoekersaantallen en bestedingen af, en neemt de winkelleegstand onprettige proporties aan (Linssen, 2015)



Abbeelding 6.4: Ligging Bergen op Zoom (Bron: Googlemaps, 2015).

### *Analyse centraal winkelgebied*

In vergelijking met de andere casusgemeenten is de omvang van het centrumgebied in Bergen op Zoom groter. Van de 513 winkels in het centrumgebied staan er 88 leeg, een percentage van 17%. In 2004 was het leegstandspercentage ook al aanzienlijk (zie tabel 6.4). Opmerkelijk is dat het percentage aan het begin van de economische crisis gedaald is en het aantal winkels in het centrumgebied gestegen. Een periode van herstel voordat de leegstandscijfers weer omhoog schieten. Tussen 2009 en 2015 is het aantal winkels in het centrum van Bergen op Zoom met 50 verminderd, maar alsnog staan er 88 winkels leeg.

## Bergen op Zoom

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	553	563	513
Aantal leegstaande winkels	57	37	88
<i>Leegstandspercentage</i>	<i>10%</i>	<i>7%</i>	<i>17%</i>

Tabel 6.4: Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom (Bron: Locatus, 2015).

Volgens Franken (interview, 2015) maken de ondernemers zich zorgen, ze weten dat er op dit moment nog 20% tot 30% winkels moeten verdwijnen. Hieruit maakt Franken (interview, 2015) op dat het winkelgebied van Bergen op Zoom te groot is en dat inkrimpen noodzakelijk is. Zij is van mening dat de gemeente in gesprek zal moeten gaan met de ondernemers en inwoners van het centrumgebied. Alleen wanneer de winkelleegstandsproblematiek in gezamenlijkheid wordt aangepakt, kan er vooruitgang bereikt worden (Franken, interview, 2015).

Daarnaast benadrukt Franken (interview, 2015) dat het belangrijk is dat betrokkenen zich flexibel opstellen. De trends van vergrijzing, bevolkingskrimp en concurrentie van online winkelen beïnvloeden de winkelleegstand (Linssen, 2015). En tijd gaat zo snel dat je misschien na een half jaar het beleid weer bij moet stellen, dan is het van belang om dynamisch te zijn. Deze benaderingswijze verwezenlijkt draagvlak en vertrouwen (Franken, interview, 2015). In de praktijk voorziet Franken (interview, 2015) dat het een grote onderneming zal zijn om tot besluiten te komen. Iedere ondernemer heeft eigen belangen, “in feite is een ondernemer alleen bezig met zijn eigen toko en als het iets is dat voor zijn toko niet goed is dan zal hij niet blij zijn” (Franken, interview, 2015). Door een gezamenlijk doel te stellen en draagvlak en vertrouwen te scheppen verwacht Franken (interview, 2015) in het najaar van 2015 een succesvolle strategie om winkelleegstand te verminderen.

Aangezien Bergen op Zoom een stad is van een andere omvang ten opzichte van Veghel, Deurne en Valkenswaard, is het centrum ook minder afhankelijk van supermarkten voor bezoekers. In het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom kan de consument terecht voor funshoppen en in mindere mate voor runshoppen.

### *Beleidsanalyse*

Op dit moment is een brief van Linssen (2015) aan de gemeenteraad het enige document dat de actuele problematiek in het kernwinkelgebied behandelt. Er is geen detailhandelsbeleid of visie voor de binnenstad van Bergen op Zoom. Franken (interview, 2015) geeft aan dat de gemeente op dit moment bezig is met het opstarten van een nieuw traject dat in het derde kwartaal van 2015 in gang gezet wordt. De gemeente Bergen op Zoom zit dus in de initiatie fase van het verminderen van de winkelleegstand in het centrumgebied.

Linssen (2015) beschrijft in een brief aan de gemeenteraad van Bergen op Zoom zijn bevindingen op het gebied van winkelleegstand en advies om de problematiek te verminderen. Hij benadrukt dat de winkelleegstand storende vormen aan neemt in het centrumgebied en roept op om kritisch naar het huidige



winkelaanbod te kijken. Om te voorkomen de leegstand verder toeneemt en de leefbaarheid in het kernwinkelgebied er onder lijdt, heeft Linssen (2015) een strategie voor de korte termijn en middellange termijn uitgewerkt. Op korte termijn zet hij in op:

- Het organiseren van een wekelijks ondernemersspreekuur;
- Het afstoten van aanloopstraten uit het kernwinkelgebied;
- Het uitzoeken van de mogelijkheden voor een leegstandsverordening;
- Het opstarten van een kredietunie.

Op de middellange termijn streeft Linssen (2015) naar:

- Het creëren van een belevingsmarkt;
- De nadruk op de ‘bricks en clicks’;
- Functiewijziging buiten het kernwinkelgebied.

Daarbij roept Linssen (2015) op tot actie; “aanval is de beste verdediging.” Er moeten heldere keuzes gemaakt worden om de detailhandel op lange termijn vitaal te houden.

### *Conclusie*

Het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom kampt met een hoog leegstandspercentage en in het derde kwartaal van 2015 wordt er een begin gemaakt met het actualiseren van het detailhandelsbeleid en een visie voor het kernwinkelgebied. Als gevolg hiervan is er geen concrete aanpak van winkelleegstand en worden er op kleine schaal ‘quick-wins’ geboekt (Linssen, 2015). Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Bergen op Zoom tot op heden vrijwel geen ambitie heeft getoond om de winkelleegstand terug te dringen. Actualisering van beleidsstukken is essentieel om een eenduidige strategie te hanteren. Zonder een proactieve houding van de gemeente, werken de gedupeerden en betrokkenen langs elkaar heen en worden er geen successen geboekt.

### *Visie op PSS*

Franken (interview, 2015) is voornamelijk geïnteresseerd in een communicerende PSS zoals Verbeter de Buurt. Ze ziet veel potentie in de toepassing van een soortgelijke tool op de binnenstad van Bergen op Zoom. Om in te kunnen schatten of de meldingen die gemaakt worden representatief zijn, zou Franken (interview, 2015) graag achtergrondinformatie ontvangen van de melder, zoals de leeftijd. Met die informatie kan de gemeente per leeftijdsgroep bepalen welke ideeën of meldingen er gemaakt worden, benadrukt Franken (interview, 2015). Verder is Franken (interview, 2015) van mening dat het gebruik van communicerende tool meer burgers zal aanzetten om te participeren in gemeentelijke projecten. En ze verwacht dat een website als Verbeter de Buurt burgers aanzet tot het delen en uitwerken van innovatieve ideeën voor de binnenstad van Bergen op Zoom. Of de gemeente Bergen op Zoom binnenkort gebruik gaat maken van een communicerend PSS kan Franken (interview, 2015) niet zeggen, maar ze denkt wel dat het “een stukje toekomst is.”





## 7. Vergelijking casusgemeenten

---

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vergelijking van casusgemeenten centraal. Allereerst worden de gemeenten Veghel en Deurne vergeleken op basis van de analyse van het winkelgebied, het beleid en PSS. Daarna worden Valkenswaard en Bergen op Zoom vergeleken. Het onderscheid tussen de twee vergelijkingen is dat Veghel en Deurne vergelijkbare casusgemeenten zijn, gebaseerd op omvang, leegstandscijfers, ligging en concurrentiepositie. De vergelijking tussen Valkenswaard en Bergen op Zoom laat zien dat deze casusgemeenten in eerste instantie sterk lijken te verschillen, maar naar aanleiding van de analyses blijkt dat ze meer overeenkomsten hebben dan aanvankelijk werd verwacht.

### 7.2 Vergelijking Veghel en Deurne

Veghel en Deurne zijn vergelijkbare plaatsen op basis van verschillende aspecten. Allereerst hebben de kernen een overeenkomstig aantal inwoners, Veghel heeft 26.360 inwoners en Deurne 24.400 (CBS, 2014). Daarnaast liggen ze allebei in de buurt van grote steden in Noord-Brabant. Veghel ligt tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven in en Deurne ligt ten oosten van Eindhoven en Helmond. Opvallend is dat tijdens de interviews met beide casusgemeenten benadrukt wordt dat deze omliggende grote steden geen directe concurrentie vormen voor het centrale winkelgebied van Veghel en Deurne. De respondenten geven aan dat de gemeenten “niet de concurrentie aan willen gaan” (Van Bogget, interview, 2015) en dat deze steden de mogelijkheid tot recreatief winkelen bieden op een niveau dat niet reëel is voor kernen als Veghel en Deurne. Het zijn de omliggende plaatsen van vergelijkbare omvang met wie de concurrentiestrijd wordt aangegaan. Veghel ondervindt met name hinder van Uden, omdat consumenten daar naar toe trekken voor de landelijke winkelketens (Van Bogget, interview, 2015). Voor Deurne gelden meerdere plaatsen als concurrenten, zowel De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) als Thijssen (interview, 2015) wijzen de centra van Asten, Someren en Venray aan als concurrentie-gebieden. Echter zijn zij ervan overtuigd dat Deurne over meer diversiteit beschikt en daarom verwachten ze dat Deurne potentie toont voor een positieve uitkomst van de concurrentiestrijd. Opmerkelijk is dat alle respondenten van deze casusgemeenten benadrukken dat de omliggende grote steden geen concurrentie vormen. De verwachting was dat de winkelgebieden van middelgrote kernen zouden lijden onder de groei en aantrekkingskracht van grote steden als Eindhoven en 's-Hertogenbosch.

Verder is er ook sprake van verschillen en overeenkomsten tussen de respondenten van beide casusgemeenten. In zowel Veghel als Deurne zijn interviews gehouden met aan de ene kant beleidsvormers en aan de andere kant beleidsuitvoerders. Paul Maassen, Esther Paree en Henry de Vaan hebben hun kennis en ervaringen gedeeld vanuit het perspectief van een beleidsmedewerker bij gemeenten. Stefan van Bogget en Peter Thijssen staan als beleidsuitvoerders dichterbij de praktijk van winkelleegstand en houden zich in mindere mate bezig met het opstellen of toetsen van beleid. Het beduidende verschil tussen beide respondenten is dat Van Bogget bij de gemeente Veghel werkt als projectmanager en Thijssen als centrummanager en aangestuurd wordt door het centrummanagement van Deurne. Van Bogget staat in

vergelijking met Thijssen derhalve dichterbij de gemeentelijke beleidsvorming dan Thijssen. Uit een vergelijking van beide interviews blijkt dat Van Bogget nader op de hoogte is van gemeentelijke beleidsvorming, in het bijzonder omdat hij heeft meegewerkt aan het opstellen van het Masterplan Veghel-centrum 2030 (Van Bogget, interview, 2015). Voor het onderzoek is het onderscheid tussen beleidsuitvoering binnen en buiten de gemeente interessant en kan achterhaald worden of de visie van de respondenten sterke verschillen aantonen.

### *Analyse centrale winkelgebieden*

De centrale winkelgebieden van Veghel en Deurne hebben meerdere overeenkomsten. Allereerst de (i) omvang van het centrale winkelgebied en het (ii) percentage winkelleegstand, zie tabel 6.5. Ook het (iii) type winkels in de centrumgebieden komen overeen. Uit de interviews in de casusgemeenten blijkt dat zowel Veghel als Deurne boodschappencentra zijn. De nadruk ligt op runshoppen, maar allebei bieden ze de consumenten ook de mogelijkheid tot recreatief winkelen, dus het type funshoppen is ook vertegenwoordigd.

	Veghel	Deurne
Aantal winkels centrumgebied	208	178
Aantal leegstaande winkels	33	28
Leegstandspercentage	16%	16%

Tabel 7.1: Cijfers centraal winkelgebied Veghel en Deurne 2015 (Bron: Locatus, 2015).

Daarbij zijn de centra van Veghel en Deurne niet gevuld met landelijke winkelketens, maar met (iv) lokale ondernemers. Uit de interviews blijkt dat de respondenten het niet eens worden over of de gevarieerdheid van niet-ketens een aantrekkingskracht is of dat het een belemmering vormt (De Vaan, interview, 2015; Maassen interview, 2015; Pree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). De inwoners van Veghel en Deurne zouden graag meer winkelketens in het lokale centrum zien, terwijl de respondenten aangeven dat de lokale ondernemingen een aantrekkingskracht vormen. De vijfde overeenkomst tussen Veghel en Deurne is dat (v) in het verleden vergelijkbare besluiten zijn genomen die effect hebben gehad op het centrale winkelgebied en de mate van winkelleegstand. Beide gemeenten hebben in het beginstadium van de economische crisis toestemming gegeven een grootschalige detailhandelslocatie te ontwikkelen dat het kernwinkelgebied heeft vergroot. In Veghel is in 2008 begonnen met de ontwikkeling van een winkelcomplex aan de rand van het centrumgebied (Van Bogget, interview, 2015) en in dezelfde periode is in Deurne de Wolfsberg ontwikkeld (Pree, interview, 2015). De respondenten van beide casusgemeenten geven aan dat de bouw van deze detailhandelslocaties een stijgende winkelleegstand tot gevolg heeft gehad in de rest van het reeds bestaande winkelgebied (De Vaan, interview, 2015; Pree, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). De zesde gelijkenis tussen de centrale winkelgebieden van Veghel en Deurne is de (vi) houding van de respondenten tegenover de lokale ondernemers. Van Bogget (interview, 2015) geeft aan dat de gemeente Veghel “verder” is dan de ondernemers op het gebied van modernisering en aanpak van winkelleegstand en Thijssen (interview, 2015) maakt onderscheid tussen ondernemers en winkeliers; “een winkelier doet ‘s ochtends de deur open, de lamp aan, zet het bord buiten

en zegt; ‘Laat de klanten tot mij komen.’ Die tijd is geweest en dus moet de mindset veranderd worden.’ Beide beleidsuitvoerders zien noodzaak in het op andere gedachten brengen van de lokale ondernemers.

Het contrast tussen deze casusgemeenten is dat in Veghel de gemeente en het centrummanagement zich actief inzetten om de winkelleegstand terug te brengen. Het experimentele project “Veghel achter digitale stadsmuren” is een voorbeeld van de pro-actieve houding van de gemeente, die de eerste fase van dit project financierde. Van Bogget (interview, 2015) geeft aan dat aanpak van de gemeente zijn vruchten afwerpt want er zijn volgens hem sinds de start van het project 23 nieuwe winkels in Veghel gevestigd. In Deurne is de gemeente terughoudend en hanteert het credo “koersen op eigen kracht.” Deze houding, in relatie tot het gebrek aan een concrete strategie, maakt dat er in Deurne nog geen successen zijn behaald in het terugdringen van de winkelleegstand. Echter benadrukken dat leegstandscijfers geen vooruitgang in Veghel en hebben de gemeenten, ondanks de uiteenlopende strategieën hetzelfde percentage winkelleegstand.

### *Beleidsanalyse*

De meest actuele beleidsstukken van de gemeenten Veghel en Deurne zijn in dezelfde periode opgesteld. Het Masterplan Veghel-centrum 2030 is net als de detailhandelsvisie van de gemeente Deurne vastgesteld in 2010. In 2011 heeft de gemeente Deurne de structuurvisie vastgesteld waarin ook ambities voor het centrumgebied worden aangeduid, maar waar het terugdringen van winkelleegstand vrijwel niet onder woorden wordt gebracht. Op dit moment wordt er in samenwerking met omliggende gemeenten gewerkt aan regionale detailhandelsvisies voor de regio’s Noord-Oost Brabant en Zuid-Oost Brabant. Deze regionale detailhandelsvisies worden opgesteld in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Opmerkelijk is dat het detailhandel- of centrumbeleid in beide gemeenten relatief oud is, en grotendeels niet meer past binnen de huidige trends en ontwikkelingen in de gemeenten.

Dat het beleid verouderd is, valt op omdat geen van de beleidsstukken vermeldt winkelleegstand of het wordt niet als problematisch ervaren. Desondanks staat het centrumgebied centraal in het Masterplan, detailhandelsvisie en structuurvisie (Gemeente Deurne, 2010; Gemeente Deurne, 2011; Gemeente Veghel, 2010). Overeenkomsten tussen de beleidsdocumenten van de gemeente Veghel en Deurne zijn; (i) de inzet op het concentreren van het winkelgebied; (ii) het beperken van het aantal winkelmeters buiten het kernwinkelgebied; en (iii) het aansturen op functiewijziging voor detailhandel buiten het centrumgebied door juridische planologische kaders te schetsen. Beide gemeenten geven aan in gesprek te gaan met vastgoedeigenaren van leegstaande winkelpanden om tot een oplossing te komen, maar dit wordt niet vermeld in de beleidsdocumenten.

De verschillen in de beleidsvorming worden vervolgens per gemeente aangeduid. De gemeente Veghel zet met het Masterplan in op koopkrachtbinding en een aantrekkelijk centrum, door verbetering van de openbare ruimte in het centrumgebied. Door meer groen te realiseren en het autovrije centrum te implementeren, verwacht de gemeente de aantrekkingskracht te vergroten. Ook wordt beoogt het centrum te verbeteren door de woonfunctie in het winkelgebied te vergroten. Daarnaast staat de verbinding van horeca en detailhandel centraal, dit wordt bewerkstelligd door middel van het organiseren van evenementen. Samen met het centrummanagement zet de gemeente Veghel zich in voor het centrumgebied en draagt bij aan het



verminderen van de winkelleegstand. Het experimentele project “Veghel achter digitale stadsmuren” is daar een goed voorbeeld van. Met behulp van de gemeente is dit project in samenwerking met Philips en Cor Molenaar gerealiseerd in Veghel en zijn er plannen om het komend jaar uit te breiden en het gehele centrum te betrekken.

De gemeente Deurne geeft aan in 2010 al een poging te hebben gedaan om de winkelleegstand te verminderen met het opstellen van de structuurvisie, maar toen was er geen draagvlak voor in de politiek en het centrumgebied. Dit jaar gaan ze het nogmaals proberen en wordt er gestart met het actualiseren van de detailhandelsvisie. Opmerkelijk is dat de gemeente Deurne een faciliterende rol heeft aangenomen naar aanleiding van de bestuursvisie “Koersen op eigen kracht.” Dit betekent dat de burgers en ondernemers het initiatief zullen moeten nemen en dat de gemeente niet meer risicodragend handelt.

In de gemeente Veghel ligt het ambitieniveau om winkelleegstand te verminderen hoog, in tegenstelling tot de gemeente Deurne. De gemeente Veghel werkt al enkele jaren aan het terugdringen van de winkelleegstand terwijl in Deurne binnenkort de eerste echte stappen gezet gaan worden naar het opstellen van passend beleid. Dit is te verklaren door de faciliterende rol die de gemeente heeft aangenomen. Nu het centrummanagement de ondernemers uit het centrumgebied vertegenwoordigd en initiatief toont om winkelleegstand te verminderen, is de veronderstelling dat de gemeente Deurne bijspringt door de detailhandelsvisie te actualiseren en kaders op te stellen.

## *Planning Support Systemen*

### *Informerende PSS*

In de lijn der verwachting zijn de respondenten van de gemeenten Veghel en Deurne bekend met de voorbeeld website Ruimtelijkeplannen.nl (2015) en reageren positief op de toepassing van informerende PSS binnen de gemeenten. Thijssen (interview, 2015) is niet bekend met informerende planning tools, toch ziet ook hij mogelijkheden ter ondersteuning van zijn werkzaamheden. Ondanks de in eerste instantie positieve reactie van alle respondent, benadrukt Pree (interview, 2015) dat een informerende tool geen toegevoegde waarde heeft voor een gemeente in de schaal van Deurne. Opvallend is dat de respondenten uit Veghel geen belemmering zien in de schaal van de gemeente. Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat een informerende PSS “nuttig kan zijn voor alles wat de gemeente Veghel doet op het gebied van ruimtelijke ordening.” Naast Pree (interview, 2015) zien de respondenten potentiële struikelblokken in de gebruiksvriendelijkheid van de tool en het financiële risico van aanschaf (De Vaan, interview, 2015; Maassen, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). Echter verwerpen De Vaan (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) de financiële belemmering vrijwel meteen. Wanneer de meerwaarde van een tool overtuigend genoeg is kunnen de gemeenten overgaan tot toepassing ervan.

### *Communicerende PSS*

De respondenten uit beide casusgemeenten zijn niet bekend met communicerende PSS. Opmerkelijk is dat zowel Van Bogget (interview, 2015) en Maassen (interview, 2015), als De Vaan (interview, 2015) en Pree (interview, 2015) opmerken dat de gemeenten wel gebruik maken van de BuitenBeter app. Met behulp van



deze app kunnen burgers gemakkelijk een melding maken van een problemen of verbeteringen in de openbare ruimte, deze melding komt dan bij de desbetreffende gemeente terecht (BuitenBeter, 2015). Echter is de meerwaarde van de website van Verbeter de Buurt dat op een kaart wordt weergegeven welke meldingen er al zijn gedaan en welke ideeën inwoners hebben voor de openbare ruimte, dit spreekt de gemeentelijke respondenten aan (Paree, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015).

Communicerende PSS worden goed ontvangen en kunnen volgens Van Bogget (interview, 2015), Maassen (interview, 2015), De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) een positieve bijdrage leveren aan het creëren van draagvlak, er kan een breder publiek bereikt worden en de efficiëntie van gemeentelijke taken kan verbeterd worden. Daarbij is Maassen (interview, 2015) van mening dat een communicerende planning tool zelfsturing en burgerinitiatieven in de gemeente kan aanmoedigen. Het voornaamste struikelblok dat in beide casusgemeenten wordt aangegeven is de betrouwbaarheid van de gegevens uit een app zoals Verbeter de Buurt (De Vaan, interview, 2015; Maassen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). Door actiegroepen of burenruzies kunnen de resultaten vervuild worden. In dat geval levert het extra werk op voor de gemeenten om het kaf van het koren te scheiden. Paree (interview, 2015) nuanceert dit knelpunt door te benadrukken dat dit onderscheid eenvoudig te achterhalen is.

Voornamelijk Maassen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) zijn van mening dat de een digitale tool niet door alle bevolkingsgroepen als een verbetering zal worden geacht. Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat “live contact” met burgers nog altijd onmisbaar is en Maassen (interview, 2015) voorziet eventuele problemen in de uiteenlopend competenties van burgers met betrekking tot computersystemen.

Desalniettemin, zijn Van Bogget (interview, 2015), Maassen (interview, 2015), De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) van mening dat communicerende PSS een aanwinst kan zijn voor de gemeenten en veel kansen biedt op het gebied van participatieprocessen. Thijssen (interview, 2015) ziet daarentegen geen meerwaarde in communicerende PSS voor zijn werkzaamheden.

### *Analyserende PSS*

Geen van de respondenten uit Veghel en Deurne is bekend met analyserende PSS, daarbij zien ze alle vijf geen meerwaarde in de toepassing van dit type om de winkelleegstand in de centra te verminderen (De Vaan, interview, 2015; Maassen, interview, 2015; Paree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). Ze zijn van mening dat dit type planning tools gewenste resultaten biedt bij grootschalige (gebieds)ontwikkelingen. Maassen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) zijn geïnteresseerd in de analyse mogelijkheden die het biedt, de visualisatie van de vereiste ruimtelijke onderzoeken en ze vertrouwen de resultaten van deze tool. De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) zijn gematigd in hun mening over analyserende PSS. Ze zijn het eens over de mogelijkheid, net als de gemeente Veghel, voor een integrale analyse van ruimtelijke onderzoeken bij gebiedsontwikkelingen. Desondanks vertrouwt De Vaan (interview, 2015) de uitkomsten van de tool niet zomaar en zijn beiden van mening dat dit type PSS een financieel risico vormt. Geconcludeerd kan worden dat dit type PSS de geringste potentie toont om gemeenten te kunnen ondersteunen in de beleidsvorming met als doel het terugdringen van de winkelleegstand.



### 7.3 Vergelijking Valkenswaard en Bergen op Zoom

De casusgemeenten Valkenswaard en Bergen op Zoom hebben op het eerste gezicht weinig overeenkomsten. Het inwonersaantal van Bergen op Zoom, 51.935, is het meer dan het dubbele van het aantal inwoners in Valkenswaard, namelijk 20.255. Daarnaast heeft Bergen op Zoom een regionale verzorgingsfunctie, wat niet te vergelijken is met de bovenlokale verzorgingsfunctie van Valkenswaard. De aanleiding voor het maken van de vergelijking tussen deze twee casusgemeenten is gebaseerd op het leegstandspercentage. Ondanks de grote verschillen qua omvang is de problematiek van winkelleegstand nagenoeg gelijk. De veronderstelling is dat ondanks schaalverschillen een vergelijkbare aanpak in het verminderen van de winkelleegstand doeltreffend zal zijn en dat PSS hieraan kunnen bijdragen.

In Valkenswaard is een interview gehouden met Luc Speck, hij is projectleider Masterplan Centrum Valkenswaard en in dienst van de gemeente Valkenswaard. Het Masterplan is in 2013 vastgesteld en Speck (interview, 2015) richt zich nu voornamelijk op de uitvoeringsprogramma van het Masterplan en de verdere centrumontwikkeling van het winkelgebied.

In Bergen op Zoom vond het interview met Loes Franken plaats, accountmanager Economie & Sport. Zij vervult de verbindende rol tussen de gemeente Bergen op Zoom en de inwoners, ondernemers en verenigingen van de binnenstad. Franken (interview, 2015) is werkzaam bij de gemeente Bergen op Zoom en is het aanspreekpunt voor zowel interne als externe vraagstukken.

Beide respondenten zijn dus werkzaam bij gemeenten en zijn werkzaam in de beleidsuitvoering. Dit betekent dat ze naar verwachting relatief dicht bij de praktijkactiviteiten van het centrale winkelgebied staan. Het tegenstelling tussen Speck en Franken is dat Speck (interview, 2015) in het bijzonder betrokken is geweest bij het opstellen van het Masterplan en daarom ervaring heeft met zowel de beleidsuitvoering als de beleidsvorming. Franken (interview, 2015) is door haar functie als accountmanager bekend met de problematiek van het centrumgebied, maar heeft geen ervaring met het opstellen van beleid. Haar werkzaamheden hebben betrekking tot de beleidsuitvoering.

#### *Analyse centrale winkelgebieden*

Zoals de omvang en het inwonersaantal van de gemeenten Valkenswaard en Bergen op Zoom sterk verschillen, zo ook de omvang van het centrale winkelgebied. Opvallend is dat op basis van inwonersaantal Bergen op Zoom meer dan twee keer zo groot is als Valkenswaard, maar dat die verdubbeling niet opgaat voor de omvang van het winkelgebied. De voornaamste overeenkomst tussen beide casusgemeenten is het leegstandspercentage. Daarnaast is het opmerkelijk dat in Valkenswaard en Bergen op Zoom in 2009 het aantal winkels hoger lag en het winkelleegstandspercentage aanzienlijk lager. Beide gemeenten hebben het centrumgebied laten inkrimpen sinds 2009, maar dat heeft geen positieve uitwerking gehad op de winkelleegstand. Die is in Valkenswaard en Bergen op Zoom gestegen ten opzichte van 2009. Met minder winkels, alsnog meer winkelleegstand.





	Valkenswaard	Bergen op Zoom
Aantal winkels centrumgebied	290	513
Aantal leegstaande winkels	44	88
<i>Leegstandspercentage</i>	<i>15%</i>	<i>17%</i>

Tabel 7.2: Cijfers centraal winkelgebied Valkenswaard en Bergen op Zoom 2015 (Bron: Locatus, 2015).

Speck (interview, 2015) merkt op dat het centrum van Valkenswaard “nu echt heel erg leegloopt, hier zit echt veel leegstand.” Ook Franken (interview, 2015) beseft dat de leegstandsproblematiek verergerd, zij merkt op dat ook ondernemers de urgentie van de winkelleegstand inzien “ze weten dat er op dit moment nog 20% tot 30% van de winkels zal verdwijnen.”

De gemeente Valkenswaard heeft voor het opstellen van het Masterplan een toekomstscenario laten ontwikkelen door Locatus. De conclusie van dit scenario geeft aan dat ook in Valkenswaard nog 30% van de huidige winkelmeters zal afnemen. Naast het toekomstscenario heeft Locatus ook een omgevingsanalyse en draagvlakanalyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de centra van omliggende plaatsen als Bergeijk en Heeze een sterke stijging in winkelmeters hebben doorgemaakt tussen 2008 en 2013 terwijl het wvo (winkelvloeroppervlak) in Valkenswaard maar licht is gestegen (Gemeente Valkenswaard, 2013). Deze omliggende plaatsen vormen de voornaamste concurrenten van Valkenswaard. Dat de concurrentie tussen gelijkwaardige plaatsen het hoogst is, bevestigt ook de gemeente Bergen op Zoom. Franken (interview, 2015) benadrukt dat Bergen op Zoom een regiostad is niet ambieert om te concurreren met Rotterdam of Amsterdam. Zij benadrukt dat de binnenstad zich moet richten op de kansen die er liggen in plaats van belemmeringen; “goed naar je eigen DNA kijken” (Franken, interview, 2015). Binnen de regio West-Brabant wordt de concurrentie met Roosendaal als het grootst ervaren (Franken, interview, 2015).

In het Masterplan van Valkenswaard worden verder enkele trends aangekaart die het centrale winkelgebied beïnvloeden, namelijk; vergrijzing, ontgroening, internet winkelen en veranderend gedrag van consumenten (Gemeente Valkenswaard, 2013). In Bergen op Zoom worden vergelijkbare trends ervaren, Linssen (2015) concludeert dat de winkelleegstand wordt versterkt door trends als vergrijzing, bevolkingskrimp en online winkelen.

Vooralsnog is de winkelleegstandsproblematiek in beide casusgemeenten vergelijkbaar. Dezelfde prognose van een afname van 30% voor het aantal winkelmeters in het centrum en de grootste concurrenten zijn de soortgelijke plaatsen in de nabije omgeving. Daarbij worden ook vrijwel dezelfde trends gesignaleerd die de winkelleegstand in de centrale winkelgebieden beïnvloeden. Echter, het grootste verschil tussen de casusgemeenten is het type winkels dat in Valkenswaard en Bergen op Zoom worden aangeboden. Valkenswaard is, net als Veghel en Deurne, een boodschappencentrum waar winkels onder het type run- en funshoppen vallen. Bezoekers komen in eerste instantie naar het centrum om boodschappen te doen, dat is de aantrekkingskracht van Valkenswaard. Het centrumgebied van Bergen op Zoom daarentegen trekt consumenten aan door de diversiteit van funshop-mogelijkheden en is daardoor minder afhankelijk van de runshoppers. In het kernwinkelgebied van Bergen op Zoom bevinden zich nauwelijks run-winkels, die zijn voornamelijk aan de rand van het centrum gevestigd. Het verschil tussen Valkenswaard en Bergen op Zoom is groot in het kader van type winkelaanbod. Dit toont aan dat de functie van het de winkelcentra uiteenlopen.

De vergelijking van de centrale winkelgebieden van Valkenswaard en Bergen op Zoom toont aan dat de problematiek in de centra vergelijkbaar is, ondanks dat de schaal en het type winkelcentrum sterk verschillen.

### *Beleidsanalyse*

Terwijl de leegstandsproblematiek niet uitzonderlijke verschillen oplevert, loopt de beleidsvorming sterk uit een. De gemeente Valkenswaard heeft het Masterplan Centrum Valkenswaard in 2013 vastgesteld en dit plan wordt ondersteund door het Economisch Beleidskader en Economisch Actie Programma 2015. Daarentegen heeft de gemeente Bergen op Zoom enkel een brief die Linssen (2015) heeft opgesteld voor de gemeenteraad. Hij beschrijft hierin zijn bevindingen op het gebied van winkelleegstand en adviseert om de problematiek te verminderen. Deze brief is een voorproefje van het beleidstraject dat in het najaar van 2015 wordt opgestart ter opstelling van een actuele detailhandelsvisie. In de beleidsanalyse staat de brief van Linssen (2015) centraal.

Inhoudelijk lopen de beleidsdocumenten niet uitzonderlijk sterk uiteen. Beide gemeenten zetten in op concentratie van het winkelgebied en het afstoten van aanloopstraten door het kernwinkelgebied te verkleinen (Gemeente Valkenswaard, 2013; Linssen, 2015). De gemeente Valkenswaard besteedt daarnaast aandacht aan het verbeteren van de openbare ruimte. De gemeente benadrukt in het Masterplan de verwachting dat alleen A-winkelloccaties stand zullen houden tegen de trend van winkelleegstand. Voor B- en C-locaties sturen ze aan op functiewijziging. Ook Linssen (2015) benadrukt de mogelijkheid van functiewijziging in de afgestoten aanloopstraten.

Ondanks de uiteenlopende beleidsdocumenten van beide casusgemeenten delen ze de visie om op basis van samenwerking met winkeliers en eigenaren tot mogelijke oplossingen voor winkelleegstand te komen (Gemeente Valkenswaard, 2013). Franken (interview, 2015) benadrukt namelijk de noodzaak van samenwerking tussen de gemeente en betrokkenen uit het centrumgebied om oplossingen op te stellen ter versterking van het centrale winkelgebied en vermindering van winkelleegstand. Verder komt de aanpak van winkelleegstand door concentratie en functiewijziging ook overeen tussen de gemeenten Valkenswaard en Bergen op Zoom.

Tot slot hebben beide gemeenten gekozen voor het aanstellen van een accountmanager. Franken (interview, 2015) is de accountmanager van Bergen op Zoom en is op de hoogte van wat er speelt in het centrumgebied onder de ondernemers en inwoners. De accountmanager van Valkenswaard zet zich ook in om het centrumgebied te herstellen door in gesprek te gaan met vastgoedeigenaren (Speck, interview, 2015). Hij heeft als doel de winkelleegstand in Valkenswaard verminderen. Hoewel ze dezelfde functienaam hebben, lopen de werkzaamheden uiteen. Uit het interview met Speck (interview, 2015) blijkt dat de accountmanager in Valkenswaard zich specifiek met het terugdringen van de winkelleegstand bezighoudt. Terwijl Franken (interview, 2015) voornamelijk contactpersoon is voor het centrumgebied en zij zich niet direct bezighoudt met de aanpak van winkelleegstand.

Al met al, zijn er twee beduidende verschillen tussen de gemeente Valkenswaard en gemeente Bergen op Zoom in het kader van het centrale winkelgebied en de beleidsvorming. Allereerst is het centrumgebied van



Bergen op Zoom groter van schaal, type winkelaanbod, maar ook de verzorgingsfunctie beslaat de regio, in plaats van het bovenlokale verzorgingsgebied van Valkenswaard. Ondanks deze verschillen in schaal en functie is de winkelleegstandsproblematiek in de casusgemeenten vergelijkbaar. Dezelfde trends worden erkend en de prognoses voor de centra, waarbij het wvo met 30% zal verminderen, vormen het toekomstperspectief.

Ten tweede heeft de gemeente Valkenswaard de beleidsvoering goed op orde terwijl Bergen op Zoom de voorbereidingen treft voor het zetten van de eerste stap richting een actueel detailhandelsbeleid. Dit is opmerkelijk omdat de veronderstelling was dat een stad waar de leegstandsproblematiek sterk is toegenomen, een actieve houding zou hebben ten aanzien van het opstellen van detailhandelsbeleid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de omvang van een centraal winkelgebied niet bepaald met welke mate van urgentie de beleidsvoering wordt toegespitst op het terugdringen van winkelleegstand.

### *Planning Support Systemen*

#### *Informerende PSS*

De gemeente Valkenswaard loopt voorop in de toepassing van informerende PSS. De gemeente heeft kortgeleden de Pandenbank Valkenswaard geïntroduceerd. Dit instrument geeft het actuele winkelaanbod in het centrumgebied van Valkenswaard weer. De gebruiker kan panden selecteren op basis van het aantal passanten per week, de oppervlakte van de winkel en de huurprijs. Deze website is vrij toegankelijk voor geïnteresseerden. Speck (interview, 2015) benadrukt dat deze tool niet alleen een hulpmiddel is in het aantrekken van nieuwe ondernemers, maar ook data verzameld om in de toekomst analyses te kunnen maken van de mate van winkelleegstand door de jaren heen.

Speck (interview, 2015) heeft dus ervaring met informerende PSS en hij is enthousiast over de mogelijkheden die dit type tools biedt ter ondersteuning van het participatieproces, maar van een positieve bijdrage aan de planningstaak en het politieke proces is hij niet overtuigd. “Ik zit nu drie jaar bij de gemeente Valkenswaard en heb meegemaakt hoe die processen gaan en soms worden besluiten niet per se genomen op basis van verstand, wat het verstandigst is, maar op basis van andere argumenten. Dat maakt naar mijn smaak dat het politieke proces een eigen dynamiek heeft en dat dit soort systemen dat niet per se zouden kunnen verbeteren” (Speck, interview, 2015). Ook Franken (interview, 2015) voorziet knelpunten in de toepassing van informerende PSS. Inzicht in de kosten zijn voor haar van belang om een uitspraak te kunnen doen over de potentie van een informerende tool binnen de gemeente Bergen op Zoom.

Desondanks zijn beide respondenten overwegend positief over informerende PSS. Franken (interview, 2015) en Speck (interview, 2015) zijn beiden overtuigd van de positieve bijdragen die een informerende tool kan hebben op het participatieproces en de beleidsvorming.

#### *Communicerende PSS*

Franken (interview, 2015) is in eerste instantie niet positief over de toepassing van communicerende PSS in de gemeente Bergen op Zoom. Ze benadrukt dat de betrouwbaarheid van de meldingen via een tool zoals Verbeter de Buurt, niet gecontroleerd kan worden. “Krijg je niet oeverloos gecommuniceer, tussen bewoners [...], maar ook met de gemeente?” (Franken, interview, 2015). Franken (interview, 2015) verwacht daarnaast

dat een communicerende tool relatief veel tijd en geld zal kosten. Hierdoor neemt de kans op een financieel risico toe. Ook Speck (interview, 2015) ziet knelpunten in de toepassing van communicerende PSS, maar voornamelijk met het oog op de gebruiksvriendelijkheid. Hij ziet enerzijds grote potentie ter ondersteuning van participatieprocessen, anderzijds kan het leiden tot het buitensluiten van bepaalde bevolkingsgroepen die minder bedreven zijn in het gebruik van digitale technologie. Ook is Speck (interview, 2015) nog steeds van mening dat ook deze tool geen positieve bijdrage zal leveren aan het politieke proces, door de eigenzinnig dynamiek van de politiek.

Naast deze kritische noten blijkt dat zowel Franken (interview, 2015) als Speck (interview, 2015) grote potentie ziet in de toepassing van communicerende PSS om de winkelleegstand te verminderen door het beleidsvormingsproces te ondersteunen. Zij leggen de nadruk op participatieprocessen en zijn van mening dat communicerende PSS deze processen kan versnellen en productiever kan uitvoeren dan tot op heden in de gemeenten Valkenswaard en Bergen op Zoom aan de orde is.

#### *Analyserende PSS*

Speck (interview, 2015) is van mening dat er geen meerwaarde is voor de toepassing van analyserende PSS binnen een gemeente als Valkenswaard. Dit type tools sluit volgens hem beter aan bij specialisten. Speck (interview, 2015) ziet wel potentie voor toepassing van analyserende PSS in grotere gemeenten, regio's of provincies, maar hij is van mening dat gemeente Valkenswaard te klein is voor toepassing van een analyserende planning tool. Ook Franken (interview, 2015) veronderstelt dat analyserende PSS beter tot hun recht komen wanneer het toegepast wordt op grootschalige ruimtelijke vraagstukken en ter beschikking van specialisten. Ondanks dat Franken (interview, 2015) oordeelt dat ze over te weinig inhoudelijke kennis beschikt om een sterke mening te hebben over dit type PSS, benadrukt ze dat ze potentie ziet in de toepassing van analyserende PSS binnen de gemeente Bergen op Zoom. Zowel Speck (interview, 2015) als Franken (interview, 2015) zijn van mening dat analyserende PSS geen toegevoegde waarde hebben voor participatieprocessen, omdat het te specifieke en gecompliceerde tools zijn.

Analyserende PSS is het enige type van de drie dat volgens de respondenten uit Valkenswaard en Bergen op Zoom niet toepasbaar is op de winkelleegstandsproblematiek. Opmerkelijk is dat ook voor een gecompliceerde tool als analyserende PSS de respondenten potentie zien in de toepassing in de planning praktijk. De verwachting was dat wanneer PSS te ingewikkeld en omvangrijk zijn, de belangstelling in de planning praktijk zou verminderen. Op basis van deze interviews kan geconcludeerd worden dat de complexiteit van PSS de planner uit de praktijk niet afschrikt.

## **7.4 Conclusie**

In het kader van de aanpak van winkelleegstand vallen twee casusgemeenten op door de beleidsvoering en experimentele projecten. Allereerst de gemeente Veghel. Door middel van het project "Veghel achter digitale stadsmuren" is de veronderstelling dat de winkelleegstand in het centrumgebied gedaald is. De cijfers kunnen niet hard gemaakt worden, maar Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat er sinds de start van het project 23 nieuwe winkels zijn gevestigd in het centrum van Veghel. Dit maakt Veghel de enige casusgemeente die waarschijnlijk vooruitgang heeft geboekt in het terugdringen van de winkelleegstand. Dit

is opvallend omdat het Masterplan en detailhandelsbeleid achterhaald zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat ook zonder krachtig (detailhandels)beleid gemeenten successen kunnen behalen in het verminderen van winkelleegstand. De gemeentelijke uitvoering loopt vooruit op de beleidsvorming.

Valkenswaard is de tweede gemeente die in dit onderzoek is opgevallen. Ten eerste omdat Valkenswaard de enige gemeente is die actueel beleid heeft opgesteld voor het centrumgebied en het terugdringen van winkelleegstand. Ten tweede, is de toepassing van de Pandenbank Valkenswaard een goed voorbeeld van informerende PSS die door gemeenten ingezet kunnen worden om allereerst een overzicht te bieden van het winkelruimte-aanbod en secundair de winkelleegstand te verminderen. Aangezien de Pandenbank recentelijk is geïntroduceerd zijn er nog geen cijfers om een conclusie te trekken, maar het toont tot dusver aan dat er wel degelijk interesse is voor PSS in de planning praktijk.

De handelingen van de gemeenten Deurne en Bergen op Zoom komen overeen. In beide gemeenten wordt winkelleegstand pas sinds dit jaar als problematisch ervaren. Het actualiseren van het detailhandelsbeleid en centrum visie getuigd van een gemotiveerde benadering, echter is de winkelleegstandsproblematiek al voor een langere periode problematisch. De gemeente Deurne heeft met vaststelling van de bestuurvisie “Koersen op eigen kracht” een faciliterende rol aangenomen. Deze houding benadrukt dat burgers en ondernemers initiatief zullen moeten tonen. De gemeente wil voornamelijk niet meer de risicodragende functie vervullen zoals het voor het begin van de economische crisis deed.

In het vergelijken van de standpunten ten opzichte van PSS zijn veel overeenkomsten. Informerende en communicerende PSS worden goed ontvangen. Voor analyserende PSS is over het algemeen geen rol weggelegd ter ondersteuning van het verminderen van de winkelleegstand. Opmerkelijk is dat ook de hypothese PSS niet goed gevallen is onder de respondenten. Maassen (interview, 2015) en Speck (interview, 2015) zagen potentie in de hypothese PSS, met name in het nulscenario voor de bewustwording van de ondernemers en vastgoedeigenaren. Toch benadrukten beide respondenten dat het niet van toegevoegde waarde is voor de omvang van de gemeenten en daarbij omdat de prognoses voor de mate van winkelleegstand grotendeels al bekend zijn; de trend van winkelleegstand zet de komende jaren door tot een vermindering van 30% van het huidige winkelaanbod (Franken, interview, 2015; Speck, interview, 2015).

Aangezien er in de meeste casusgemeenten nog geen krachtige aanpak van winkelleegstand heeft plaatsgevonden kan er in dit onderzoek niet een conclusie getrokken worden over welke strategie de meeste potentie heeft voor het verminderen van leegstand. Een positieve conclusie op basis van het empirisch onderzoek is dat gemeenten zich bewust worden van de winkelleegstandsproblematiek en dat komend jaar de meeste casusgemeenten een beleidsdocument hebben opgesteld waarin een strategie ter verminderen van winkelleegstand zal worden opgenomen, zowel de beleidsvormers als -uitvoerders in dit onderzoek zetten zich in om de winkelleegstand in centrumgebieden terug te dringen. Daarbij blijkt uit de interviews dat de beleidsvormers en -uitvoerders openstaan voor de toepassing van PSS. De kansen en knelpunten hiervoor worden in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.



## 8. Conclusie

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en de probleemstelling. In het beantwoorden van de vragen worden de empirische bevindingen in perspectief geplaatst door een koppeling te maken met de wetenschappelijke literatuur. Tot slot worden twee Programma's van Eisen gepresenteerd die een basis vormen voor de ontwikkeling van een PSS die gemeenten kan ondersteunen in het verminderen van de winkelleegstand in centrumgebieden. Door vanuit het perspectief van de gebruiker te onderzoeken waar een PSS aan zou moeten voldoen om in de praktijk toegepast te worden, heeft nieuwe inzichten opgeleverd die waardevol zijn voor vervolgonderzoek.

### 8.2 Deelvragen

Deelvraag 1:

- ◆ In welke mate doet winkelleegstand zich voor binnen de casus-gemeenten en welke trends beïnvloeden de leegstand?

Het aantal leegstaande winkels varieert per casusgemeente, maar het percentage is overeenkomstig, namelijk gemiddeld 16% leegstand in het centrumgebied. In relatie tot het landelijk gemiddelde van 10% winkelleegstand in centrumgebieden (Locatus, 2015), springen de casusgemeenten ver boven het gemiddelde uit. Aangezien de winkelleegstandsproblematiek in de casusgemeenten beduidend hoog is, wordt verondersteld dat de casusgemeenten krachtig detailhandelsbeleid geformuleerd hebben om de winkelleegstand terug te dringen.

Echter, om tot een adequate conclusie te komen over de mate van winkelleegstand moet het leegstandspercentage van de vier casusgemeenten in perspectief worden geplaatst door een vergelijking te maken met centrumgebieden van plaatsen met circa hetzelfde inwonersaantal.

	Veghel	Deurne	Valkenswaard	Bergen op Zoom
Aantal winkels centrumgebied	208	178	290	513
Aantal leegstaande winkels	33	28	44	88
<i>Leegstandspercentage</i>	<i>16%</i>	<i>16%</i>	<i>15%</i>	<i>17%</i>

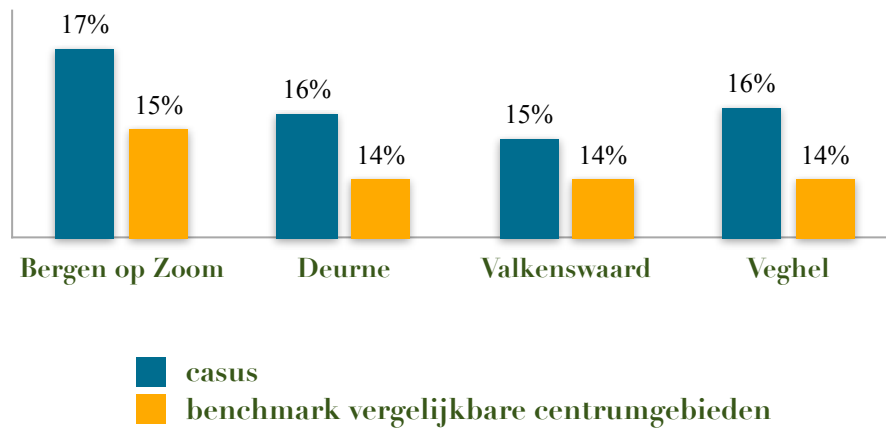
Tabel 8.1: Cijfers centraal winkelgebied casusgemeenten 2015 (Bron: Locatus, 2015).

In figuur 8.1 worden de vier casusgemeenten in relatie tot het gemiddelde leegstandspercentage in vergelijkbare centrumgebieden weergegeven. Er is per inwonercategorie van casusgemeenten (zie tabel §5.4), berekend wat de gemiddelde winkelleegstand per 1.000 inwoners is. Dat gemiddelde is vermenigvuldigd met het aantal 1.000 inwoners van de gemeenten om tot de gemiddelde winkelleegstand te komen zoals weergegeven in figuur 8.1. Hieruit blijkt dat de winkelleegstand in de vier gemeenten nog steeds hoger is dan het landelijk gemiddelde voor vergelijkbare centrumgebieden. Op basis van deze

gegevens blijkt dat het percentage winkelleegstand systematisch hoger ligt dan de gemiddelden en dat op basis van de ernst van de problematiek wordt verwacht dat het verminderen van winkelleegstand hoog op de agenda van de casusgemeenten staat.

Deze kwantitatieve gegevens bieden zicht op de mate van winkelleegstand, maar de problematiek wordt voornamelijk beïnvloed door kwalitatieve ontwikkelingen. In de komende paragrafen wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen en dynamiek in centrale winkelgebieden van de casusgemeenten.

## Benchmarkanalyse leegstand (%)



Figuur 8.1: Benchmarkanalyse leegstand (Bron: Locatus, 2015).

### Type

De centrale winkelgebieden van de drie casusgemeenten, Deurne, Valkenswaard en Veghel bestaan uit een combinatie tussen run- en funshoppen. Het zijn de boodschappencentra, waarin de supermarkt in eerste instantie toeziet op de aanloop van consumenten. Daarnaast bieden de winkelgebieden ook mogelijkheid tot recreatief winkelen. De gemeenten spelen in op consumenten die naast de gangbare boodschappen, het centrum bezoeken voor de niet-dagelijkse boodschappen. Met behulp van aantrekkelijke openbare ruimte, parkeergelegenheden en projecten als “Veghel achter digitale stadsmuren,” wordt een poging gedaan om de consument het centrum binnen te lokken. In het geval van Bergen op Zoom is het centrale winkelgebied voornamelijk ingesteld op funshoppen. Er is een enkele runshop gevestigd, maar in het kernwinkelgebied is nauwelijks ruimte voor grootschalige supermarkt, die bevinden zich voornamelijk buiten het winkelgebied. Over het algemeen bevinden winkels uit de categorie ‘doelshoppen’ zich niet in de centrale winkelgebieden van de casusgemeenten.<sup>1</sup>

### Dynamiek

De variatie aan typen winkels in een centrum heeft invloed op de dynamiek van het winkelgebied. De dynamiek van de centrale winkelgebieden in de casusgemeenten is geanalyseerd aan de hand van de concepten levensvatbaarheid, vitaliteit en resilience (Baker & Wood, 2009; Wrigley & Dolega, 2011). Over het algemeen schieten alle casusgemeenten te kort in de levensvatbaarheid en vitaliteit van de centrale

<sup>1</sup> Een gedetailleerde analyse van de typen winkels in het centrum van de casusgemeenten met de beschikbare gegevens niet realiseerbaar.



winkelgebieden. Het vermogen om rendement te behouden en investeringen aan te moedigen is bij de vier gemeenten gedaald en dat is de voornaamste reden waarom de winkelleegstand zich tot problematisch heeft ontwikkeld. Daarnaast is de vitaliteit van het koopgedrag van consumenten in de casusgemeenten niet adequaat, want wanneer er voldoende drukte en activiteit in de centra zou zijn, is de veronderstelling dat het leegstandspercentage terugloopt. Tot slot zal de mate van resilience van de centrale winkelgebieden nog blijken. Op dit moment vormt winkelleegstand een verstoring in de centrumgebieden en zullen de gemeenten hun veerkracht moeten tonen om de percentages terug te dringen tot niet-problematische verhoudingen. De veerkracht van een centrumgebied is afhankelijk van de manier waarop gemeenten inspelen op de trends en ontwikkelingen die de mate winkelleegstand beïnvloeden.

### *Trends*

De trends die door Platform31 (2014) zijn onderzocht zijn opgedeeld in vier hoofdstromingen (zie §2.3). Ten eerste de sociale trends, waaronder het veranderend winkelgedrag van ouderen en demografische ontwikkelingen verstaan worden. Ten tweede wordt er onderscheid gemaakt tussen de economische trends, Platform31 (2014) identificeert economische stagnatie als trend. De derde stroming zijn (winkel) gebiedsgerichte trends, zoals de winkelleegstand. Het grote aanbod van winkelruimte houdt de winkelleegstand in stand en kan de problematiek verergeren. Platform31 (2014) onderscheidt daarnaast ook de trends van groeiende populariteit van de binnenstad en de bewegingen in de horeca. Tot slot worden de technologische veranderingen erkend. De concurrentie van online winkelen en digitalisering van de samenleving worden door Platform31 (2014) als trends erkend.

De trends die door de respondenten van de casusgemeenten worden aangegeven, komen voor een aanzienlijk deel overeen met de trends die door Platform31 (2014) zijn aangeduid. Vergrijzing en de concurrentie van online winkels zijn de twee meest genoemde trends waar de centrale winkelgebieden van de casusgemeenten moeilijkheden van ondervinden. Verdere ontwikkelingen die door de respondenten worden aangeduid zijn;

- Winkelgedrag: Veranderend consumentengedrag wordt verondersteld een grote rol te spelen in de toename van winkelleegstand (Speck, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015);
- Ontgroening: Naast vergrijzing laat ook ontgroening sporen na. Jongeren trekken weg bijvoorbeeld om een opleiding te volgen in de grote steden en keren nauwelijks terug (Franken, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015);
- Bevolkingskrimp: De krimp versterkt het percentage winkelleegstand (Franken, interview, 2015; Speck, interview, 2015);
- Economische crisis: De crisis wordt aangeduid als trend die de mate van winkelleegstand heeft beïnvloed (De Vaan, interview, 2015; Parea, interview, 2015; Speck, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015);
- Winkelleegstand: Het grote aanbod van winkelpanden (Parea, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015);



- **Ontevredenheid:** De inwoners van bijvoorbeeld Veghel zijn niet trots op hun centrum en gaan liever naar andere winkelgebieden om recreatief te winkelen (Maassen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015);
- **Digitalisering:** De oudere generatie van winkeliers lijkt de trends van digitalisering en sociale media niet bij te kunnen houden, mogelijk lopen zij daardoor consumenten mis (Maassen, interview, 2015; Speck, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015).

Van de bovengenoemde trends vallen vergrijzing, winkelgedrag, ontgroening en bevolkingskrimp onder de sociale ontwikkelingen. De trend van het veranderende winkelgedrag van ouderen is ook in de casusgemeente opgemerkt. De respondenten van de casusgemeenten benoemen daarnaast de economische crisis als trend die de winkelleegstand in de centrale winkelgebieden beïnvloed, deze trend komt overeen met de economische stagnatie die door Platform31 (2014) wordt aangeduid en valt dus onder de economische trends. Tot de derde stroming van (winkel)gebiedsgerichte trends behoren de trends van winkelleegstand en ontevredenheid. Door, voornamelijk de respondenten uit Veghel, wordt de ontevredenheid van de inwoners aangeduid, deze trend heeft negatief effect op het centrale winkelgebied. Tot slot behoren de concurrentie van online winkelen en digitalisering onder de technologische veranderingen.

Opmerkelijk is dat vrijwel alle respondenten (Franken, interview, 2015; Maassen, interview, 2015; Parea, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015) eveneens kansen zien die deze trends met zich meebrengen. Door meerdere respondenten wordt aangekaart dat ondernemers hun werkwijze of winkelconcept kunnen aanpassen aan de dominante doelgroep, ook worden online marketing en het verhogen van het serviceniveau als mogelijkheden beschouwd om in te spelen op de trends en faillissement te voorkomen. Deze positieve visie op de ontwikkelingen biedt perspectief voor de toekomst.

Het is niet verbazingwekkend dat deze trends door de respondenten in de praktijk worden ervaren. Wat echter wel opvallend is dat enerzijds de respondenten inzetten op het aantrekken van consumenten en aanmoedigen van investeringen, waardoor ze in theorie de dynamiek van het centrumgebied verbeteren. Anderzijds is de winkelleegstand de afgelopen jaren sterk toegenomen en is de verwachting deze negatieve trend zal doorzetten. Een mogelijke verklaring voor deze tegenvallende resultaten is dat gemeenten de trends en ontwikkelingen kennen, maar zich niet bewust zijn van de mate waarin deze trend gevolgen zal hebben voor het winkelgebied. Een andere mogelijkheid is dat de gemeenten bekend zijn met de trends, maar dat het aan krachtig detailhandelsbeleid ontbreekt om een werkelijke aanpak te formuleren.

Deelvraag 2:

- ◆ Welke uitkomsten dient een PSS te leveren om gemeenten te ondersteunen in de beleidsvorming voor het verminderen van winkelleegstand?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt er allereerst onderscheid gemaakt tussen de beoogde typen PSS, want er is verdeeldheid onder de respondenten over welk type PSS het best aansluit bij de wensen. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen de uitkomsten die gewenst zijn om de winkelleegstand te verminderen en uitkomsten die gewenst zijn om de beleidsvorming te ondersteunen.



## *Informerende PSS*

Drie van de zeven respondenten spreken hun voorkeur uit voor een informerende PSS om de aanpak van winkelleegstand te ondersteunen en het beleid aan te scherpen. Zowel Van Bogget (interview, 2015) als Maassen (interview, 2015) van de gemeente Veghel geven hun voorkeur aan voor informerende PSS. “Puur voor de winkelleegstand in het centrum, mensen vinden daar wel iets van, maar wij merken wel dat daar beroepsmatig toch veel meer achter zit dan waar de burger zicht op heeft” (Van Bogget, interview, 2015). Van Bogget (interview, 2015) is dus van mening dat participatieprocessen met de inwoners van Veghel niet bijdragen aan een effectieve aanpak van winkelleegstand in het centrale winkelgebied. Tevens prefereert Thijssen (interview, 2015) de toepassing van informerende PSS om de winkelleegstand in Deurne terug te dringen en een passende marketingstrategie te ontwikkelen. Het liefst ziet hij een goedkope tool waarin zoveel mogelijk gegevens van het winkelcentrum worden weergegeven.

De eisen die gesteld worden aan informerende PSS bestaan op hoofdlijnen uit ondersteuning in data-analyse, waarbij het systeem allereerst data zal moeten verzamelen. Door de drie respondenten wordt benadrukt dat zij graag meer inzicht zouden willen in cijfers uit het centrumgebied, zoals koopstromen, bestedingen, bezoekersaantallen etc. (Maassen, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). De drie respondenten concluderen dat ze over te weinig gegevens beschikken om de winkelgebieden te kunnen analyseren. Één van de knelpunten voor de toepassing van PSS is dat er te weinig data voorhanden is (Vonk, 2006). Opmerkelijk, want Maassen (interview, 2015), Van Bogget (interview, 2015) en Thijssen (interview, 2015) een PSS voorogen hebben die hen enerzijds voorziet van data en anderzijds de potentie heeft om de data te analyseren. Verondersteld kan worden dat data-knelpunt dat Vonk (2006) aankaart, verholpen kan worden door een PSS te ontwikkelen die allereerst de planner voorziet van data en vervolgens ondersteund in het maken van een analyse. De respondenten willen graag kunnen onderbouwen welke evenementen of beleidskeuzes de dynamiek van het centrale winkelgebied versterken en wat de gevolgen zijn voor de winkelleegstand.

Daarnaast wordt visualisatie van deze gegevens als uitbreiding van de analyse gezien. Met name in het kader van de beleidsuitvoering geeft Thijssen (interview, 2015) aan dat visualisatie een pluspunt is. Naast het opstellen van een passende marketing strategie beoogt Thijssen (interview, 2015) nieuwe ondernemers aan te kunnen trekken door hen te informeren over de trends in het winkelgebied en gezamenlijk tot de geschikte vestiging in het winkelgebied te komen.

Maassen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) zien de meerwaarde van een informerende planning tool in de ontwikkeling van gericht beleid voor de aanpak van winkelleegstand. Deze voorkeur van Van Bogget (interview, 2015) is opvallend omdat hij als procesmanager in eerste instantie onder de beleidsuitvoering is geclassificeerd. De veronderstelling is dat hij doordat hij binnen de gemeente Veghel betrokken is bij beleidsvorming, zoals het Masterplan Veghel-centrum 2030, het verminderen van de winkelleegstand allereerst zoekt in het opstellen van adequaat beleid in plaats van een pragmatische aanpak. Beiden zijn het er over eens dat informerende PSS kunnen bijdragen aan het maken van efficiënte beleidskeuzes door te voorzien in recente gegevens van het centrumgebied. Voor de gemeente Veghel is het in het bijzonder interessant om het effect van het project “Veghel achter digitale stadsmuren” te kunnen meten en presenteren.



Voordat Maassen (interview, 2015), Thijssen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) zullen overgaan tot een besluit van toepassing van informerende PSS, zijn de kosten die daaraan verbonden zijn doorslaggevend. De verwachting is dat informerende PSS relatief goedkoop zijn in vergelijking met de ander typen PSS en dat wanneer een planning tool van meerwaarde is voor de winkelleegstandsproblematiek, er binnen de gemeente Veghel of het centrummanagement mogelijkheden zijn voor de toepassing op de centrale winkelgebieden (Maassen, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). Opmerkelijk is dat de kosten in alle interviews naar voren komen als een mogelijk struikelblok, terwijl dit door Vonk (2006) niet wordt aangekaart als knelpunt in de toepassing van PSS in de planning praktijk.

Daarentegen wordt het volgende struikelblok dat wordt aangegeven door de respondenten, wel vermeld als knelpunt door Vonk (2006). Namelijk de gebruiksvriendelijkheid van de een dergelijke planning tool. Van Bogget (interview, 2015) verwacht dat de gebruiksvriendelijkheid van informerende PSS een belemmering zal vormen voor toepassing ervan in het praktijk. Maassen (interview, 2015) en Thijssen (interview, 2015) staan daar neutraal tegenover. Thijssen (interview, 2015) geeft aan dat hij niet bekend is met vergelijkbare systemen en kan geen inschatting maken van de moeilijkheidsgraad ervan. De drie respondenten onderstrepen dat ze bij voorkeur werken met een gebruiksvriendelijk systeem.

### *Communicerende PSS*

Franken (interview, 2015), Parea (interview, 2015), Speck (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) spreken hun voorkeur uit voor een communicerende planning tool in het terugdringen van winkelleegstand en het ondersteunen van beleidsvorming. Ondanks dat ze geen ervaring hebben met communicerende PSS staan ze open voor de toepassing ervan en zien ze potentie in de ondersteuning van hun werkzaamheden. Dit is in strijd met één van de knelpunten die Vonk (2006) definieert. Hij benadrukt dat de praktijktoepassing van PSS tegenvalt omdat planners geen ervaring hebben met PSS. Uit de antwoorden van de respondenten in dit onderzoek blijkt dat zij, ondanks dat ze geen ervaring hebben, wel openstaan voor de toepassing ervan. Een tweede knelpunt van Vonk (2006) haakt hierop aan, namelijk dat planners niet bekend zijn met PSS en de mogelijkheden ervan. Dit wordt ook bevestigd in dit onderzoek, echter na het tonen van de voorbeelden wordt het begrip PSS tastbaarder en kunnen de respondenten een inschatting maken van de mogelijkheden. Daaruit blijkt dat ze potentie zien in de toepassing van communicerende of informerende PSS. Hier uit kan worden opgemaakt dat hoewel planners niet bekend zijn met PSS en/of er geen ervaring mee hebben, dient niet stevast een knelpunt in de toepassing van PSS te zijn.

Speck (interview, 2015) benadrukt dat hij beslist potentie ziet in de toepassing van communicerende PSS; “[de gemeente] meer met wijken en buurten samen wil doen, veel meer co-creatie processen opstellen met burgers en belanghebbenden.” Daarbij is Franken (interview, 2015) van mening dat het gebruik van een communicerende PSS burgers zal aanzetten tot participatie in gemeentelijke projecten.

De meerwaarde die de respondenten in het gebruik van communicerende PSS zien is voornamelijk de bevordering van het participatieproces tussen de gemeenten en belanghebbenden. Met het gebruik van een digitale planning tool kan een breder publiek worden aangetrokken om hun mening te geven over gemeentelijke zaken (Franken, interview, 2015; Parea, interview, 2015; Speck, interview, 2015; De Vaan,

interview, 2015). Pree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) zijn van mening dat communicerende PSS bijdragen aan het creëren van draagvlak, binnen de gemeente, maar ook onder de burgers. Tevens ziet Franken (interview, 2015) potentie in het betrekken van de gemeentelijke politici bij de participatieprocessen. Zij verwacht dat door politici te betrekken, er minder onduidelijkheden zijn over projecten die de gemeente realiseert. Door het participatieproces te verbeteren wordt verondersteld dat er in de beleidsvorming ook een kwaliteitslag gemaakt kan worden (zie bijlage 3).

Ook voor het formuleren van een adequate aanpak van winkelleegstand zien de respondenten mogelijkheden voor een positieve bijdrage van communicerende PSS. Bijvoorbeeld Speck (interview, 2015), hij zou graag meer processen van transformatie en stedelijke herverkaveling in het centrumgebied van Valkenswaard zien. Hij verwacht dat een communicerende PSS deze processen kan stimuleren door gegevens en trends zichtbaar te maken en belanghebbenden in contact te brengen.

Daarnaast is er in de toepassing van communicerende PSS behoefte aan data-analyse en gegevens als vastgoedwaarden en bestedingspatronen (Franken, interview, 2015; Speck, interview, 2015). De respondenten zijn daarnaast geïnteresseerd in visualisatie van deze data. Een interactieve kaart waarop winkelleegstand is aangegeven of het simuleren van beleidskeuzes is wat ze prefereren. Speck (interview, 2015) ziet potentie in de toepassing van communicerende PSS voor het maken van een analyse van de huidige situatie en zodat daarop voortgebouwd kan worden in verschillende scenario's.

Communicerende PSS zijn over het algemeen duurder in toepassing, omdat het systeem ingewikkelder is dan een informerende PSS. Daarbij kaart Franken (interview, 2015) aan dat er ook kosten gebonden zijn aan het beheer en onderhoud van een communicerende planning tool. Wanneer een gemeente tot toepassing van een communicerende PSS overgaat, moet allereerst de meerwaarde ervan aangetoond worden. Wanneer de kosten wegvallen bij de toegevoegde waarde van het systeem zullen de gemeenten instemmen, veronderstellen Franken (interview, 2015), Speck (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015).

Tevens kan de gebruiksvriendelijkheid voor een belemmering zorgen. De respondenten kaarten aan dat niet alle generaties behendig zijn met het gebruik van digitale systemen en dat dat kan leiden tot buitensluiten van bepaalde bevolkingsgroepen. Aan de andere kant is een groot deel van de burgers bekend met digitale systemen en kunnen vanaf de bank meedenken over gemeentelijke projecten. Om buitensluiting van de oudere generaties te voorkomen, pleiten de respondenten voor een communicerende planning tool met een aanzienlijke gebruiksvriendelijkheid (De Vaan, interview, 2015; Franken, interview, 2015; Pree, interview, 2015; Speck, interview, 2015).

### *Analyserende PSS*

Analyserende PSS worden het minst toepasbaar geacht door de respondenten. Geen van hen heeft de voorkeur voor dit type. De voornaamste reden die zij hiervoor geven is dat analyserende PSS het best toepasbaar is op grootschalige gebiedsontwikkelingen en vandaar niet van toegevoegde waarde is voor een gemeente op schaal van Veghel, Deurne of Valkenswaard. Op Thijssen (interview, 2015) na, geven alle respondenten aan dat ze wel mogelijkheden zien in analyserende PSS. Ze zijn van mening dat het gebruik van dit type veel geld en tijd kan besparen door ruimtelijke onderzoeken uit te voeren die momenteel worden uitbesteed. Ook bieden analyserende PSS de mogelijkheid om de ruimtelijke impact van een plan integraal te

analyseren. Opmerkelijk is dat Franken (interview, 2015) wel mogelijkheden ziet voor analyserende PSS binnen de gemeente Bergen op Zoom, maar geeft aan niet goed in te kunnen schatten welke mogelijkheden het biedt en dat het daarom met name van toegevoegde waarde zal zijn voor specialisten in ruimtelijke ordening. Voor de problematiek in het centrumgebied ziet ook zij geen rol voor weggelegd voor analyserende PSS. Een van de grote knelpunten van analyserende PSS is dat dit type naar verhouding het grootste financiële risico vormt.

Aangezien geen van de respondenten heeft aangegeven geen potentie te zien in analyserende PSS voor ondersteuning in het terugdringen van de winkelleegstand, wordt dit type niet opgenomen in het Programma van Eisen.

Het voornaamste verschil tussen de voorkeur voor informerende of communicerende PSS is te verklaren door het doel dat de respondenten voor ogen hebben en waar zij in de praktijk in tekortkomen. Waar de voorkeur op informerende PSS viel, ligt de nadruk op een analyse van centrumgebieden en het formuleren van een gerichte aanpak van winkelleegstand. Maassen (interview, 2015), Thijssen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) benadrukken in de interviews dat ze actuele gegevens van de centrumgebieden missen. In de communicerende PSS ligt het zwaartepunt op het proces van beleidsvorming en participatie. Communicerende PSS worden geacht een positief effect te hebben op de participatieprocessen rond gemeentelijke beleidsvorming. Speck (interview, 2015) heeft bijvoorbeeld, met het opstellen een participatieproces doorgemaakt en is in de uitvoering van het Masterplan bezig met het creëren van draagvlak.

Deelvraag 3:

- ◆ Welk beleid hanteren gemeenten ten opzichte van winkelleegstand?

In hoofdstuk 4 wordt de rol van gemeenten en de beleidsvoering in het terugdringen van winkelleegstand toegelicht. De veronderstelling is dat in het bijzonder een taak is weggelegd voor de gemeenten, want verwacht wordt dat vastgoedeigenaren en lokale ondernemers in eerste instantie niet de noodzaak inzien van een daadkrachtige aanpak van de problematiek.

In de §4.3 wordt onderscheid gemaakt tussen de gemeente als procesmanager, facilitator en beleidsvormer. Naar aanleiding van de beleidsanalyse die per casusgemeente is uitgevoerd, kan geconcludeerd worden dat de gemeente Deurne de rol als facilitator heeft aangenomen en dat de gemeenten Veghel, Valkenswaard en Bergen op Zoom als procesmanager handelen.

Voor de gemeente Deurne als facilitator geldt dat dit een minder risicodragende rol uitdraagt waarbij de gemeente openstaat voor initiatieven van buitenaf (Buitelaar et al., 2013). De Deurnse bestuursvisie ‘koersen op eigen kracht,’ is daar een goed voorbeeld van. Paree (interview, 2015) licht toe dat “tot 2010 wij als Deurne veel projecten hebben gehad waarin wij zelf risico liepen. [...] Dat willen we niet meer want dat is financieel veel te risicovol. Nu zeggen we dat initiatieven vanuit de markt moeten komen. Wij gaan niet meer aan dode paarden trekken.”

De gemeenten Valkenswaard, Veghel en Bergen op Zoom positioneren zich als procesmanager. Zowel Speck (interview, 2015) als Van Bogget (interview, 2015) zijn werkzaam bij de gemeente en zetten zich als beleidsuitvoerder in om het winkelgebied verbeteren en de winkelleegstand in centrum te





verminderen. Zij informeren de gemeenteraad over de stand van zaken in het centrum en dragen bij aan de beleidsvorming. Ook Franken (interview, 2015) wordt geraadpleegd bij het opstellen van nieuw beleid, al is haar rol in de binnenstad afwijkend van Speck (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015). Waar zij zich rechtstreeks bezighouden met het terugdringen van winkelleegstand en ruimtelijke invulling van het winkelcentrum, is het takenpakket van Franken (interview, 2015) meer gericht op het onderhouden van contact met en verbinden van betrokkenen. Zij is om die reden bekend met wat er onder de ondernemers van Bergen op Zoom speelt, maar in mindere mate betrokken bij het formuleren van een pragmatische aanpak van winkelleegstand.

Het resultaat dat geen van de casusgemeenten de rol van beleidsvormer aanneemt is gebaseerd op de conclusie dat op Valkenswaard na, geen van de casusgemeenten up-to-date beleid heeft om de winkelleegstand terug te dringen en de kwaliteit van de centrale winkelgebieden te verbeteren. Dit is verbazingwekkend, omdat verondersteld wordt dat gemeenten het voortouw dienen te nemen in het verminderen van winkelleegstand. Evers et al. (2014) concludeert dat wanneer winkelleegstand zich ontwikkelt tot een maatschappelijk probleem, het een taak is van de gemeenten om een neerwaartse spiraal van verloedering te voorkomen. In §4.4 wordt het stappenplan van Baker & Wood (2009) toegelicht en wordt de verwachting benadrukt dat dit stappenplan niet toepasbaar zal zijn op Nederlandse gemeenten, omdat zij dit proces al doorgaan in het opstellen van (detailhandels)beleid. Naar aanleiding van de beleidsanalyse voor de casusgemeenten wordt geconcludeerd dat het stappenplan van Baker & Wood (2009) een passende handleiding vormt voor het opstellen van krachtig detailhandelsbeleid. Op dit moment ontbreekt het in de gemeenten Veghel, Deurne en Bergen op Zoom aan krachtige beleidsvorming.

Om als gemeente de winkelleegstandsproblematiek te verminderen, is het van belang om aan de ene kant krachtig detailhandelsbeleid op te stellen dat een richtlijn vormt voor initiatieven en aan de andere kant een governance benadering te hanteren door in te zetten op de drie bestuurskrachten van Teisman (2015b); zelforganisatie, vraagsturing en gemeenten als onderdeel van netwerken. Dit leidt tot een spanningsveld waarin iedere gemeente afzonderlijk een passende benadering zal samenstellen op basis van de lokale wensen en trends.

Ondanks dat de gemeenten Veghel, Deurne en Bergen op Zoom niet beschikken over actueel detailhandels- of centrumbeleid, wordt er wel degelijk gewerkt aan het terugdringen van winkelleegstand. De methoden die de gemeenten hanteren komen veelal overeen. Er wordt onder andere aangestuurd op het concentreren van het kernwinkelgebied, het afstoten van aanloopstraten, het wijzigen van detailhandelsbestemmingen, in gesprek gaan met vastgoedeigenaren en het verbeteren van de openbare ruimte.

Opmerkelijk, maar niet verbazingwekkend is dat de beleidsuitvoerders over het algemeen meer pragmatische oplossingen voor winkelleegstand aandragen. De veronderstelling in dit onderzoek is dat in de respondenten die onder de beleidsuitvoering vallen, dichterbij de praktijk staan en zich minder bezighouden met het opstellen van beleid. Thijssen (interview, 2015) definieert speerpunten voor het centrumgebied en de ondernemers; onder andere het verbeteren van de balans tussen fysiek en digitaal winkelen, door een digitaal platform op te zetten waar ruimte is voor online marketing, en het verbeteren van de beleving in het centrum, door evenementen te organiseren. Ook het experimentele project “Veghel achter digitale stadsmuren” is een voorbeeld van een praktijkgerichte strategie om de winkelleegstand te verminderen. Hieruit blijkt dat

beleidsuitvoerders pragmatisch handelen om de winkelleegstand te verminderen. De veronderstelling dat beleidsuitvoerders dichterbij de praktijk staan dan beleidsvormers kan hiermee worden bevestigd.

Verder blijkt de veronderstelling dat de provincie een minimale rol speelt in het terugdringen van de gemeentelijke winkelleegstand overeen te komen met de bevindingen in dit onderzoek. De provincie Noord-Brabant heeft de vier regio's opdracht gegeven om een regionale detailhandelsvisie op te stellen om afspraken te maken en nieuwe initiatieven af te stemmen. Alle casusgemeenten werken aan de regionale visies, en enkele zijn al vastgesteld, zoals regio Noord-Oost (Veghel) en Zuid-Oost (Deurne). De provincie mengt zich naast de eis om deze visies op te stellen, niet in de gemeentelijke beleidsvorming in het kader van winkelleegstand.

Al met al, laat de beleidsvorming te wensen over, bij de gemeenten Veghel, Deurne en Bergen op Zoom ontbreekt actueel detailhandelsbeleid. Valkenswaard heeft als enige van casusgemeenten recent een Masterplan voor het centrumgebied vastgesteld, wat nu geldt als leidraad voor de transformatie van het centrum. De veronderstelling dat wanneer de problematiek van winkelleegstand hoog is, er vanuit de gemeenten (pro)actief beleid gevoerd wordt dit te verminderen, komt niet overeen met de bevindingen van de beleidsanalyse. Hieruit kan enerzijds geconcludeerd worden dat de casusgemeenten niet bewust zijn van de urgentie van de problematiek. Anderzijds kan gesteld worden dat de casusgemeenten zich niet verantwoordelijk voelen om het initiatief te nemen in het terugdringen van de winkelleegstand. Desondanks zijn beide bevindingen niet (meer) aan de orde. Uit de interviews is gebleken dat alle casusgemeenten komend jaar van start gaan met het opstellen van een nieuwe detailhandels- of centrumvisie. Wat tot deze herziening in aanpak heeft geleid is onduidelijk, wellicht dat de leegstandcijfers uit 2015 en het besef dat de kernwinkelgebieden nog verder zullen moeten inkrimpen, heeft geleid tot de noodzakelijke urgentie.

Geconcludeerd wordt dat doordat daadkrachtig beleid ontbreekt, het moeilijk is voor de beleidsuitvoerders om tot een concrete strategie te komen. Wanneer de gemeenten de kantlijnen schetst door middel van beleid, is voor de betrokken partijen duidelijk wat het kader en de doelstelling is en kan de samenwerking bevorderd worden.

### 8.3 Probleemstelling

“Aan welke (combinatie van) randvoorwaarden en eisen moet een Planning Support Systeem voldoen om gemeenten op beleidsniveau te kunnen ondersteunen in het terugdringen van de winkelleegstand in centrale winkelgebieden?”

De wetenschappelijke aanleiding voor dit onderzoek is gebaseerd op de mismatch tussen het aanbod van PSS en de toepassing ervan in de planning praktijk (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006). Vonk (2006) concludeert dat er vrijwel geen onderzoek gedaan is naar de eisen die de gebruikers stellen aan PSS en benadrukt dat het hierdoor lastig is om aan te tonen dat PSS van toegevoegde waarde is voor de planning praktijk. In een poging om een brug te slaan tussen het aanbod en de vraag naar PSS, staat in dit onderzoek het gebruikersperspectief centraal. Er zijn twee potentiële Programma's van Eisen opgesteld die de wensen van de mogelijke gebruikers representeren. Deze



programma's kunnen als leidraad gebruikt worden in de ontwikkeling van een PSS ter ondersteuning van gemeenten in het terugdringen van de winkelleegstand.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de eisen die de respondenten stellen aan PSS gekleurd worden door de persoonlijke en gemeentelijke factoren. Hierdoor zijn de gegeven antwoorden op zichzelf niet veelzeggend, maar blijkt uit het vergelijken van de vier casusgemeenten dat er overlap is in de visie op PSS. Naar aanleiding van de gezamenlijke antwoorden van de respondenten worden twee Programma's van Eisen opgesteld, zowel voor informerende PSS als communicerende PSS.

Het Programma van Eisen voor informerende PSS (zie tabel 8.2) is gebaseerd op de resultaten van de interviews met Maassen (interview, 2015), Thijssen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015). De interesse voor dit type PSS is gebaseerd op de wens om over actuele gegevens van het centrale winkelgebied te beschikken en een analyse te kunnen uitvoeren op basis van die cijfers. De drie respondenten willen onder andere inzicht in de bezoekersaantallen, koopstromingen en dagelijkse en niet-dagelijkse bestedingen in het centrumgebied. Op basis van deelvraag 2 wordt in tabel 8.2 een overzicht gegeven van de gestelde eisen voor een informerende PSS.

Het Programma van Eisen voor communicerende PSS (zie tabel 8.3) is gebaseerd op de resultaten van de interviews met Franken (interview, 2015), Parea (interview, 2015), Speck (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015). De voorkeur van de respondenten voor dit type PSS wordt onderbouwd door de meerwaarde die communicerende PSS kunnen hebben voor het participatieproces. Het aantrekken van burgers, gebruiksvriendelijkheid en het creëren van draagvlak worden als waardevolle elementen van communicerende PSS ervaren. Ook voor dit Programma van Eisen geldt dat het gebaseerd is op de gestelde eisen voor communicerende PSS zoals behandeld in deelvraag 2. De Programma's van Eisen worden vergeleken met de knelpunten van Vonk (2006) en de aanbevelingen van Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) om de overeenkomsten en verschillen te verduidelijken.

Allereerst worden de overeenkomsten toegelicht. In zijn proefschrift benadrukt Vonk (2006) enkele trends en knelpunten die de toepassing van PSS in de planning praktijk belemmeren. In de voorbereiding van de interviews bleek dat het ingewikkeld is om uit te leggen wat PSS zijn en welke mogelijkheden de systemen bieden. Ook Vonk (2006) beargumenteert dat er nog altijd geen duidelijk overzicht is van wat PSS omvatten en wat de potentie is. Desondanks is gebleken dat met behulp van passende voorbeelden, het voor de respondenten duidelijk wordt wat PSS zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat PSS in eerste instantie ondefinieerbaar lijken, maar dat de praktijk leert dat respondenten door middel van voorbeelden een goede indruk hebben van wat PSS omvatten.

Bovendien was geen van de respondenten bekend met de term 'Planning Support Systemen,' daarbij hebben ze geen ervaring met PSS, of ze waren zich niet bewust van het feit dat een website als [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) een informerende planning tool is. Vonk (2006) is van mening dat de onbekendheid en het gebrek aan ervaring knelpunten vormen in de toepassing van PSS. Echter op basis van de resultaten uit dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de ervaring of (on)bekendheid met PSS niet leidt tot het verwerpen van PSS. Over het algemeen hebben de respondenten enthousiast gereageerd op de voorbeelden van PSS die hen zijn voorgelegd en zien ze potentie in de toepassing van PSS ter ondersteuning de gemeentelijke beleidsvorming en het terugdringen van winkelleegstand. Het ligt voor de hand dat wanneer gemeenten niet bekend zijn met PSS, zij zeer waarschijnlijk niet zullen overgaan op toepassing.

Informerende PSS	Concepten	Eisen
Beleidsvorming	Beleidsvorming	◆ Gerichte aanpak winkelleegstand
		◆ Efficiënte beleidskeuzes
	Participatie	◆ Professionele actoren
	Kosten	◆ Goedkoop systeem
		◆ Meerwaarde van belang
	Winkelleegstand	Beleidsuitvoering
◆ Marketing strategie		
Visualisatie		◆ Dynamiek van winkelgebied
Data		◆ Analyseren van data
		◆ Actuele gegevens
		◆ Koopstromen
		◆ Bestedingen
		◆ Bezoekersaantallen

Tabel 8.2 : Programma van Eisen Informerende PSS

Communicerende PSS	Concepten	Eisen
Beleidsvorming	Participatie	◆ Politici betrekken
		◆ Zelforganisatie
		◆ Breed publiek
		◆ Aantrekkelijk voor burgers
		◆ Gebruiksvriendelijkheid
	Beleidsvorming	◆ Creëren van draagvlak
Winkelleegstand	Kosten	◆ Kosten van beheer
		◆ Meerwaarde van belang
	Beleidsuitvoering	◆ Stedelijke herverkaveling
Winkelleegstand	Data	◆ Transformatie
		◆ Vastgoedwaarden
	Visualisatie	◆ Bestedingen
		◆ Interactieve kaart
		◆ Huidige situatie
		◆ Scenario-analyse
		◆ Simulatie

Tabel 8.3 : Programma van Eisen Communicerende PSS

Maar van dit onderzoek kan worden afgeleid dat een korte introductie volstaat om gemeenten kennis te laten maken met PSS.

De inhoudelijke knelpunten die door Vonk (2006) en Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) benoemd worden, hebben betrekking op de gebruiksvriendelijkheid en transparantie van planning tools. Het is niet verbazingwekkend dat deze punten ook de respondenten uit dit onderzoek naar voren komen als aspecten die toepassing van PSS beïnvloeden. Met name in het Programma van Eisen voor communicerende PSS staat de gebruiksvriendelijkheid voorop, want tijdens participatieprocessen is het van belang dat géén participant wordt buitengesloten door technologie of ongebruiksvriendelijkheden. Het systeem moet voornamelijk in die processen toegankelijk zijn voor iedereen. Daarnaast ligt de nadruk op transparantie voor zowel de informerende als communicerende PSS. De gebruikers zullen de uitkomsten in twijfel trekken wanneer er het systeem wordt ervaren als een ‘black-box.’ Deze knelpunten van Vonk (2006) en Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) komen dus overeen met de bevindingen in dit onderzoek. Dit blijven twee van de grootste knelpunten van PSS, al toont dit onderzoek aan dat door in gesprek te gaan met de potentiële gebruiker, het mogelijk om deze knelpunten te overwinnen.

Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) doen vervolgens aanbevelingen voor de toepassing van PSS in de planning praktijk. Allereerst zijn zij van mening dat er minder nadruk vereist is op theorie en objectiviteit in PSS en beargumenteren ze dat er geen complexe en grootschalige tools meer ontwikkeld zouden moeten worden. De Programma’s van Eisen geven de behoefte aan voor een PSS waarbij de nadruk ligt op de planning praktijk van winkelleegstand en beleidsvorming. Er is geen vraag naar theoretische onderbouwing. Daarbij geeft geen van de respondenten voorkeur aan complexe, grootschalige tools, analyserende PSS worden namelijk beschouwd de lokale problematiek voorbij te streven.

Een volgende aanbeveling van Te Brömmelstroet & Schrijnen (2010) is in dit onderzoek geïmplementeerd. Namelijk het advies om de implementatie van PSS in planning processen te beginnen met een conceptualisatie van een specifiek planning probleem. Het specifieke planning probleem in dit onderzoek is de winkelleegstand in centrale winkelgebieden. Vanuit die problematiek is onderzocht of PSS gemeenten zouden kunnen ondersteunen, en zo ja, in welke vorm. Deze aanpak is in lijn met het centraal stellen van het gebruikersperspectief, zoals Vonk (2006) aanmoedigt. Uit de interviews blijkt dat de potentiële gebruiker denkt vanuit de problematiek en de benodigheden om tot een oplossing te komen als uitkomst zou willen zien van PSS.

Uit het empirisch onderzoek komen mogelijke obstakels aan het licht die door in de wetenschappelijke literatuur (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006) niet als knelpunten worden gedefinieerd. Ten eerste, de kosten voor toepassing van PSS vormen voor de respondenten in dit onderzoek een belemmering. In Geertman & Stillwell (2009) en Vonk (2006) worden de kosten van PSS aangehaald in het kader van onder andere kosten-baten analyses en onderhoudskosten. Echter in beide Programma’s van Eisen blijken de kosten een potentiële belemmering te vormen. In het ideale geval zijn PSS volgens Thijssen (interview, 2015) goedkoop en ondersteunen ze hem in zijn werkzaamheden. Wanneer dat niet het geval is benadrukken de respondenten over het algemeen dat er een meerwaarde aangetoond moet kunnen worden, anders gaan gemeenten niet over tot toepassing. De kosten

van PSS vormen wel degelijk een knelpunt in de toepassing van PSS in de planning praktijk. Voornaamste reden hiervoor is het beperkte budget van gemeenten.

Ten tweede vormt het verzamelen van toepasbare data een belemmering voor de casusgemeenten. In het Programma van Eisen voor informerende PSS ligt de nadruk op dataverzameling en -analyse. Vonk (2006) vermeldt data gerelateerde problemen als één van de knelpunten. In de casusgemeenten is het probleem dat er te weinig data beschikbaar is. Er is vraag naar gegevens van centrale winkelgebieden om daar het gemeentelijk beleid en marketingstrategie op af te stemmen. Wellicht vormt dit knelpunt van data juist een mogelijkheid voor PSS om op in te spelen. Wanneer een PSS enerzijds data verzamelt en anderzijds analyses kan maken, is aan de vraag van de gemeenten voldaan en is het knelpunt van data-problemen opgelost.

Naast het aanvullen van de knelpunten levert dit onderzoek ook kansen voor PSS. De resultaten van het empirisch onderzoek bieden een mogelijkheid voor PSS-ontwikkelaars om op in te spelen met als doel dat PSS in de praktijk worden toegepast. Ten eerste ligt in het Programma van Eisen voor communicerende PSS de nadruk op het participatieproces, waarvoor de respondenten PSS als toegevoegde waarde beschouwen. Door in te zetten op communicerende PSS met een hoge gebruiksvriendelijkheid dat toepast kan worden in participatieprocessen van gemeenten, kan het gebruik van PSS in de planning praktijk intensiveren. Ten tweede vinden vrijwel alle respondenten het vooruitzicht van visualisatie van plannen of data erg interessant. De veronderstelling is dat met behulp van visualisatie het beleidsvormingsproces verbeterd en mogelijk versneld kan worden.

In zowel de ondersteuning van het participatieproces als visualisatie van plannen en data staat het creëren van draagvlak centraal. Het is van belang dat bij het ontwikkelen van een PSS voor gemeenten, de gemeentelijke organisatie in het achterhoofd wordt gehouden. Uiteindelijk beslist de gemeenteraad over de aanpak van winkelleegstand en stelt detailhandelsbeleid vast. Een meerderheid in de gemeenteraad is essentieel om plannen tot uitvoering te brengen en ook daar kunnen PSS op inspelen door bijvoorbeeld nadruk te leggen op een aantrekkelijke presentatie.

De bovenstaande aanvulling van de kansen en knelpunten van PSS wordt verklaard door de nadruk van dit onderzoek op het gebruikersperspectief. Het is niet verbazingwekkend dat dit perspectief nieuwe mogelijkheden voor PSS toont. PSS en de wetenschappelijke PSS literatuur richten zich namelijk vooral op het aanbod van PSS. Dit is waar de mismatch tussen de ontwikkeling en toepassing van PSS ontstaat (Geertman & Stillwell, 2009; Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010; Vonk, 2006). Er wordt nauwelijks vanuit het oogpunt van de vraag geredeneerd. In dit onderzoek staat juist de vraag naar PSS centraal en is vanuit een nieuwe invalshoek de ontwikkeling van en het perspectief op PSS gepresenteerd.

## 8.4 Conclusie

De focus op het gebruikersperspectief in dit onderzoek heeft interessante aanknopingspunten opgeleverd. Mede door de conceptualisatie van winkelleegstand als specifiek planning probleem (Te Brömmelstroet & Schrijnen, 2010), is het mogelijk om gerichte aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van een PSS ter ondersteuning van de gemeentelijke beleidsvorming. Voor de potentiële informerende en communicerende PSS zijn Programma's van Eisen opgesteld. De randvoorwaarden zijn gelijk aan het doel dat de respondenten willen bereiken met de toepassing van de PSS. Voor informerende PSS is dat het streven naar

dataverzameling en -analyse. Bij communicerende PSS staat de ambitie voor participatieprocessen centraal. Deze randvoorwaarden en de combinatie van eisen uit de programma's vormen de richtlijn voor het opstellen van PSS ter ondersteuning van gemeenten in het terugdringen van winkelleegstand.

## 8.5 Slotbeschouwing

In dit onderzoek staat de mismatch tussen het aanbod van PSS en de vraag naar PSS centraal. De veronderstelling was dat potentiële gebruikers open zouden staan voor de toepassing van PSS in de planning praktijk, op voorwaarde van enkele eisen. De eisen zijn in dit onderzoek gepresenteerd in de vorm van een Programma van Eisen. Dit biedt een nieuw perspectief op de rol van de gebruikers in het ontwikkelen van PSS.

Het opstellen van een Programma van Eisen vanuit het perspectief van de gebruiker is het (nieuwe) uitgangspunt voor het ontwikkelen van PSS bruikbaar de planning praktijk. PSS hebben veel potentie in het verbeteren van de betrouwbaarheid en het versterken van processen van ruimtelijke planning. Ruimtelijke ordening is een complex vakgebied dat nieuwe technologische en geavanceerde systemen nog niet aanvaard heeft, terwijl dit de planning praktijk ten goede zou komen. PSS kunnen de complexiteit van ruimtelijke planning overzichtelijk maken en tijd en geld besparen door efficiëntere analyse mogelijk te maken. Dit onderzoek toont aan dat gemeenten en andere potentiële gebruikers openstaan voor de toepassing van PSS. Daarmee wordt een extra impuls gegeven aan het PSS-vakgebied om de ontwikkeling van PSS te laten beïnvloeden door de gebruikers.

In mijn ogen moet er vanuit het PSS-vakgebied een grote transformatie plaatsvinden. Allereerst zal er vanuit de wetenschap meer nadruk gelegd moeten worden de noodzaak van toepassing van PSS in de praktijk. Pas wanneer de ontwikkelaars de druk voelen om PSS in overleg met gebruikers op te stellen, ontstaan er mogelijkheden voor een groei in praktijktoepassing. Daarnaast lijken er twee PSS domeinen te bestaan die los van elkaar opereren. Aan de ene kant de wetenschappelijke PSS die Vonk (2006) en Geertman & Stillwell (2009) onderzocht hebben. Aan de andere kant zijn er commerciële software bedrijven die de planning praktijk modellen en systemen aanbieden om grondexploitaties of prognoses te berekenen. Voor deze commerciële bedrijven zijn de eisen die de consument stelt en leidend en wordt er een tool opgeleverd dat voldoet aan de eisen en bijdraagt aan de planningstaak. PSS specialisten en dit type software bedrijf kunnen hun kennis en expertise bundelen door hoogstaande systemen te ontwikkelen die voldoen aan de wensen van de gebruiker.

Mijns inziens is het van belang dat er niet alleen een burg wordt geslagen tussen de vraag en het aanbod van PSS, maar ook tussen de wetenschappelijke en commerciële PSS ontwikkeling. Dit onderzoek benadrukt dit perspectief omdat het benadrukt dat zowel vanuit de praktijk als uit de wetenschap interesse is voor PSS. Wanneer de verschillende PSS partijen; gebruikers, wetenschappelijke, en commerciële ontwikkelaars, hun kennis, expertise, wensen en eisen delen, doet zich een nieuwe dimensie voor waarin PSS kunnen uitgroeien tot basis ondersteuning van de planning praktijk.

# Literatuurlijst

Atzema, O., H. Olden & B. Spierings (2012), Kansen voor binnensteden in veranderende markten. Utrecht: Universiteit Utrecht en ESD<sup>2</sup>.

Baker, R.G.V. & S. Wood (2009), Towards Robust Development of Retail Planning Policy: Maintaining the Viability and Vitality of Main Street Shopping Precincts. *Geographical Research* 48(1), pp. 65-74.

Brömmelstroet, M. te & P.M. Schrijnen (2010), From planning support systems to mediated planning support: a structured dialogue to overcome the implementation gap. *Environment and Planning B: Planning and Design* 37, pp: 3-20.

Bruijn, E. de & L. Gerrits (2015), De kracht van de zelforganiserende stad. *Kennis voor Krachtige Steden*.

Buitelaar, E., N. Sorel, F. Verwest, F. van Dongen & A. Bregman (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren. Den Haag: PBL.

BuitenBeter (2015), Over BuitenBeter. <http://www.buitenbeter.nl/over-buitenbeter>. Geraadpleegd: 31 juli 2015.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), Kerncijfers wijken en buurten 2014. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Da's Mooi Deurne (2015), Winkelgebied. <http://www.dasmooideurne.nl/winkelgebied/>. Geraadpleegd: 14 juli 2015.

Evers, D., J. Tennekes & F. van Dongen (2014), De bestendige binnenstad. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Geertman, S. (2002), Inventory of Planning Support Systems in Planning Practice: Conclusions and Reflections. 5th AGILE Conference on Geographic Information Science, April 25th - 27th 2002.

Geertman, S. (2006), Potentials for planning support: a planning-conceptual approach. *Environment and Planning B: Planning and Design* 33, pp: 863-880.

Geertman, S. & J. Stillwell (2009), Planning Support Systems: Content, Issues and Trends. In: Geertman, S. & J. Stillwell, red., *Planning Support Systems, Best Practices and New Methods*. Springer.

Geertman, S. (2015), Applying Geo-Information in Policy, Planning and Research. Ontvangen op: 26 mei 2015.

Gemeente Deurne (2010), Detailhandelsvisie 2010. Deurne: Gemeente Deurne.

Gemeente Deurne (2011), Structuurvisie Deurne. Deurne: Gemeente Deurne.

Gemeente Deurne (2015), Deurne koerst op eigen kracht. [http://www.deurne.nl/projecten-en-plannen/deurne-koerst-op-eigen-kracht\\_41969/](http://www.deurne.nl/projecten-en-plannen/deurne-koerst-op-eigen-kracht_41969/). Geraadpleegd: 20 juli 2015.

Gemeente Valkenswaard (2011), Over de Toekomstvisie 2030. Valkenswaard: Gemeente Valkenswaard.

Gemeente Valkenswaard (2012), Economisch Beleidskader Valkenswaard. Valkenswaard: Gemeente Valkenswaard.

Gemeente Valkenswaard (2013), Masterplan Centrum Valkenswaard. Valkenswaard: Gemeente Valkenswaard.

Gemeente Valkenswaard (2014), Economisch Actieprogramma 2015 Gemeente Valkenswaard. Valkenswaard: Gemeente Valkenswaard.

Gemeente Veghel (2010), Masterplan Veghel-centrum 2030. Veghel: Gemeente Veghel.

Gemeente Veghel (2015), Smaakmakend Centrum Masterplan. [http://www.veghel.nl/smaakmakendcentrum/masterplan\\_42667/](http://www.veghel.nl/smaakmakendcentrum/masterplan_42667/). Geraadpleegd: 14 juli 2015.

GoogleMaps (2015), GoogleMaps. <http://www.google.com/maps>. Geraadpleegd: 14 juli 2015.

Goudappel (2015), Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden: De economische vitaliteit van de 100 grootste centrumgebieden belicht. Deventer: Goudappel.

Kamp, H.G.J. (2014), Beantwoording vragen over bericht winkelleegstand. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Klosterman, R.E. (2009), 'Planning Support Systems: Retrospect and Prospect. In Geertman, S. & J. Stillwell, red., Planning Support Systems, Best Practices and New Methods, pp. v-vii. Springer.

Linssen, A.J.F.M. (2015), Kernwinkelgebied Bergen op Zoom 18 maart 2015. Bergen op Zoom: Gemeente Bergen op Zoom.



Locatus (2015) Winkelleegstand. Geraadpleegd op: 19 juni 2015.

Meadows, D.H. & J.M. Robinson (2002), The electronic oracle: computer models and social decisions. *Systems Dynamics Review* 18, pp. 271-308.

Ministerie van I&M (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van I&M.

Ministerie van I&M (2013), *Ladder voor duurzame verstedelijking*. Den Haag: Ministerie van I&M.

Platform31 (2014), *Winkelgebied van de toekomst: Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag: Platform P.

Platform31 (2015), *De markt voor bedrijventerreinen: Uitkomsten van onderzoek en beleid*. Den Haag: Platform P.

Ruimtelijkeplannen.nl (2015), Ruimtelijkeplannen.nl. [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Geraadpleegd op: 3 juli 2015.

Standaard, De (2014), Leegstand winkelpanden in België vorig jaar opnieuw gestegen. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20140128\\_00951230](http://www.standaard.be/cnt/dmf20140128_00951230). Geraadpleegd op: 2 juli 2015.

Taskforce Dynamische Retailontwikkeling (2014), *De noodzaak van structurele vernieuwing van de winkelstructuur*. Utrecht: Nederlandse Raad Winkelcentra.

Teisman, G. (2015a), *De bestuurskracht van steden*. Kennis voor Krachtige Steden.

Teisman, G. (2015b), *Uitdagingen voor stedelijke governance*. Kennis voor Krachtige Steden.

Terhorst, P. (2013), *Winkelleegstand vraagt om regie; Welke rol is weggelegd voor gemeenten?* Rotterdam: KuiperCompagnons.

TNO (2015), *Planologische Effecten Scherp in Beeld met Urban Strategy*. <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/leefomgeving/smart-cities/planologische-effecten-scherp-in-beeld-met-urban-strategy/>. Geraadpleegd op: 3 juli 2015.

Toerisme Veghel (2015), *De Regio*. <http://www.toerismeveghel.nl/de-regio>. Geraadpleegd: 14 juli 2015.

Veghel Centrum (2015), *Mode*. <http://www.veghelcentrum.nl/mode/>. Geraadpleegd: 24 juli.

Verbeterdebuurt.nl (2015), Verbeter de buurt. [www.verbeterdebuurt.nl](http://www.verbeterdebuurt.nl). Geraadpleegd: 3 juli 2015.

Volkskrant (2014), Modeketen Mexx failliet. Volkskrant: 4 december 2014.

Volkskrant (2015), V&D kwakkelt steeds verder schulden in. Volkskrant: 20 januari 2015.

Vonk, G.A. (2006), Improving Planning Support: The use of Planning Support Systems for spatial planning. Utrecht: Labor Grafimedia b.v.

VVV Brabantse Wal (2015), Bergen op Zoom. <http://www.vvvbrabantsewal.nl/brabantse-wal/bergen-op-zoom>. Geraadpleegd: 22 juli 2015.

VVV De Peel (2015), Over Deurne. <http://www.vvvdepeel.nl/plaatsen-in-de-peel/deurne/over-deurne>. Geraadpleegd: 19 juli 2015.

Whysall, P. (2011), Managing decline in inner city retail centres: From case study to conceptualisation. Local Economy 26(1), pp. 3-17.

Wrigley, N. & L. Dolega (2011), Resilience fragility and adaption: new evidence on performance of UK high streets during global economic crisis and its policy implications. Environment and Planning 43, pp. 2337-2363.

Zuidema, M. & M. van Elp (2010), Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen.

---

# BIJLAGEN

---



# Bijlage 1: Topic List

---

Detailhandelsvisie / masterplan

(sub) Regionale detailhandelsvisie

Provinciaal beleid

Geografische ligging

Concurrerende kernen

Winkelleegstand - oplossingen

Trends en ontwikkelingen - winkelleegstand

Locatus

## Bijlage 2: Vragenlijst PSS

---

Karin Snel  
Rho adviseurs voor leefruimte  
Universiteit Utrecht

### Vragenlijst Planning Support Systemen (PSS)

#### Informerende PSS

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

*1. Ik heb ervaring met informerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*2. Ik ben me bewust van de mogelijkheden van informerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*3. De gebruiksvriendelijkheid van informerende PSS vormt een belemmering.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*4. Ik zie potentie in het gebruik van informerende PSS binnen de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*5. Ik vertrouw de uitkomsten van informerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*6. Informerende PSS leveren een positieve bijdrage aan de huidige planningstaak.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*7. Informerende PSS sluiten goed aan bij de veronderstelde competenties van gebruiker.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*8. Het gebruik van informerende PSS heeft een positieve uitwerking op het planningsproces.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*9. De ontwikkeling en aanschaf van informerende PSS vormen een financieel risico.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*10. Informerende PSS leveren een positieve bijdrage aan de beleidsvorming in de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*11. Informerende PSS kunnen het politieke proces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*12. Informerende PSS kunnen het participatieproces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens



## Communicerende PSS

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

*13. Ik heb ervaring met communicerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*14. Ik ben me bewust van de mogelijkheden van communicerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*15. De gebruiksvriendelijkheid van communicerende PSS vormt een belemmering.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*16. Ik zie potentie in het gebruik van communicerende PSS binnen de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*17. Ik vertrouw de uitkomsten van communicerende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*18. Communicerende PSS leveren een positieve bijdrage aan de huidige planningstaak.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*19. Communicerende PSS sluiten goed aan bij de veronderstelde competenties van gebruiker.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*20. Het gebruik van communicerende PSS heeft een positieve uitwerking op het planningsproces.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*21. De ontwikkeling en aanschaf van communicerende PSS vormen een financieel risico.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*22. Communicerende PSS leveren een positieve bijdrage aan de beleidsvorming in de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*23. Communicerende PSS kunnen het politieke proces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*24. Communicerende PSS kunnen het participatieproces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

## Analyserende PSS

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

*25. Ik heb ervaring met analyserende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*26. Ik ben me bewust van de mogelijkheden van analyserende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*27. De gebruiksvriendelijkheid van analyserende PSS vormt een belemmering.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*28. Ik zie potentie in het gebruik van analyserende PSS binnen de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*29. Ik vertrouw de uitkomsten van analyserende PSS.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*30. Analyserende PSS leveren een positieve bijdrage aan de huidige planningstaak.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*31. Analyserende PSS sluiten goed aan bij de veronderstelde competenties van gebruiker.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*32. Het gebruik van analyserende PSS heeft een positieve uitwerking op het planningsproces.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*33. De ontwikkeling en aanschaf van analyserende PSS vormen een financieel risico.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*34. Analyserende PSS leveren een positieve bijdrage aan de beleidsvorming in de gemeente.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*35. Analyserende PSS kunnen het politieke proces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

*36. Analyserende PSS kunnen het participatieproces van ruimtelijke ordening ondersteunen.*

Zeer oneens    oneens    neutraal    eens    zeer eens

## Bijlage 3: Antwoorden vragenlijst PSS

---

	<b>Veghel</b>	<b>Veghel</b>	<b>Deurne</b>	<b>Deurne</b>	<b>Deurne</b>	<b>Valkenswaard</b>	<b>Bergen op Zoom</b>
	<b>Stefan van Bogget</b>	<b>Paul Maassen</b>	<b>Esther Pree</b>	<b>Henry de Vaan</b>	<b>Peter Thijssen</b>	<b>Luc Speck</b>	<b>Loes Franken</b>
1.	Eens	Eens	Neutraal	Zeer eens	Oneens	Eens	Oneens
2.	Eens	Oneens	Eens	Eens	Eens	Eens	Eens
3.	Eens	Neutraal	Neutraal	Zeer oneens	Neutraal	Neutraal	Neutraal
4.	Eens	Eens	Oneens	Eens	Eens	Eens	Eens
5.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Neutraal	Neutraal	Neutraal
6.	Eens	Eens	Eens	Zeer eens	Eens	Neutraal	Neutraal
7.	Eens	Neutraal	Eens	Neutraal	Neutraal	Oneens	Eens
8.	Eens	Eens	Oneens	Eens	Eens	Neutraal	Neutraal
9.	Neutraal	Neutraal	Neutraal	Oneens	Neutraal	Oneens	Eens
10.	Eens	Eens	Eens	Eens	Eens	Eens	Eens
11.	Eens	Eens	Eens	Zeer eens	Eens	Neutraal	Eens
12.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Eens	Eens	Eens
13.	Zeer oneens	Oneens	Zeer oneens	Oneens	Oneens	Oneens	Zeer oneens
14.	Oneens	Eens	Eens	Neutraal	Oneens	Eens	Eens
15.	Neutraal	Oneens	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Neutraal	Neutraal
16.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Eens	Zeer eens	Eens
17.	Neutraal	Eens	Eens	Zeer oneens	Neutraal	Eens	Neutraal
18.	Eens	Zeer eens	Neutraal	Neutraal	Neutraal	Eens	Eens
19.	Eens	Neutraal	Oneens	Neutraal	Eens	Neutraal	Neutraal
20.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Eens	Zeer eens	Neutraal
21.	Neutraal	Neutraal	Eens	Neutraal	Neutraal	Neutraal	Neutraal
22.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Eens	Eens	Neutraal
23.	Eens	Neutraal	Eens	Eens	Eens	Neutraal	Eens
24.	Eens	Zeer eens	Eens	Zeer eens	Eens	Zeer eens	Eens
25.	Zeer oneens	Zeer oneens	Zeer oneens	Zeer oneens	Oneens	Eens	Zeer oneens
26.	Eens	Eens	Oneens	Eens	Oneens	Eens	Neutraal
27.	Neutraal	Neutraal	Zeer oneens	Zeer eens	Neutraal	Eens	Neutraal
28.	Eens	Zeer eens	Oneens	Oneens	Eens	Oneens	Eens
29.	Eens	Zeer eens	Eens	Oneens	Neutraal	Neutraal	Neutraal
30.	Eens	Zeer eens	Neutraal	Eens	Neutraal	Oneens	Neutraal
31.	Eens	Oneens	Eens	Zeer oneens	Neutraal	Neutraal	Neutraal
32.	Eens	Eens	Eens	Eens	Neutraal	Eens	Neutraal
33.	Neutraal	Neutraal	Zeer eens	Zeer eens	Oneens	Neutraal	Eens
34.	Eens	Zeer eens	Eens	Eens	Eens	Eens	Neutraal
35.	Eens	Oneens	Neutraal	Eens	Eens	Neutraal	Neutraal
36.	Eens	Zeer eens	Eens	Oneens	Eens	Oneens	Neutraal

# Bijlage 4: Empirisch onderzoek

---

## Inleiding

De vier casusgemeenten vormen de basis van dit hoofdstuk. Er zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers en/of beleidsuitvoerders binnen de gemeenten. De resultaten van deze interviews worden hier besproken. Per casus wordt er een korte introductie gegeven over de gemeente. Daarna worden de uitkomsten van de analyse van het centrale winkelgebied en het gemeentelijk beleid besproken. Tot slot staat de potentie van en visie op PSS centraal. Deze opzet wordt voor elke casus gehanteerd, waarna een vergelijking tussen de casussen Veghel en Deurne, en Valkenswaard en Bergen op Zoom plaatsvindt. In de bijlage 1, 2 en 3 zijn de ‘topic list,’ vragenlijsten en een overzicht van de gegeven antwoorden bijgesloten.

## Veghel

Veghel is een kleine kern tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven met 26.360 inwoners (CBS, 2014). Veghel trekt veel bezoekers vanwege de ruime werkgelegenheid die de gemeente biedt (Van Bogget, interview, 2015). Ook op het gebied van recreatie en toerisme vormt de gemeente een trekpleister. Het ruime aanbod van waterwegen, natuurgebieden en monumenten maken Veghel aantrekkelijk voor recreanten (Toerisme Veghel, 2015). Het centrumgebied van Veghel bestaat voornamelijk uit lokale ondernemingen, er zijn relatief weinig (landelijke) winkelketens gevestigd (Gemeente Veghel, 2010). Sinds 2009 is de winkelleegstand in het centrale winkelgebied sterk



Ligging Veghel (Bron: GoogleMaps, 2015).

toegenomen (zie tabel 6.1), deze ontwikkeling vraagt een actieve houding van de lokale ondernemers en de gemeente om de winkelleegstand te verminderen. In 2010 constateert de gemeente Veghel in het Masterplan Veghel-centrum 2030 dat de verblijfskwaliteit in het centrum verbeterd kan worden door het autoverkeer te mijden en de openbare ruimte te verrijken met groen en straatmeubilair. Daarbij is de gemeente in 2013 van start gegaan met het project “Veghel achter digitale stadsmuren” (Van Bogget, interview, 2015). Dit is een toonaangevend project waarbij door middel van interactieve verlichting, geluid en groen, de openbare ruimte van het kernwinkelgebied gemoderniseerd wordt (Gemeente Veghel, 2015).

Er zijn twee interviews gehouden binnen de gemeente Veghel. Allereerst met Stefan van Bogget, hij is als projectmanager werkzaam op de afdeling Economie en Communicatie bij de gemeente Veghel. Hij heeft meegewerkt aan het opstellen van het Masterplan Veghel-centrum 2030 en staat als projectmanager dichtbij de problematiek in het centrale winkelgebied van Veghel. Van Bogget is verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering in het centrumgebied en is dus betrokken bij de aanpak van winkelleegstand. Het tweede

interview is gehouden met Paul Maassen. Hij is werkzaam als beleidsmedewerker Economie bij de gemeente Veghel en is (mede)verantwoordelijk voor het detailhandel-, horeca-, bedrijventerreinen en evenementenbeleid van de gemeente. Maassen staat verder van de praktijk af in vergelijking met Van Bogget, maar hij is van mening dat het beleid dat hij schrijft gebaseerd moet zijn op gegevens uit de praktijk. Door middel van interviews met betrokkenen en inwoners van Veghel evalueert hij het bestaande beleid en voert hij wijzigingen door (Maassen, interview, 2015).

### Analyse centraal winkelgebied

Het winkelaanbod in Veghel overstijgt het landelijke gemiddelde voor kernen van vergelijkbare omvang (Gemeente Veghel, 2010). Daarbij is het verzorgingsgebied van het centrum van oudsher breder dan alleen de eigen inwoners (Van Bogget, interview, 2015). In het Masterplan wordt geconstateerd dat er in Veghel sprake is van onderbewinkeling; 90% van de inwoners van Veghel kopen de dagelijkse artikelen in het centrum, maar slechts 40% koopt niet-dagelijkse in het kernwinkelgebied (Gemeente Veghel, 2010). Het percentage niet-dagelijkse aankopen is volgens de gemeente zorgwekkend laag in combinatie met het aanbod van winkels in het centrum (Gemeente Veghel, 2010).

Wat de verhoudingen in het centrum niet ten goede is gekomen is het grote winkelcomplex dat in 2008-2009 aan de rand van het centrum is gebouwd. Van Bogget verklaart dat het complex vanaf de oplevering gedeeltelijk heeft leeggestaan en hij benadrukt dat als de keuze opnieuw gemaakt zou kunnen

worden, het winkelcomplex niet ontwikkeld zou zijn. De bouw van deze winkelpanden is ook terug te zien in de cijfers van tabel 6.1. Hier wordt de mate van winkelleegstand op drie momenten in de afgelopen decennia weergegeven. De cijfers uit 2004 symboliseren de status van het centrumgebied voor de economische crisis. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. Het verschil in het aantal winkels in het centrumgebied duidt de bouw van het winkelcomplex aan. Uit de meest recente cijfers uit 2015 is op te maken dat de economische crisis effect heeft op het centrale winkelgebied en de leegstandscijfers van Veghel. Het aantal winkels is weer gelijkwaardig aan het aantal uit 2004, maar het



Centraal winkelgebied van Veghel (Bron: Gemeente Veghel, 2010).



huidige leegstandspercentage ligt op 16%. Opmerkelijk is dat Maassen (interview, 2015) ervan overtuigd is dat de winkelleegstand het centrum van Veghel aan het begin van de crisis, in 2009, sterk gestegen is. “Gelijk toen de crisis begon vielen bij ons de winkeliers al om die het al niet zo best deden. Wat nu gebeurt is dat de ketens omvallen, [die] zaten al niet bij ons in het centrum [...]. Dus daar hebben wij nu geen last van” (Maassen, interview, 2015). Uit de leegstandscijfers van Locatus (2015) blijkt dat niet aan de orde te zijn geweest (zie tabel 6.1).

### Veghel

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	207	226	208
Aantal leegstaande winkels	11	19	33
Leegstandspercentage	5%	8%	16%

Winkelleegstandscijfers voor het centrale winkelgebied van Veghel (Bron: Locatus, 2015).

Het centrale winkelgebied van Veghel heeft te maken met verschillende trends die effect hebben op de mate van winkelleegstand. Van Bogget (interview, 2015) constateert dat de gevolgen van de concurrentie met internetwinkels zichtbaar worden in het centrumgebied. Een tweede trend die “heel kenmerkend [is] voor Veghel is dat de inwoners vaak niet trots zijn op de gemeente” (Van Bogget, interview, 2015). Maassen (interview, 2015) beschouwt de uitloop van de inwoners naar bijvoorbeeld Uden voor niet-dagelijkse boodschappen, als gevolg van kritische kijk op het centrumgebied van Veghel.

De demografische ontwikkelingen in de regio laten ook hun sporen na op de winkelleegstand. Van Bogget (interview, 2015) stelt dat de mate van vergrijzing goed merkbaar is. Hij raadt de ondernemers in het centrum aan hun doelgroep toe te spitsen op ouderen. Daarnaast wordt de vergrijzing volgens Van Bogget (interview, 2015) versterkt door de aanhoudende ontgroening. “[Jongeren] die op een gegeven moment gaan studeren, een hele grote groep daarvan komt nooit meer terug [naar Veghel]” (Van Bogget, interview, 2015). Uit cijfers van het CBS (2014) blijkt dat het percentage 65+’ers op 17% ligt en dat is onder de landelijke percentage van 17,4%. Hieruit wordt opgemaakt dat het huidige niveau van vergrijzing in Veghel dus niet uitzonderlijk hoog is.

Het winkelaanbod in het centrale winkelgebied bestaat voornamelijk uit lokale en ambachtelijke ondernemers (Veghel Centrum, 2015). Maassen (interview, 2015) geeft aan dat dit niet voldoet aan de wensen van de inwoners van Veghel, “alles wat hier niet aan ketens, dat willen ze graag. Dat is niet realistisch, [er is] geen draagvlak en geen ruimte voor ketens.”

De kracht van het centrale winkelgebied wordt in het Masterplan toegewezen aan de combinatie van winkels en supermarkten (Gemeente Veghel, 2010). De supermarkten vormen de binding met het verdere winkelaanbod in het centrum. “Het is een boodschappencentrum, dus mensen komen hier voor de supermarkten” (Van Bogget, interview, 2015). De gemeente streeft naar het behoud van deze centrumfunctie, maar stelt volgens Van Bogget (interview, 2015) ook als doel dat de mensen die het centrum bezoeken, daar in principe ieder alledaags product kunnen aanschaffen.

## *Beleidsanalyse*

Het Masterplan Veghel-centrum 2030 is het meest actuele beleidsstuk waarin de visie voor het centrumgebied voor de komende decennia wordt beschreven. Opmerkelijk is dat in het Masterplan winkelleegstand niet wordt vermeld als problematiek. Toch ligt de nadruk van het document op het concentreren van het centrale winkelgebied en wordt er aandacht besteed aan het verbeteren van de openbare ruimte met als doel het centrum aantrekkelijker te maken (Gemeente Veghel, 2010). In 2010 is ook het detailhandelsbeleid geactualiseerd, Maassen (interview, 2015) benadrukt dat de geactualiseerde visie aangaande het centrumgebied is verwerkt in het Masterplan.

In het Masterplan staat koopkrachtbinding centraal, hieronder wordt het binden van eigen inwoners aan het centrumgebied verstaan. De gemeente Veghel heeft voor ogen de verblijfskwaliteit van het centrum te verbeteren met de verwachting dat het centrum aantrekkelijker wordt voor recreatief winkelen (Gemeente Veghel, 2010). Daarnaast wordt er ingezet op een versterkte woonfunctie in het centrum.

In werkelijkheid betekent dit dat de inwoners van Veghel gestimuleerd worden om in het lokale centrum niet alleen te runshoppen, maar ook funshoppen. Om dit te bevorderen wordt ook ingezet op verbinding tussen horeca en detailhandel door middel van het organiseren van evenementen. Van Bogget (interview, 2015) geeft aan dat evenementen in het centrum over het algemeen goed bezocht worden; “een verlengde koopavond, of late night shopping, of een bepaalde koopzondag met een evenement, daar komen heel veel mensen op af.” Ondernemers kunnen dan zelf op deze activiteiten inspelen met bepaalde acties (Van Bogget, interview, 2015).

Daarnaast investeert de gemeente in verbetering van de openbare ruimte. Er is meer groen aangebracht in het centrum, de winkel- en aanloopstraten zijn autovrij en ook het experiment “Veghel achter digitale stadsmuren” draagt bij aan de kwaliteitsverbetering van het centrale winkelgebied (Van Bogget, interview, 2015). De gemeente Veghel heeft het experimentele project “Veghel achter digitale stadsmuren” in de eerste fase gefinancierd, wat tot de digitalisering van ‘het steegje’ heeft geleid. Bezoekers komen via ‘het steegje’ het centrumgebied binnen en door sensoren die reageren op beweging wordt er licht en geluid ingeschakeld, wat op een subtiele wijze de klant naar de winkelstraten lokt. “Om de mensen een idee te geven; hé ik ga nu het centrumgebied binnen en daar gebeurt iets bijzonders” (Van Bogget, interview, 2015). Het streven is om deze technologische aanvulling bij de winkels verder uit te breiden door het centrum heen.

Ook al wordt in het Masterplan de winkelleegstandsproblematiek niet aangehaald, uit de interviews blijkt dat met de uitvoering van het Masterplan wel degelijk het verminderen van de winkelleegstand centraal staat (Maassen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). De invoering van het project “Veghel achter digitale stadsmuren” heeft vermoedelijk geleid tot vermindering van de winkelleegstand. “We hebben ondernemers die zeggen; ‘sinds ‘het steegje’ er is heb ik mijn omzet zien stijgen’ en we hebben 23 nieuwe winkels [in het centrumgebied]” (Van Bogget, interview, 2015). Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat de gemeente niet kan bewijzen dat er een causaal verband is tussen ‘het steegje’ en de komst van 23 nieuwe winkels, maar hij veronderstelt dat het project in combinatie met de verdere aanpak van winkelleegstand in Veghel de afgelopen jaren, een positieve uitwerking op het centrale winkelgebied heeft.

De gemeente Veghel probeert de winkelleegstand ook te verminderen door winkels buiten het kernwinkelgebied aan te sturen op verplaatsing naar het centrum of functiewijziging (Van Bogget, interview,

2015). Concentratie van het kernwinkelgebied staat ook in het Masterplan centraal, echter is het verminderen van winkelleegstand niet het doel, maar wordt er op concentratie aangestuurd om herinrichting van de openbare ruimte mogelijk te maken (Gemeente Veghel, 2010). Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat detailhandelsbestemmingen die buiten het kernwinkelgebied liggen worden wegbestemd of actief verplaatst worden naar de kern. “Vanuit het verleden was het centrum heel groot en echt uitgedijd naar buiten het kernwinkelgebied en we zijn dus vanaf [2010] bezig om dat verder terug te brengen” (Van Bogget, interview, 2015). De concentratie van het centrale winkelgebied gaat gepaard met de visie uit het Masterplan om de woonfunctie in het centrum te vergroten (Gemeente Veghel, 2010).

Samen met het centrummanagement probeert Van Bogget (interview, 2015) de ondernemers in het centrum ervan te overtuigen van nieuwe mogelijkheden om hun winkel aan te prijzen en om mee te gaan met de huidige trends. “Wij zijn als gemeente eigenlijk al verder dan heel veel ondernemers en met het Centrummanagement proberen we [...] te laten zien [dat vernieuwing noodzakelijk is]” (Van Bogget interview, 2015). De start van het e-commerce platform (Veghel Centrum, 2015), vormde de eerste stap in de richting van modernisering van het centrale winkelgebied. Het platform is opgezet door het centrummanagement en de gemeente om de ondernemers te ondersteunen in de online vertegenwoordiging van hun onderneming.

Daarnaast vermeldt Van Bogget (interview, 2015) dat de gemeente Veghel samen met Centrummanagement in gesprek is met vastgoedeigenaren die leegstaande winkelpanden bezitten. Het streven hiervan is om de vastgoedeigenaren over te halen de huurprijzen te verlagen (Van Bogget, interview, 2015). “De eerste keer dat je belt weten ze niet eens waar Veghel ligt, de tweede keer hebben ze geen interesse en nu uiteindelijk hebben [na vijf jaar] hebben ze gezegd; ‘wij gaan investeren in het vastgoed, we gaan de huren verlagen’” (Van Bogget, interview, 2015). Deze aanpak werpt dus zijn vrucht af, vastgoedeigenaren verlagen geleidelijk de huurprijzen in het centrum van Veghel (Van Bogget, interview, 2015).

Echter veronderstelt zowel Maassen (interview, 2015) als Van Bogget (interview, 2015) dat de winkelleegstandsproblematiek blijft aanhouden wanneer ondernemers “nog steeds denken dat het internet wel overwaait” (Van Bogget, interview, 2015) of uit gaan van; “ze komen wel naar mijn winkel toe en ze kopen wel. Die redden het niet meer” (Maassen, interview, 2015). Zij hanteren een ouderwetse manier van ondernemen en zijn daardoor kwetsbaar voor faillissement (Maassen, interview, 2015).

## *Conclusie*

De gemeente Veghel in samenwerking met Centrummanagement zet enerzijds in op het aantrekken van nieuwe ondernemers door de aantrekkingskracht van het centrum en de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Anderzijds ligt de nadruk op het aantrekken van meer consumenten. Mede door het verbeteren van de openbare ruimte, het concentreren van het winkelgebied, het organiseren van evenementen en het bieden van een gevarieerd winkelaanbod proberen ze het aantal bezoekers van het kernwinkelgebied te verhogen.

Opmerkelijk is dat de gemeente Veghel een stap verder zet om deze ambities te kunnen realiseren. Samen met Centrummanagement worden winkeliers begeleid in het moderniseren van hun verkoopstrategie en worden experimentele projecten zoals “Veghel achter digitale stadsmuren” aangemoedigd. Dit

symboliseert het ambitieniveau van de gemeente in het terugdringen van de winkelleegstand en om Veghel weer tot een aantrekkelijk centrum te doen opbloeien. Ook al staat er in de beleidsdocumenten zoals het Masterplan Veghel-centrum 2030 geen directe strategie voor het terugdringen van de winkelleegstand, in de praktijk staat deze problematiek centraal in het kernwinkelgebied en wordt er op verschillende vlakken gewerkt aan het herstel van het centrum.

## *Planning Support Systemen*

### Informerende PSS

Zowel Van Bogget (interview, 2015) als Maassen (interview, 2015) zijn bekend met de informerende website van Ruimtelijke Plannen. Van Bogget (interview, 2015) is positief over de toepassing van informerende PSS ter ondersteuning van zijn functie binnen de gemeente. Alleen de gebruiksvriendelijkheid ziet hij als mogelijk struikelblok in de toepassing en acceptatie van informerende PSS, hij verwacht dat het gebruik belemmerd zal worden doordat de systemen te ingewikkeld zijn. Verder staat Van Bogget (interview, 2015) neutraal tegenover een mogelijk financieel risico dat verbonden is aan de aanschaf of toepassing van informerende PSS. Hij geeft aan dat de gemeente overtuigd kan worden van de meerwaarde die het gebruik van informerende PSS biedt, maar dat er beperkt krediet is om in deze systemen te investeren. Hierdoor kan de toepassing van een PSS geblokkeerd worden, maar het risico kan worden weggenomen door een goede introductie van het systeem (Van Bogget, interview, 2015). Wat kan het wel en niet, en wat komt daar (financieel) bij kijken? Wanneer dat helder is, is Van Bogget (interview, 2015) ervan overtuigd dat een informerende PSS “nuttig kan zijn voor alles wat de gemeente Veghel doet op het gebied van ruimtelijke ordening.”

Maassen (interview, 2015) merkt op dat steeds meer behoefte is aan het openbaar maken en verbinden van allerlei gemeentelijke gegevens. Met name in het politieke en participatieproces binnen de gemeente Veghel valt hem op dat plannen en cijfers vaak ongrijpbaar zijn. Het is onduidelijk “wat nou de keuzes zijn, hoe dat tot stand gekomen is en hoe dat er dan uitziet. [Maassen denkt] dat je met kaarten en plaatjes veel kunt verduidelijken” (Maassen, interview, 2015). Verder heeft Maassen (interview, 2015) het volste vertrouwen in de resultaten en cijfers die informerende PSS bieden, al voorziet hij wel problemen met de betrouwbaarheid daarvan wanneer verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor de gegevens waar het systeem op gebaseerd is. Bij het invoeren van de gegevens voor een informerende PSS is het van belang dat er een duidelijke handleiding is en over geen aspect twijfel bestaat (Maassen, interview, 2015).

### Communicerende PSS

Beide respondenten van de gemeente Veghel hebben geen ervaring met communicerende PSS, maar ze zijn het er over eens dat communicerende PSS een positieve bijdrage kunnen leveren aan zowel de beleidsvorming als het participatieproces. Met de toepassing van een dergelijke planning tool veronderstellen Van Bogget (interview, 2015) en Maassen (interview, 2015) dat meer inwoners bereikt kunnen worden dan bij gebruikelijke inloopavonden. De drempel om mee te denken met de gemeentelijke vraagstukken wordt verlaagd wanneer de inwoners hun mening vanaf de bank kunnen delen (Maassen, interview, 2015; Van Bogget, interview, 2015). Ook verwacht Van Bogget (interview, 2015) dat de anonimiteit een rol kan spelen

in het aantrekken van een breder publiek. Daarnaast kan het gebruik van communicerende PSS volgens Maassen (interview, 2015) de efficiëntie bevorderen; “als het ergens de spuigaten uitloopt, meldt iemand dat [via een app als Verbeter de Buurt] en kun je gericht rotzooi opruimen in plaats van dat je eens in de vier weken een ploeg een buurt instuurt en dan ligt er misschien helemaal niets.”

Als kanttekening bij communicerende PSS kaart Van Bogget (interview, 2015) aan dat hij de resultaten van een app als Verbeter de Buurt niet volledig vertrouwd. Hij is van mening dat de gegevens subjectief zijn en dat de gemeente niet kan achterhalen of de meldingen welgemeend zijn, of dat er een bijvoorbeeld een burenruzie speelt. Ook is Van Bogget (interview, 2015) van mening dat “live contact” tussen de gemeente en haar inwoners uiteindelijk onmisbaar blijft.

Maassen (interview, 2015) voorziet eventuele problemen in de uiteenlopende competenties van inwoners van Veghel met betrekking tot computersystemen. “Er is een groep die absoluut niet aan kan, die belt nog ouderwets naar de gemeente [om een melding te maken]” (Maassen, interview, 2015). Daarentegen voorziet hij dat de jongere bevolkingsgroep zo’n tool zal omarmen en er gelijk mee aan de slag gaat. Communicatie “moet je op meerdere kanalen doen, want anders mis je gewoon een groep” (Maassen, interview, 2015). Wat Maassen (interview, 2015) daarnaast als positief aanmerkt is het gebruik van communicerende PSS als meldpunt in plaats van de meldingen of klachten die inwoners tegenwoordig via sociale media als Facebook en Twitter doen. “Daar verdwijnt het of wordt het belachelijk gemaakt; ‘ik meld het bij de gemeente en er wordt niets mee gedaan.’” Het gebruik van een communicerende planning tool draagt bij aan de zelfsturing en het aanmoedigen van burgerinitiatieven.

### Analyserende PSS

Ook met dit type PSS heeft de gemeente Veghel geen ervaring. Toch heeft het de interesse gewekt van beide respondenten. Ze zien mogelijkheden voor de toepassing van analyserende PSS voor het uitvoeren van de vereiste ruimtelijke onderzoeken wanneer er een aanvraag voor een nieuwe gebiedsontwikkeling wordt ingediend. Met behulp van analyserende PSS kunnen de vereiste onderzoeken voor onder andere milieu, water, verkeer en luchtkwaliteit integraal geanalyseerd worden, wat volgens Maassen (interview, 2015) en Van Bogget (interview, 2015) de ruimtelijke kwaliteit en de Veghelse leefomgeving kan verbeteren. Daarbij vertrouwen beide respondenten de resultaten van een analyserende PSS zoals Urban Strategy. Maassen (interview, 2015) benadrukt de huidige toetsen voor wijzigingen in bestemmingsplannen ook worden aanvaard en dat een analyserende planning tool een bijdrage levert door de uitkomsten van de uiteenlopende toetsen inzichtelijk en controleerbaar te maken.

Van Bogget (interview, 2015) benadrukt dat dit type PSS niet van toegevoegde waarde is voor het verminderen van de winkelleegstand. Ook Maassen (interview, 2015) is van mening dat analyserende PSS interessant zijn voor gebiedsontwikkelingen, maar niet voor winkelleegstand in het centrumgebied. Beide respondenten zien de potentie van een analyserende planning tool, maar op grotere schaal dan de problematiek van winkelleegstand, dat in dit onderzoek centraal staat.

### Visie op PSS

De eisen waaraan een PSS moet voldoen volgens de potentiële gebruiker staan centraal in die onderzoek. In

deze paragraaf wordt ingegaan op de ideale PSS voor de respondenten van de gemeente Veghel in het kader van het terugdringen van de winkelleegstand.

Van Bogget (interview, 2015) ziet in dat sneller toegang tot actuele data kan leiden tot een gerichte aanpak van winkelleegstand en adequate beleidsvorming. Ook kan de toepassing van PSS de reactietijd van betrokkenen versnellen zodat er efficiënter beleidskeuzes gemaakt kunnen worden, maar door snel met de belanghebbenden in contact te komen en te kunnen schakelen hoeft niet steevast tot beleidsaanpassingen te leiden. De voorkeur van Van Bogget (interview, 2015) gaat uit naar een informerende PSS. “Ik zie met name dat de communicerende PSS handiger zijn op momenten dat een bepaald plan gemaakt wordt en analyserende PSS voornamelijk bij woningbouwprojecten of een herontwikkeling van het centrum. Maar puur voor de winkelleegstand in het centrum, mensen vinden daar wel iets van, maar wij merken wel dat daar beroepsmatig toch veel meer achter zit dan waar de burger zicht op heeft” (Van Bogget, interview, 2015). Hij ziet geen rol weggelegd voor burgers in het terugdringen van winkelleegstand. Hij verwacht dat een informerende PSS kan helpen de ondernemers te ondersteunen in bijvoorbeeld het aanpassen van hun winkelconcept om meer klanten aan te trekken, door meer inzicht te bieden in waar de kansen liggen voor het kernwinkelgebied van Veghel. Bij grote plannen of gebiedsontwikkelingen verwacht Van Bogget (interview, 2015) dat communicerende en analyserende PSS van pas komen om aan de ene kant burgers mee te laten denken en te betrekken bij het proces en aan de andere kant om alle gevolgen van de het plan samen te voegen en weer te kunnen geven in een visualisatie. Opvallend is dat Van Bogget (interview, 2015) het visualiseren van prognoses voor het centrale winkelgebied niet bruikbaar vindt. Hij heeft geen vertrouwen in prognoses, want niemand kan de toekomst voorspellen (Van Bogget, interview, 2015). Dit standpunt is in strijd met de hypothese in dit onderzoek over waar een PSS aan moet voldoen vanuit het perspectief van de potentiële gebruiker. Dat gaat uit van prognoses van de mate van winkelleegstand in verschillende scenario's en valt onder het type analyserende PSS.

Net als Van Bogget (interview, 2015) ziet Maassen (interview, 2015) potentie in analyserende PSS voor grootschalige gebiedsontwikkelingen en vindt hij dat dit type tools te ver gaat voor het centrum van Veghel. Wat de gemeente volgens hem voornamelijk nodig heeft zijn cijfers, onder andere; gegevens van de omloopsnelheid van winkels in het centrum, een overzicht van de leegstand over meerdere jaren, hoeveel geld er wordt uitgegeven en of de het optreden van de gemeente en het centrummanagement bijdraagt aan het terugdringen van de winkelleegstand. Wat Maassen (interview, 2015) graag ziet is een tool die ruilverkaveling in het centrumgebied kan simuleren. Hij ziet dat als uitkomst voor het concentreren van het winkelgebied en verminderen van de winkelleegstand. Op dit moment wordt het nog weinig toegepast omdat de uitkomsten onzeker zijn. Een tool zou hier aan bij kunnen dragen door de keuzes te simuleren en een beeld te geven van wat de gevolgen zijn (Maassen, interview, 2015). Maassen (interview, 2015) benadrukt dat het de onbekendheid is die dit soort initiatieven belemmerd.

Ter afsluiting wordt Maassen (interview, 2015) de hypothese PSS voorgelegd. Hij ziet potentie in het creëren van bewustzijn onder de winkeliers in het centrale winkelgebied. Het zou een verdiepingsslag zijn om ondernemers te alarmeren en te overtuigen van de noodzaak van verandering. Maassen (interview, 2015) verwacht dat een visualisatie van zo'n scenario de huidige probleemstelling toegankelijker maakt en meer belanghebbenden samenbrengt. Ook verwacht hij dat het weergeven van de problematiek in beelden ervoor zorgt dat het struisvogel-gedrag van de ondernemers in het centrum verminderd.



Van Bogget (interview, 2015) en Maassen (interview, 2015) verschillen behoorlijk van mening over in welke vorm een PSS het beste past in de winkelleegstand-praktijk van de gemeente Veghel. Het grootste verschil is dat Van Bogget (interview, 2015) geen meerwaarde ziet in het gebruiken van prognoses om de winkelleegstand terug te dringen. Maassen (interview, 2015) is daar juist enthousiast over. Hij is ervan overtuigd dat het visualiseren van prognoses bijdraagt aan de besluitvorming voor winkelleegstand. Overeenkomsten hebben de twee respondenten ook; beide zien potentie in het visualiseren van bepaalde trends en ontwikkelingen, maar beide kaarten ook aan dat de gemeente Veghel over vrijwel geen data beschikt dat kan helpen in het terugdringen van de winkelleegstand. Cijfers over probleemlocaties zijn bijvoorbeeld zeer gewild. Een tool die kan bijdragen aan het verzamelen en analyseren van data over het centrale winkelgebied, kan de gemeente Veghel helpen een eenduidige aanpak van winkelleegstand te formuleren.

## Deurne

Deurne is een plaats ten oosten van Helmond en Eindhoven, dichtbij de grens met de provincie Limburg. De concurrentiepositie van de kern ten opzichte van de omliggende plaatsen blijkt volgens de respondenten van de gemeente Deurne, voornamelijk beïnvloed te worden door de kleinschalige lokale kernen zoals Asten, Someren of Gemert (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015). Helmond en Eindhoven worden door Thijssen (interview, 2015) niet als concurrenten ervaren, want “ons ambitieniveau moet wel op een realistisch niveau blijven liggen.”

Deurne wordt omschreven als een dorp met een knusse stadse allure met in het centrum aantrekkelijke horecagelegenheden (VVV De Peel, 2015). Daarbij wordt Deurne geprezen om de bijzondere natuur rond de kern (VVV De Peel, 2015). Met 24.400 inwoners en 139 ondernemers in het centrum, heeft Deurne een uitgebreid winkelaanbod (CBS, 2014; Thijssen, interview, 2015). Tot het aantal van 139 ondernemers rekent Thijssen (interview, 2015) de winkels, bedrijven en horeca die in



Ligging Deurne (Bron: GoogleMaps, 2015)

het kernwinkelgebied gevestigd zijn. Opmerkelijk is dat volgens de data van Locatus het centrale winkelgebied van Deurne beschikt over 178 aantal winkels waarvan er 28 leegstaan. Naast dat het aantal ondernemers niet primair gelijk is aan het aantal winkels in het centrum (lees: één ondernemer beheert meerdere panden), kan dit verschil tevens veroorzaakt worden door afwijkende methoden in het bepalen van het aantal (leegstaande) panden (zie §2.2 voor de Locatus-methode). Het huidige percentage winkelleegstand in het centrale winkelgebied is gestegen tot 16% (zie tabel 6.2). Paree (interview, 2015) concludeert dat het centrum van Deurne ruimtelijk op orde is, maar dat er te veel aanbod is en dat daardoor het aantal leegstaande panden toeneemt.

In deze casusgemeente zijn met drie respondenten interviews gehouden. Allereerst met Esther Pree en Henry de Vaan bij de gemeente Deurne. Pree (interview, 2015) is beleidsondersteuner en verantwoordelijk voor het ontwikkelen van nieuw detailhandelsbeleid en het toetsen van aanvragen voor nieuwe detailhandelsinitiatieven. De Vaan (interview, 2015) is werkzaam bij de gemeente als beleidsontwikkelaar. Hij schrijft nota's en gaat binnenkort onder andere de lokale detailhandelsvisie actualiseren (Pree, interview, 2015). Het tweede interview is gehouden met Peter Thijssen, de centrummanager van Deurne. Hij is aangesteld door de Stichting Centrummanagement Deurne en werkt drie dagen in de week van het centrum van Deurne (Thijssen, interview, 2015). De Stichting Centrummanagement Deurne ontvangt inkomen uit de gemeentelijke reclameheffing en ontvangt een subsidie van de gemeente Deurne om het budget mee aan te vullen (Pree, interview, 2015).

Aan de hand van de interviews wordt gekeken of er een onderscheid is tussen de visie en handelingen vanuit de gemeente die de beleidsvoering in de hand heeft, en de centrummanager wie in dit scenario de beleidsuitvoerder is en dichtbij de praktijk van de huidige winkelleegstandsproblematiek staat.

### Analyse centraal winkelgebied

Zoals te zien is op afbeelding 6.4 is het kernwinkelgebied van Deurne uitgestrekt met relatief veel aanloopstraten die naar de markt leiden. Op dit moment staan 28 winkelpanden leeg in het centrum van Deurne (zie tabel 6.2).

In tabel 6.2 wordt het leegstandspercentage en het aantal winkels over drie verschillende jaren weergegeven. De cijfers uit 2004 geven de status van het centrumgebied voor de economische crisis weer. Op basis van het leegstandspercentage van 6% kan geconcludeerd worden dat het centrale winkelgebied van Deurne goed functioneerde in de jaren voor de crisis. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. In tabel 6.2 is te zien dat het aantal winkels in het centrumgebied is gestegen tot 174. Deze



Centraal winkelgebied van Deurne (Bron: Da's Mooi Deurne, 2015).



stijging is het gevolg van de ontwikkeling van een nieuw winkelcomplex de Wolfsberg (zie afbeelding 6.4). De bouw van de Wolfsberg leverde 10.000 m<sup>2</sup> nieuwe winkelmeters op “en dat hebben we nu ook aan leegstand” (Paree, interview, 2015). De cijfers van 2015 in tabel 6.2 geven deze gevolgen van de bouw de Wolfsberg op het leegstandspercentage weer. Volgens De Vaan (interview, 2015) is het nieuwe winkelcomplex is redelijk gevuld.

### Deurne

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	159	174	178
Aantal leegstaande winkels	10	15	28
<i>Leegstandspercentage</i>	6%	9%	16%

Winkelleegstandscijfer van het centrale winkelgebied in Deurne (Bron: Locatus, 2015).

Het verzorgingsgebied van het centrum beslaat een grotere doelgroep dan alleen de inwoners van Deurne zelf, volgens De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat Deurne meer diversiteit biedt dan omliggende plaatsen zoals Asten. Opmerkelijk is dat de gemeente, volgens De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015), geen officiële cijfers heeft van de afvloeiing en binding van consumenten in relatie tot omliggende kernen.

Ten tijde van de bouw van De Wolfsberg, is er onder het centrumgebied een grote parkeerkelder aangelegd (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015). Deze kelder is grotendeels gefinancierd door de gemeente Deurne en “er zit nog een behoorlijke exploitatielast op die parkeergarage” (Paree, interview, 2015). Om de concurrentiepositie van het winkelgebied te verbeteren heeft het centrummanagement met de Vereniging van Eigenaren recentelijk een verzoek bij de gemeente ingediend om in het centrum geen geld te vragen voor parkeren (De Vaan, interview, 2015). Echter, “alle [parkeeropbrengsten] zijn nodig om het verlies van de parkeerkelder te betalen. Dus die parkeerkelder is veel te groot eigenlijk en daarmee ook fors verlieslatend” (De Vaan, interview, 2015). Bovendien blijkt dat de consumenten voornamelijk op het maaiveld parkeren en dat de kelder weinig wordt gebruikt (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015).

Anderzijds pleit de Vereniging van Eigenaren voor het afschaffen van parkeerkosten. De aanleiding daarvoor is volgens De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) dat omliggende plaatsen adverteren met gratis parkeren en dat het centrum van Deurne daardoor consumenten misloopt. Opvallend is dat De Vaan (interview, 2015) op onderzoek baseert dat het afschaffen van parkeergeld geen stimulans zal zijn voor het aantal bezoekers van het centrum. Echter baseert de centrummanager zijn aanvraag voor de afschaffing van parkeergeld op andere onderzoeken die volgens hem wel aantonen dat gratis parkeren meer bezoekers trekt (Paree, interview, 2015). Dit vormt een dilemma, met aan de ene kant de gemeente die de exploitatielast op de parkeergarage niet kan kwijtraken door investeringen en de huidige exploitatielast en aan de andere kant het centrummanagement dat de parkeerkosten als negatieve reclame voor het centrum ervaart. De aanvraag voor gratis parkeren zal volgens Paree (interview, 2015) worden voorgelegd aan de gemeentelijke politiek, die het uiteindelijke oordeel zal vellen.

Het centrale winkelgebied van Deurne wordt beïnvloed door trends en ontwikkelingen die effect hebben het percentage winkelleegstand. Vergrijzing is één van de sociale ontwikkelingen die door de respondenten wordt aangeduid. De Vaan (interview, 2015) benadrukt dat er een relatief grote hoeveelheid zelfstandig ondernemers gevestigd is in het centrum van Deurne. Aan de ene kant zijn zij “niet afhankelijk zijn van de grote ketens die momenteel omvallen” (De Vaan, interview, 2015). “Tegelijkertijd maakt ze dat ook weer kwetsbaar voor vergrijzing, want op het moment dat er geen opvolging is valt er weer een om of moet er een stoppen” (De Vaan, interview, 2015). Pree (interview, 2015) vult aan dat daarnaast ook de doelgroep vergrijst, net als Thijssen (interview, 2015) ziet zij dat de trend van vergrijzing ook kansen biedt: als ondernemer kun je inspelen op de groeiende groep 65+’ers door bijvoorbeeld het assortiment, de service, inrichting van de winkel aan te passen naar de wensen van deze doelgroep.

Een tweede trend die geconstateerd wordt in Deurne is de houding van vastgoedeigenaren ten opzichte van de winkelleegstandproblematiek. De Vaan (interview, 2015) merkt op dat “veel vastgoedeigenaren [in het centrum van Deurne] gedacht hebben dat de economie wel weer aantrekt, [...] terwijl ze de structurele ontwikkeling qua internet, afvloeiing en dergelijke allemaal een beetje over het hoofd hebben gezien.” De Vaan (interview, 2015) herkent een prisoners dilemma in de huidige situatie van het centrumgebied. “Iedereen heeft vastgoed en ook leegstand, maar iedereen denkt; ‘het is mijn pensioen, ik probeer hier waarde op orde te houden, als de buurman maar afboekt dan wordt mijn pand per saldo meer waard.’ Als ieder dan denkt dat de buurman afboekt, dan ziet iedereen op elkaar te wachten” (De Vaan, interview, 2015).

Ook de concurrentie met internet winkels en het grote aanbod van winkelruimte worden aangekaart als trends die effect hebben op de winkelleegstand in het centrum (Pree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015). Thijssen (interview, 2015) benadrukt dat internet één van de trends is die een bedreiging vormt voor het winkelgebied. “Het is een combinatie van [verschillende trends] die de leegstand heeft veroorzaakt en als je het samen wil vatten is het het veranderende retaillandschap, met daarbij nog economische ontwikkelingen” (Thijssen, interview, 2015). Thijssen (interview, 2015) heeft voor het centrumgebied van Deurne drie speerpunten geformuleerd:

- Thijssen (interview, 2015) is van mening dat ondernemers een balans zullen moeten vinden tussen fysiek en digitaal winkelen, ook wel de ‘bricks en clicks’ genoemd. De technologische ontwikkelingen volgen elkaar snel op en het is met name het schakelen tussen de verschillende (sociale) media en het communiceren via deze kanalen, constateert Thijssen (interview, 2015), waar de oudere generatie ondernemers moeite mee heeft. Thijssen (interview, 2015) maakt op basis van ervaring met verschillende generaties ondernemers, onderscheid tussen winkeliers en ondernemers. “Een winkelier doet ‘s ochtends de deur open, de lamp aan, zet het bord buiten en zegt; ‘Laat de klanten tot mij komen.’ Die tijd is geweest en dus moet de mindset veranderd worden” (Thijssen, interview, 2015).
- Het tweede speerpunt van Thijssen (interview, 2015) is verhoging de ‘beleving’ in het centrum en in de winkels zelf. Als centrummanager probeert Thijssen (interview, 2015) “die belevingsfactor er al in te bouwen door koopzondagen te organiseren die aangekleed zijn met activiteiten of een thema.”
- Het derde punt dat Thijssen (interview, 2015) benadrukt is het digitale platform. Onder de naam ‘Da’s mooi Deurne’ is er een digitaal platform opgesteld waarop lokale ondernemers kunnen adverteren en er is “een ondernemersdeel waarop ze kunnen inloggen en [toegang hebben tot] een forum” (Thijssen,

interview, 2015). Als centrummanager ziet Thijssen (interview, 2015) het als zijn taak om de ondernemers wegwijs te maken met het platform.

Het verzorgingsgebied van het centrale winkelgebied is breder dan de eigen inwoners van Deurne en het centrum wordt voornamelijk gevuld door lokale ondernemers, enkele ketens en een paar supermarkten. Net als Veghel is Deurne voornamelijk een boodschappencentrum met de mogelijkheid voor recreatief winkelen. Het centrumgebied omvat dus winkels volstaan voor run- en funshoppen.

### *Beleidsanalyse*

De gemeente Deurne hanteert tot op heden de detailhandelsvisie die is vastgesteld in 2010. In september 2015 wordt volgens Paree (interview, 2015) gestart met het opstellen van een nieuwe detailhandelsvisie. Daarnaast werkt de gemeente Deurne aan een subregionale detailhandelsvisie en Paree (interview, 2015) verwacht dat deze in september 2015 zal worden vastgesteld. Samen met 21 omliggende gemeenten in Zuid-Oost Brabant wordt momenteel ook gewerkt aan een regionale detailhandelsvisie (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat het opstellen van de regionale detailhandelsvisies in opdracht van de provincie Noord-Brabant gebeurt, per 1 januari 2016 verlangt de provincie dat alle regionale detailhandelsvisie aangepast zijn aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Paree (interview, 2015) legt uit dat de gemeente in 2010 al een poging heeft gedaan om winkelleegstand aan te pakken door het kernwinkelgebied in te krimpen. “Door een kernwinkelgebied en aanloopstraten te definiëren werd uitgesproken dat [de gemeente] inzet op concentratie van het centrum en omschakel-mogelijkheden daar buiten” (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat dit gedeeltelijk gelukt is, maar dat in 2010 niet voldoende draagvlak was binnen de gemeentelijke politiek om de plannen door te zetten. Dit jaar probeert de gemeente Deurne het opnieuw met het opstellen van de nieuwe detailhandelsvisie.

Aangezien tot op heden nog geen van de nieuwe detailhandelsvisies is vastgesteld wordt hieronder de huidige detailhandelsvisie uit 2010 geanalyseerd. In de detailhandelsvisie worden drie uitgangspunten gedefinieerd;

- Versterking van lokale verzorgingspositie en herwinnen van de bovenlokale functie;
- Blijven inspelen op veranderingen;
- Heldere positionering van de winkelgebieden (Gemeente Deurne, 2010).

In het centrum van Deurne ligt de nadruk op een compact centrum en streeft de gemeente naar een regionale positionering als “gevarieerd, sfeervol en gastvrij” (Gemeente Deurne, 2010). Het centrum wordt beschouwd te voorzien in dagelijkse boodschappen, recreatief winkelen en horeca en vrije tijd besteding (Gemeente Deurne, 2010). In de detailhandelsvisie uit 2010 wordt winkelleegstand niet als problematisch gekenmerkt.

In 2011 is de structuurvisie voor Deurne vastgesteld en daar wordt de winkelleegstandsproblematiek wel vermeld (Gemeente Deurne, 2011). Echter worden er geen pragmatische oplossingen geformaliseerd. De gemeente beoogt leegstand te voorkomen door in overleg te treden met vastgoedeigenaren om herinvulling van leegstaande ruimtes aan te moedigen (Gemeente Deurne, 2011). Er wordt in de structuurvisie ingezet op het behoud en versterken van het kernwinkelgebied door het aantal winkelmeters buiten het kernwinkelgebied te beperken (Gemeente Deurne, 2011). De gemeente biedt mogelijkheden daar toe door

juridisch planologische randvoorwaarden te scheppen, maar beleidsuitvoering zal door het centrummanagement gerealiseerd worden (Gemeente Deurne, 2011). In het kader van de ontwikkeling van het centrumgebied stelt de structuurvisie dat de functionele invulling van het centrum primair een verantwoordelijkheid is van de ondernemers, het centrummanagement zal ter ondersteuning beleid opstellen ten behoeve van branchering (Gemeente Deurne, 2011). De gemeente wil ondernemers stimuleren en initiatieven faciliteren ter bevordering van het centrale winkelgebied en concentratie daarvan (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) benadrukt dat ook de structuurvisie binnenkort wordt geactualiseerd.

De faciliterende rol van de gemeente is onderdeel van de bestuurlijke visie ‘Koersen op eigen kracht’ (Paree, interview, 2015). Paree (interview, 2015) legt uit dat “tot 2010 wij als Deurne veel projecten hebben gehad waarin wij zelf risico liepen. [...] Dat willen we niet meer want dat is financieel veel te risicovol. Nu zeggen we dat initiatieven vanuit de markt moeten komen. Wij gaan niet meer aan dode paarden trekken.” De gemeente neemt een faciliterende rol aan en de nadruk ligt op de kracht van de inwoners als gevolg van deze nieuwe rolverdeling (Gemeente Deurne, 2015). Ook in het kader van winkelleegstandsproblematiek houdt dit in dat het centrummanagement allereerst een soort actieplan zal opstellen en dat daarna zal volgens Paree (interview, 2015) de gemeente Deurne beoordelen of bijvoorbeeld het bestemmingsplanning kan worden aangepast. Het centrummanagement is in dit geval de initiatiefnemer.

Als centrummanager geeft Thijssen (interview, 2015) aan goed contact te hebben met de gemeente Deurne. Thijssen (interview, 2015) ziet de gemeente als een partner van het centrummanagement en dat vertaalt zich in goed contact op bestuurlijk niveau en met beleidsmedewerkers, “daar vergader ik één keer in de maand mee” (Thijssen, interview, 2015). Echter wordt de samenwerking tussen centrummanagement en de gemeente Deurne, volgens Thijssen (interview, 2015) beïnvloed door de werkwijze van de gemeente. “Ambtenaren moeten volgens bepaalde systemen en procedures werken waarbij, naar mijn inschatting, eigen initiatief eigenlijk niet wordt gewaardeerd. Er wordt niet buiten de lijnen gekleurd. Dat betekent dat je als centrummanager een stukje flexibiliteit mist die in het bedrijfsleven heel normaal is. Ik heb al vaker gezegd dat wanneer de gemeente als bedrijf zou moeten gaan werken, waren ze al vijftig keer failliet geweest” (Thijssen, interview, 2015). Enerzijds wordt de samenwerking met de gemeente door Thijssen (interview, 2015) dus als ‘goed’ bestempeld, anderzijds benadrukt Thijssen (interview, 2015) dat hij “af en toe een beetje wordt belemmerd in [zijn] werkzaamheden door het feit dat [de gemeente] toch een andere omgeving is, een andere denkwijze.” Echter merkt Thijssen (interview, 2015) op dat die houding van de gemeente Deurne langzamerhand begint te veranderen en dat er meer klantgericht wordt gehandeld (Thijssen, interview, 2015).

### *Conclusie*

Al met al beschikt de gemeente Deurne momenteel niet over passend beleid om de winkelleegstand te verminderen. De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) geven aan dat de gemeente Deurne tot op heden veronderstelde dat de economie wel weer aan zou trekken. “De tijd was nog niet rijp om echt met een aanpak van winkelleegstand te komen” (Paree, interview, 2015). De Vaan (interview, 2015) benadrukt dat structurele ontwikkelingen zoals het internet winkelen en afvloeiing zijn over het hoofd gezien door zowel de gemeente Deurne als vastgoedeigenaren. De gemeente Deurne is zich nu bewust van de problematiek,

want waar eerst de tijd nog niet rijp was “lijkt die er nu wel te zijn en dat betekent dat het centrummanagement initiërend is en [de gemeente] faciliterend” (Paree, interview, 2015) Wanneer het centrummanagement met een actieplan komt, zal de gemeente bezien in welke vorm zij kunnen bijdragen aan het plan (Paree, interview, 2015). In het interview met De Vaan (interview, 2015) en Paree (interview, 2015) komen verschillende maatregelen tegen winkelleegstand naar voren, zoals het concentreren van het centrale winkelgebied, het in gesprek gaan met vastgoedeigenaren over de mogelijkheden voor leegstaande panden, de verbetering van de openbare ruimte of ‘branding’ van het centrum. Uit het interview met Thijssen (interview, 2015) blijkt dat hij zich voornamelijk inzet op het bij stellen van de mindset van de ondernemers en vastgoedeigenaren. Tijdens bijeenkomsten wordt de huidige stand van de winkelleegstandsproblematiek voorgelegd aan de betrokkenen, met als doel de benodigde samenwerking tussen de partijen tot stand te brengen. Volgens Thijssen (interview, 2015) is het essentieel dat iedereen de omvang van het probleem inziet en zich realiseert dat het centrummanagement dit niet alleen kan oplossen.

In Deurne wordt winkelleegstand als problematisch erkend door de gemeente en het centrummanagement. Op dit moment wordt er gewerkt aan een eenduidige aanpak van dit probleem, maar zowel binnen de gemeente, als bij het centrummanagement, zijn er nog geen concrete plannen geformuleerd. Winkelleegstand staat op de agenda, maar mist nog een pragmatische tactiek.

## *Planning Support Systemen*

### Informerende PSS

De respondenten van de gemeente Deurne en de centrummanager zijn het eens over de positieve bijdrage die informerende PSS kunnen leveren aan het beleidsvormingsproces. Ook zien ze mogelijkheden om het politieke- en participatieproces te ondersteunen door middel van een informerende planning tool. Met name de mogelijkheid om plannen samen te voegen en weer te geven op een kaart wordt gezien als de meerwaarde van een informerende PSS (De Vaan, interview, 2015; Paree, interview, 2015; Thijssen, interview, 2015).

Opvallend is dat Paree (interview, 2015) over het algemeen positieve antwoorden geeft over het gebruik en de meerwaarde van informerende PSS, maar dat zij geen potentie ziet in het gebruik van dit type tools binnen de gemeente Deurne. Als reden geeft zij hier aan dat zo’n tool “hier relatief weinig gebruikt zal gaan worden,” vanwege de schaal van Deurne (Paree, interview, 2015). In een kleine kern als Deurne is de veronderstelling dat een informerende PSS te weinig toegepast wordt om van meerwaarde te zijn voor de huidige gang van zaken.

Paree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) zijn door hun gemeentelijke achtergrond bekend met informerende PSS zoals Ruimtelijkeplannen.nl (2015). Thijssen (interview, 2015) is niet bekend met een soortgelijk systeem en hij geeft aan dat zonder die kennis en ervaring het lastig is om oordeel te vellen over de toepassing en voor- en nadelen ervan. Hij is echter wel overtuigd van de positieve bijdrage die PSS kunnen bieden aan het politieke proces. Als centrummanager woont hij regelmatig commissievergaderingen bij. Hij verbaast zich dan over het proces waarin ambtenaren beslissingen nemen op basis van veelal tekortdoende informatie. “Als al die [raadsleden] op een snelle en efficiënte manier, met

een iPad informatie kunnen [raadplegen], zouden wel eens heel veel verkeerde beslissingen voorkomen kunnen worden” (Thijssen, interview, 2015).

De Vaan (interview, 2015) is positiever dan zijn mederespondenten over de mate waarin een informerende PSS een financieel risico vormt. Hij merkt op dat in de praktijk al snel besloten wordt dat een tool niet ingevoerd wordt omdat het te duur is, want “hoe vaak gebruik je het nou werkelijk?” Als voorbeeld noemt hij Locatus, deze tool met leegstandscijfers wordt weinig toegepast omdat het te ingewikkeld wordt bevonden (De Vaan, interview, 2015). Terwijl het toch een handige tool is, merkt De Vaan (interview, 2015) op; “als je er mee aan de gang bent is het eigenlijk onmisbaar.” Het financiële risico dat de aanschaf of het gebruik van een informerende planning tool met zich mee brengt, ziet De Vaan (interview, 2015) als investering waar op termijn de meerwaarde van ingezien wordt.

### Communicerende PSS

Geen van de respondenten is bekend met communicerende PSS of het voorbeeld van Verbeter de Buurt, maar ze zien de meerwaarde van zo’n planning tool in het gemeentelijke politieke proces, de beleidsvorming en het participatieproces. Met name voor het creëren van draagvlak verwachten Paree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) dat een communicerende PSS een positieve bijdrage kan leveren. In het bijzonder oogst het voorbeeld van Verbeter de Buurt positieve reacties. De gemeente Deurne maakt al gebruik van de BuitenBeter app, maar het feit dat met Verbeter de Buurt zichtbaar wordt welke meldingen er al zijn gedaan en welke ideeën inwoners hebben voor de openbare ruimte, spreekt Paree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) aan.

Echter, constateert De Vaan (interview, 2015) dat de betrouwbaarheid van de meldingen die binnenkomen niet geverifieerd kan worden. Bij een tool als Verbeter de Buurt voorziet De Vaan (interview, 2015) problemen door bijvoorbeeld actiegroepen die hun protestpunten aangeven op de kaart waardoor de gegevens vervuild worden. Paree (interview, 2015) benadrukt vervolgens dat wanneer de gemeente een melding binnenkrijgt, zij daar daadwerkelijk mee aan de slag moeten, of het dan om een terechte melding gaat, of om een protestpunt, is niet aan de orde.

Het is dus mogelijk dat een communicerende PSS misbruikt wordt en het extra werk oplevert voor de gemeente. Daarbij accentueert De Vaan (interview, 2015) dat de reacties niet vanzelfsprekend een representatieve afspiegeling van de inwoners van Deurne vormen. Ondanks deze keerzijde van communicerende PSS, verwacht De Vaan (interview, 2015) dat de toepassing van een communicerende planning tool “heel veel kansen biedt.” Paree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) delen de mening dat het gebruik van communicerende PSS een breder publiek aantrekt, met als resultaat veelzijdige participatieprocessen.

Thijssen (interview, 2015) ziet in dat een communicerende PSS mogelijkheden biedt voor gemeentelijke processen, maar ziet niet de meerwaarde ervan voor zijn eigen werkzaamheden als centrummanager. “Dit soort systemen zou je meer zoeken bij de gemeente” (Thijssen, interview, 2015).

### Analyserende PSS

Ook met analyserende PSS heeft geen van de respondenten ervaring. Thijssen (interview, 2015) geeft direct aan dat deze planning tool niet van toegevoegde waarde is voor zijn werkzaamheden. Eveneens zien De Vaan (interview, 2015) en Parea (interview, 2015) geen rol weggelegd voor analyserende PSS binnen de gemeente Deurne. De voornaamste reden is dat binnen de gemeenten geen grootschalige projecten meer plaatsvinden, waar deze tool voor ingezet kan worden (De Vaan, interview, 2015).

Op de vraag of de uitkomsten van een analyserende PSS worden vertrouwd, worden uiteenlopende antwoorden gegeven. De Vaan (interview, 2015) geeft aan de uitkomsten niet te vertrouwen. “Of ik het 100% vertrouw, oneens, ik heb te veel onderzoeken gezien [waarvan] ik weet dat er naar de uitkomst is toegerekend” (De Vaan, interview, 2015). Hij wil graag weten hoe de modellen op de achtergrond in elkaar zitten en welke data gebruikt wordt. Transparantie is volgens De Vaan (interview, 2015) van groot belang. Parea (interview, 2015) neemt een ander standpunt in, zij vertrouwt de uitkomsten van analyserende PSS. Zij is van mening dat het deskundigen zijn die met dit soort systemen werken en bij huidige rapporten over milieu of verkeer is de gemeente ook afhankelijk van de expertise van de onderzoekers (Parea, interview, 2015).

De Vaan (interview, 2015) en Parea (interview, 2015) zijn het er over eens dat de aanschaf van analyserende PSS een financieel risico vormt. Dit zijn geen goedkope systemen, maar De Vaan (interview, 2015) benadrukt anderzijds dat huidige rapporten die gebruikt worden bij nieuwe ontwikkelingen ook een paar duizend euro kosten en wanneer die rapporten vervangen kunnen worden door één systeem, is het volgens hem mogelijk financieel voordelig uit te zijn.

Volgens Parea (interview, 2015) is analyserende PSS als een soort levende maquette, maar ze ziet geen toegevoegde waarde voor de gemeente Deurne. De Vaan (interview, 2015) deelt deze mening, maar ziet ook de bijkomende voordelen van analyserende PSS voor grootschalige gebiedsontwikkeling. Toepassing van een soortgelijk systeem binnen de gemeente Deurne zal op korte termijn niet gebeuren. Thijssen (interview, 2015) benadrukt dat hij van de analyserende vorm van PSS al helemaal geen voorstelling kan maken en geen meerwaarde ziet van een analyserende planning tool voor zijn werkzaamheden.

### Visie op PSS

Binnen de gemeente Deurne wordt gebruik gemaakt van onderhoudssystemen die de afdeling Beheer Openbare Ruimte voorziet van informatie over belemmeringen in de openbare ruimte (Parea, interview, 2015). Deze gegevens zijn niet extern beschikbaar en binnen de gemeente worden in beperkte mate analyses gemaakt door het samenvoegen van verschillende datasets, zoals de onderhoudssystemen. Parea (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) delen de mening dat de omvang van de gemeente Deurne te klein is om een PSS in welke vorm dan ook toe te passen. Echter zien ze wel het nut van PSS in een model van ruimtelijke visualisatie. Het weergeven van bevindingen op een interactieve kaart kan het politieke- en participatieproces positief ondersteunen (De Vaan, interview, 2015; Parea, interview, 2015).

Thijssen (interview, 2015) beantwoordt de vraag waar een ideale PSS volgens hem uit bestaat en welke informatie interessant is voor zijn rol als centrummanager. Hij is geïnteresseerd in informatie vanuit een commercieel oogpunt. Het systeem dat hij voor ogen heeft is goedkoop, of in ieder geval beheersbaar qua kosten, het informeert hem over koopstromen en de bewegingen in het centrum. Wat zijn de hotspots en op welk moment van de dag of week en wat is het onderscheid tussen dagelijkse en niet-dagelijkse



bestedingen? Thijssen (interview, 2015) ziet graag een tool die hem voorziet van informatie om zijn marketingstrategie te kunnen optimaliseren. Hij voorziet ook potentie in het aantrekken en informeren van nieuwe ondernemers die zich mogelijk in het centrum van Deurne willen vestigen. De visie van Thijssen (interview, 2015) op PSS neemt de vorm aan van een marketing informatie systeem wat de handelingen in het centrale winkelgebied in cijfers en in beelden weergeeft. Met zulke informatie verwacht Thijssen (interview, 2015) te kunnen achterhalen welke activiteiten, evenementen en marketingacties wel of niet aanslaan bij de consumenten in Deurne. Ook is het interessant te achterhalen of de bezoekers van het centrumgebied uit Deurne komen, of van buitenaf. Bij voorkeur ontvangt Thijssen (interview, 2015) de meest recente gegevens over het centrale winkelgebied. Dit zou neerkomen op real-time data over de dynamiek van het centrum en zijn bezoekers. In het meest ideale systeem kan Thijssen (interview, 2015) alle recente gegevens van onder andere koopstroming, uitgaven en evenementen combineren en blijft het betaalbaar.

Het ideale PSS volgens Thijssen (interview, 2015) zal uitkomen op een informerende tool die zoveel mogelijk verschillende gegevens weergeeft over het centrum vanuit het oogpunt van marketing. Het uiteindelijke kostenplaatje is doorslaggevend voor de aanschaf van een dergelijk PSS. Door Pree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) worden informerende en communicerende PSS over het algemeen positief ontvangen. Het struikelblok in de toepassing van PSS is voor hen dat een planning tool vrijwel geen meerwaarde creëert voor en gemeente in de schaal van Deurne. Een PSS ter vermindering van de winkelleegstand en verbetering van het centrale winkelgebied heeft geen toegevoegde waarde voor de activiteiten van de gemeente Deurne. Toch blijkt uit de gegeven antwoorden dat Pree (interview, 2015) en De Vaan (interview, 2015) belangstelling hebben voor de communicerende vorm van PSS. Het idee dat de publieke opinie digitaal geraadpleegd kan worden spreekt hen aan. Ook het feit dat inwoners makkelijker zullen reageren vanaf de bank, dan dat ze naar een inloop avond komen, staat hen aan. Wat dat betreft zien ze wel de potentie voor het maken van een efficiënte slag in het kader van participatieprocessen.

## **Valkenswaard**

“Valkenswaard is uitgaan, een terrasje pikken, een praatje maken en een middagje winkelen en aansluitend lekker eten in een van de vele restaurants. Valkenswaard is de fiets pakken en genieten van de mooie natuurgebieden die Valkenswaard omringen, zoals de Malpie, de Groote Heide en het Leenderbos, of van de beekdalen van de Tongelreep, de Dommel en de Keersop. Valkenswaard is het decor van vele evenementen per jaar, van bloemencorso tot bedevaart naar Handel en van zomeravondfeesten tot internationale sportwedstrijden” (Gemeente Valkenswaard, 2011, pp. 2).

Valkenswaard heeft 20.255 inwoners en ligt aan de rand van het stedelijk gebied van Eindhoven (CBS, 2014). De kern voorziet van oudsher in een bovenlokale verzorgingsfunctie op het gebied van horeca, detailhandel en evenementen (Gemeente Valkenswaard, 2012). Het centrum van Valkenswaard wordt doorkruist door de N69, een provinciale weg die Eindhoven met België verbindt (Speck, interview, 2015). Als gevolg daarvan rijdt er volgens Speck (interview, 2015) dagelijks veel vrachtverkeer door het centrum. “Vooral in het centrum waar het verkeer stil staat op de kruising, daar staat met veel lawaai en uitstoot te draaien” (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) is van mening dat de leefbaarheid van het centrumgebied hieronder lijdt. Hij benadrukt dat er al 40 jaar discussie is over de N69. In 2012 zijn alle



betrokken partijen tot een gebiedsakkoord gekomen en zal de N69 worden verlegd, zodat de weg om de kern van Valkenswaard heen loopt (Speck, interview, 2015). Deze overeenkomst is de aanleiding geweest voor het actualiseren van het Masterplan Centrum Valkenswaard (Gemeente Valkenswaard, 2013).

In deze casusgemeente is een interview gehouden met Luc Speck. Hij is sinds 2012 door de gemeente Valkenswaard ingehuurd en nu werkzaam als projectleider Masterplan Centrum Valkenswaard. Hij is verantwoordelijk voor de centrumontwikkeling binnen de gemeente Valkenswaard. Speck (interview, 2015) benadrukt de noodzaak voor het creëren van een eigen identiteit voor het centrum en ziet kansen voor de combinatie van toerisme en recreatie in het winkelgebied.



Ligging Valkenswaard (Bron: GoogleMaps, 2015).

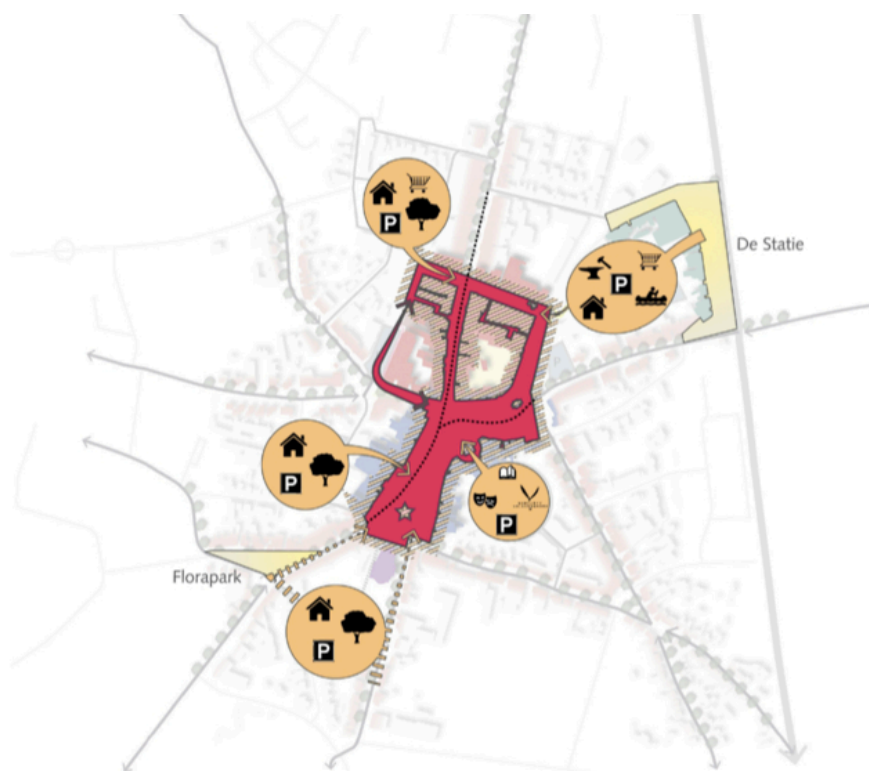
### *Analyse centraal winkelgebied*

Speck (interview, 2015) constateert dat het centrum van Valkenswaard “nu echt heel erg leegloopt, hier zit echt veel leegstand.” Met name in het overdekte winkelcentrum ‘De Kerverij’ staan volgens Speck (interview, 2015) veel winkelpanden leeg. Speck (interview, 2015) benadrukt dat het centrum van Valkenswaard is verdeeld in een oost- en westzijde en dat de winkelstructuur op basis van deze tweedeling is ontwikkeld. De N69 vormt de scheiding tussen de twee gedeelten. In het Masterplan wordt dit anders aangepakt, “wij zijn meer in een noord-zuid richting gaan denken, om te kijken of we niet naar een veel compacter centrum zouden kunnen” (Speck, interview, 2015).

Ter voorbereiding van het Masterplan heeft de gemeente Valkenswaard Locatus opdracht gegeven tot het opstellen van een omgevingsanalyse (Gemeente Valkenswaard, 2013). Hierin is gekeken naar de ontwikkeling van het centrale winkelgebied sinds 2008 en is een vergelijking gemaakt met omliggende plaatsen. Ten tweede heeft Locatus een draagvlakanalyse uitgevoerd waarin onder andere cijfers van de lokale bevolking, koopkracht en bestedingen zijn vergeleken met regionale en landelijke gegevens (Gemeente Valkenswaard, 2013). Ten derde is er een toekomstscenario ontwikkeld op basis van trends en ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening, internet winkelen en consumentengedrag (Gemeente Valkenswaard, 2013). Uit het onderzoek van Locatus blijkt dat het aantal winkelmeters in Valkenswaard tussen 2008 en 2013 licht is toegenomen tot bijna 35.000 m<sup>2</sup> vwo (Gemeente Valkenswaard, 2013; Speck, interview, 2015). Omliggende plaatsen zoals Bergeijk, Heeze, Maarheeze en Luyksgestel maakten daarentegen een sterke stijging door (Gemeente Valkenswaard, 2013). “Valkenswaard is altijd een regionaal centrum geweest, maar die regionale functie is eigenlijk afgekalfd” (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) is van mening dat 80% van het voorzieningenniveau wordt gedragen door de lokale bevolking van Valkenswaard en dat de overige 20% vervalft door de afnemende regionale functie van het centrale winkelgebied. Het toekomstscenario van Locatus is gebaseerd op een bestedingsprognose (Gemeente Valkenswaard, 2013). Daaruit blijkt dat er minder winkelmeters nodig zijn als gevolg van het

veranderende bestedingsgedrag. Een afname van 30% van het huidige wvo (ruim 24.000 m<sup>2</sup>) is realistisch (Gemeente Valkenswaard, 2013). Trends en ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening, internet winkelen en consumentengedrag hebben naar verwachting een negatieve invloed op het centrale winkelgebied van Valkenswaard (Gemeente Valkenswaard, 2013).

In tabel 6.3 worden de leegstandscijfers van Valkenswaard uit drie perioden weergegeven. De cijfers uit 2004 symboliseren de status van het centrumgebied voor de economische crisis. Tussen de jaren 2004 en 2009 is er een flink aantal winkels bijgebouwd in het centrumgebied. De cijfers uit 2009 markeren de periode dat de crisis voet aan de grond kreeg in Nederland. Op dat moment is het leegstandspercentage onveranderd ten opzichte van 2004. In 2015 is het



Kern centrumgebied (rood) met aanloopgebieden (oranje) en Statie en Florapark (geel) - het rode gebied wordt autoluw, d.w.z. wel met de auto bereikbaar, maar voorrang voor de voetganger en fietser - met uitzondering van Corridor, Valkenstaete en Richtepad, deze zijn autovrij

Kernwinkelgebied Valkenswaard (Bron: Masterplan Gemeente Valkenswaard, 2013).

leegstandspercentage vrijwel verdubbeld en opvallend is dat het aantal winkels weer gedaald is tot het niveau van 2004. Ondanks de afname van het aantal winkels is het percentage winkelleegstand aanzienlijk hoog gebleven.

Wat concurrentie betreft ervaart het centrumgebied van Valkenswaard geen competitie van Eindhoven. Volgens Speck (interview, 2015) is het essentieel om als middelgrote kern de grote steden niet als concurrentie te ervaren. Hij constateert dat Valkenswaard niet kan concurreren met Eindhoven en daar ook niet naar zou moeten streven. “In de regio moet je wel proberen je regionale rol te blijven spelen, maar ook dat is beperkt. [...] Het is de kunst om je eigen identiteit te creëren” (Speck, interview, 2015).

### Valkenswaard

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	290	315	290
Aantal leegstaande winkels	23	26	44
Leegstandspercentage	8%	8%	15%

Leegstandscijfers Valkenswaard centraal winkelgebied (Bron: Locatus, 2015).

Het centrum van Valkenswaard biedt de mogelijkheid tot zowel het doen van boodschappen als recreatief winkelen, in dit perspectief is Speck (interview, 2015) van mening dat supermarkten in het centrum een aantrekkingskracht voor het centrum zijn. Speck (interview, 2015) heeft een supermarktvisie laten opstellen voor Valkenswaard. De aanleiding hiervoor is de Albert Heijn vanuit het centrum naar de rand van het kernwinkelgebied wil verhuizen. Speck (interview, 2015) heeft de supermarktvisie op laten stellen zodat de gemeente Valkenswaard een toetsingsinstrument heeft om aanvragen voor nieuwe supermarktlocaties buiten het centrale winkelgebied te kunnen verhinderen. Opvallend is dat ook in Valkenswaard de combinatie van fun- en runshoppen centraal staat.

### *Beleidsanalyse*

In het Masterplan Centrum Valkenswaard staan het kernwinkelgebied en detailhandel in het centrum centraal (Gemeente Valkenswaard, 2013). Het Masterplan wordt ondersteund door verschillende beleidsstukken zoals het Economisch Beleidskader Valkenswaard, vastgesteld in 2012 en het Economisch Actieprogramma 2015, vastgesteld in 2014. In het Economisch Beleidskader Valkenswaard komt naar voren dat de gemeente erop toe wil zien dat de bovenlokale functie van het centrumgebied behouden blijft en zal hierin zelf een ondersteunende en enigszins sturende rol spelen. Er wordt ingezet op;

- Concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied;
- Detailhandel buiten het kernwinkelgebied moet mogelijk zijn voor perifere detailhandel;
- In samenwerking met winkeliers en eigenaren op zoek gaan naar mogelijke oplossingen om leegstand tegen te gaan;
- Een doorstart van een vorm van centrummanagement;
- Bij het herzien van het Masterplan Centrum oog hebben voor de economische functie van het centrum (Gemeente Valkenswaard, 2012).

Begin 2014 heeft de gemeenteraad het Masterplan Centrum Valkenswaard vastgesteld. Het doel van dit masterplan is om een kwaliteitsimpuls voor het centrum te genereren en daarmee een aantrekkelijk centrum te creëren (Gemeente Valkenswaard, 2013). Het Masterplan is gericht op het versterken van de ruimtelijke en economische structuur. Ook het vergroten van de beleving en uitstraling van het centrum is een essentieel onderdeel van het plan (Gemeente Valkenswaard, 2013). Daarnaast staan de winkelleegstandsproblematiek centraal en worden er verschillende oorzaken voor de toenemende winkelleegstand erkend;

- Economische ontwikkelingen;
- Groei van het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak;
- Demografische ontwikkelingen (krimp en vergrijzing);
- Veranderend consumentengedrag (o.a. toenemende internetbestedingen);
- Onaantrekkelijk winkelaanbod;
- Missen van belevingselementen;
- Mono-functioneel winkelcentrum (Gemeente Valkenswaard, 2013, pp. 97).

De verwachting de Gemeente Valkenswaard (2013) is dat alleen A-winkellocaties stand zullen houden in de trend van winkelleegstand. Functiemenging en -wijziging vormen volgens de gemeente Valkenswaard (2013) de enige gerichte oplossing voor winkelleegstand op B- en C-locaties. In de zoektocht naar nieuwe

initiatieven en gebruikers zullen de gemeente en vastgoedeigenaren moeten samenwerken, zo stelt de gemeente Valkenswaard (2013) in het Masterplan.

Speck (interview, 2015) illustreert dat tijdens het proces van het opstellen van het Masterplan werkgroepen met belanghebbenden hebben plaatsgevonden, waarin het centrale thema was; ‘Valkenswaard, stad of dorp?’ Speck (interview, 2015) is van mening dat het uiterlijk van het centrum stedelijk oogt, door de hoogbouw appartementen complexen. Echter spreekt de Valkenswaardenaar over ‘ons dorp,’ een heel ander perspectief aldus Speck (interview, 2015). Volgens Speck (interview, 2015) is deze discussie typerend voor Valkenswaard. Om de winkelleegstand terug te dringen wordt er volgens Speck (interview, 2015) ingezet op concentratie van het winkelgebied. Daarnaast worden aanloopstraten verworpen en verbeteringen aan de openbare ruimte gerealiseerd. “Tot nu toe was Valkenswaard een plek waar je gewoon doorheen reed en je dacht van; waar moet ik eigenlijk stoppen en parkeren? De kunst is om het [centrum] zo te maken [...] dat het ook een bestemming wordt” (Speck, interview, 2015).

Een van de speerpunten van het Masterplan was de herstart van het Centrummanagement (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) geeft aan dat er “hard gelobbyd [is] om draagvlak te krijgen onder de ondernemers, want geld stoppen in een fonds om het centrummanagement te financieren, dat moeten zij [zelf] doen.” Op dit moment is er een centrummanager aangesteld en is er door de gemeenten een reclameverordening vastgesteld (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) verduidelijkt dat het geld dat de gemeente ontvangt door middel van deze reclameheffing, beschikbaar wordt gesteld voor het Centrummanagement, daarnaast voorziet de gemeente ook in een subsidie (Speck, interview, 2015). Verder benadrukt Speck (interview, 2015) dat er evenementen georganiseerd worden door het centrummanagement en de ondernemers wordt aangestuurd op het gebruik van sociale media, wat volgens Speck (interview, 2015) tot voor de aanstelling van het centrummanagement nog gering werd toegepast door de centrumondernemers. Speck (interview, 2015) concludeert dat de ondernemers in Valkenswaard traditioneel zijn, “een aantal ondernemers had niet eens een email-adres.”

Naast het centrummanagement heeft de gemeente Valkenswaard een accountmanager aangesteld wie zich namens de gemeente richt op met het werven van nieuwe ondernemers en streeft er naar bestaande ondernemers van buiten het kernwinkelgebied naar het centrum te verplaatsen (Speck, interview, 2015). Ook is de accountmanager volgens Speck (interview, 2015) in contact met vastgoedeigenaren om hen te overtuigen van de noodzaak om de huurprijzen te verlagen of de bestemming van een leegstaand pand te veranderen. Speck (interview, 2015) benadrukt dat de accountmanager is in contact met betrokken partijen in het kader van winkelleegstand en het centrumgebied en stelt als doel de winkelleegstand te verminderen (Speck, interview, 2015). Er ontstaat volgens Speck (interview, 2015) met enige regelmaat een spanningsveld tussen hem en de accountmanager; “[hij] vult een plek, maar eigenlijk zou ik deze plek gewoon uit de markt willen hebben en zie je [die ondernemer] liever in het centrum, maar dan loop je weer tegen zaken aan dat misschien die [ondernemer een centrumlocatie] niet kan betalen.” Dit spanningsveld doet zich voor, maar Speck (interview, 2015) benadrukt dat ze over het algemeen op één lijn zitten en samenwerken om functiemenging in het centrum te realiseren, .

Er wordt door Speck (interview, 2015) een begin gemaakt met de uitvoering van het Masterplan, maar dit kan pas echt van start wanneer de N69 is omgeleid. De verwachting is nu dat er in 2018 gestart kan

worden met het verleggen van de weg, maar Speck (interview, 2015) geeft al aan dat hij dit optimistisch vindt.

## *Conclusie*

De gemeente Valkenswaard werkt pro-actief aan een oplossing voor het probleem van winkelleegstand in het centrum. Door het Masterplan Centrum Valkenswaard te actualiseren en een accountmanager aan te stellen om de winkelleegstandsproblematiek aan te pakken vanuit de gemeente, kan geconcludeerd worden dat er veel aandacht besteed wordt aan het centrale winkelgebied in Valkenswaard. In het Masterplan staat het concentreren van het winkelgebied centraal net als het verbeteren van de openbare ruimte om het centrum aantrekkelijker te maken voor bezoekers en consumenten. Jammer genoeg laten de cijfers nog geen daling van het leegstandspercentage zien.

## *Planning Support Systemen*

### Informerende PSS

De gemeente Valkenswaard is een voorloper in de toepassing van informerende PSS om de winkelleegstand in het centrale winkelgebied terug te dringen. Sinds kort hebben zij de pandenbank Valkenswaard (<http://valkenswaard.pandenbank.nl/>) geïntroduceerd. Dit instrument geeft het actuele aanbod van winkelruimtes in het centrum van Valkenswaard weer. De gebruiker kan een selectie maken van onder andere; het aantal passanten per week, de oppervlakte van de winkel en de huurprijs. Speck (interview, 2015) is van mening dat dit niet alleen een hulpmiddel is in het aantrekken van nieuwe ondernemers, het biedt ook mogelijkheden om data te verzamelen over de leegstaande panden en over een paar jaar vergelijkingen te kunnen maken om voor- of achteruitgang te analyseren. Makelaars houden volgens Speck (interview, 2015), het aanbod op de website up-to-date, zodat de website op ieder moment geraadpleegd kan worden. Deze website is onderdeel van de Nationale Pandenbank waar gemeenten zich kunnen aanmelden om deel te nemen aan dit project.

Aangezien Speck (interview, 2015) bekend is met de pandenbank Valkenswaard, kan hij met zekerheid stellen dat hij ervaring heeft met informerende PSS. Over het algemeen is hij enthousiast over informerende PSS, met name over de mogelijkheden die het biedt ter ondersteuning van het participatieproces. Toch twijfelt hij over de positieve bijdrage ervan aan de planningstaak, daar antwoordt Speck (interview, 2015) neutraal omdat “op het moment dat het vooral informerend is, denk ik niet dat je daar veel extra’s aan hebt [met betrekking tot] je planningstaak.” Daarentegen is hij niet van mening dat informerende PSS een negatieve bijdrage leveren aan de planningstaak. Ook is Speck (interview, 2015) niet overtuigd van een positieve bijdrage aan het politieke proces: “ik zit nu drie jaar bij de gemeente Valkenswaard en heb meegemaakt hoe die processen gaan en soms worden besluiten niet per se genomen op basis van verstand, wat het verstandigst is, maar op basis van andere argumenten. Dat maakt naar mijn smaak dat het politieke proces een eigen dynamiek heeft en dat dit soort systemen dat niet per se zouden kunnen verbeteren.” Desondanks concludeert Speck (interview, 2015) dat informerende PSS nuttig kunnen zijn ter ondersteuning van het participatieproces en van pas kan komen bij beleidsvormingsprocessen.

### Communicerende PSS

Speck (interview, 2015) ziet grote potentie voor het gebruik van communicerende PSS binnen de gemeente Valkenswaard. De gemeente streeft naar het opstellen van meer co-creatie processen met wijken, buurten, burgers en belanghebbenden (Speck, interview, 2015). Een communicerend PSS kan de gemeente Valkenswaard ondersteunen in het opstellen van deze processen (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) vertrouwt de resultaten van communicerende PSS; “ik zou niet weten waarom niet.” Anderzijds twijfelt Speck (interview, 2015) over de gebruiksvriendelijkheid en veronderstelde competenties voor de toepassing van een communicerende PSS. Het is afhankelijk van met welke doelgroep er gewerkt wordt. Er is een generatie die erg snel is met technologieën als iPads en smartphones, maar er zijn ook generaties die dat redelijk moeilijk vinden en bang zijn om een toets aan te raken. Het is volgens Speck (interview, 2015) lastig om met dit soort systemen iedereen bij een project te betrekken. Hij geeft aan dat het mogelijk is dat ouderen zich buitengesloten voelen wanneer de gemeente overgaat op communicerende systemen. Uit ervaring benadrukt Speck (interview, 2015) dat tijdens meepraat sessies, een relatief oude groep inwoners geïnteresseerd is, tijd hebben en zich betrokken voelen. “De drukke mensen met twee banen zie je op dat soort avonden bijna nooit” (Speck, interview, 2015). Speck (interview, 2015) vraagt zich af of het gebruik van een communicerende PSS niet een brug te ver is voor sommige mensen.

Toch verwacht Speck (interview, 2015) dat het gebruik ervan een positieve bijdrage levert aan de beleidsvorming in gemeenten. Wat het politieke proces betreft, blijft hij bij hetzelfde antwoord als gegeven bij informerend PSS, de eigenzinnige dynamiek van de politiek wordt ook niet beïnvloed door communicerende PSS (Speck, interview, 2015). Alles bijeengenomen, is Speck (interview, 2015) zeer positief over de rol die communicerende PSS kunnen spelen ter bevordering van het participatieproces, hij ziet goede mogelijkheden voor de toepassing van communicerende planning tools binnen de gemeente Valkenswaard en andere mogelijke opdrachtgevers.

### Analyserende PSS

Op basis van het voorbeeld Urban Strategy concludeert Speck (interview, 2015) dat dit type PSS beter aansluit bij het werk van specialisten en hij verwacht dat voor een gemeente als Valkenswaard “al snel derden erbij worden gehaald, die met een specifiek vraagstelling [aan de slag gaan].” Hij ziet mogelijkheden voor de toepassing van analyserende PSS in grotere gemeenten, regio’s en provincies.

Speck (interview, 2015) heeft gewerkt met een verkeerskundig analyserend PSS. Uit ervaring stelt hij dat bij de toepassing van analyserende PSS hulp nodig is van een specialist die ervaring heeft met zo’n tool. Wanneer een expert het systeem hanteert vertrouwt Speck (interview, 2015) de uitkomsten. Hij geeft aan dat er niet zomaar aan de knoppen gedraaid kan worden omdat er een analyseslag wordt gemaakt. Daarnaast is hij van mening dat Valkenswaard te klein is voor zo’n systeem. De gemeente zal altijd expertise daarvoor binnen halen en gaat er niet zelf mee aan de slag. Met als gevolg dat het systeem niet structureel wordt ingebed in het gemeentelijke takenpakket en daaruit concludeert Speck (interview, 2015) dat analyserende PSS geen positieve bijdrage zullen leveren aan de planningstaak. Verder is Speck (interview, 2015) van mening dat een analyserende planning tool een positieve bijdrage kan leveren aan het planningsproces en de beleidsvorming van gemeenten. Voor het ondersteunen van een participatieproces is een analyserend PSS te specifiek en gecompliceerd (Speck, interview, 2015).



## Visie op PSS

Volgens Speck (interview, 2015) zijn communicerende PSS het meest interessant om de problematiek in het centrumgebied van Valkenswaard te verminderen. Hij verwacht dat communicerende PSS een positieve bijdrage kan leveren aan het verder ontwikkelen van het centrum met bijvoorbeeld transformatieprocessen en stedelijke herverkaveling, in zo'n geval heb je een communicerende tool nodig om de zaken zichtbaar te kunnen maken en samen te kunnen werken. Voor een gemeente als Valkenswaard zijn analyserende PSS te grootschalig en informerende PSS hebben relatief weinig meerwaarde (Speck, interview, 2015).

Een communicerende planning tool, volgens Speck (interview, 2015), maakt allereerst een 'foto' van het centrum om de huidige situatie te kunnen analyseren. Wat speelt er en met welke partijen heb je te maken? Een stakeholder analyse bepaalt daarna welke partijen deelnemen aan het project en verdeeld in werkgroepen worden de problemen geanalyseerd. Een communicerend PSS kan dan bijdragen om een visualisatie van de problematiek te geven, ter informatie van zo'n werkgroep. Daarna lijkt het Speck (interview, 2015) nuttig om de uitgewerkte informatie met iedereen te delen en met de verschillende groepen tot één plan te komen.

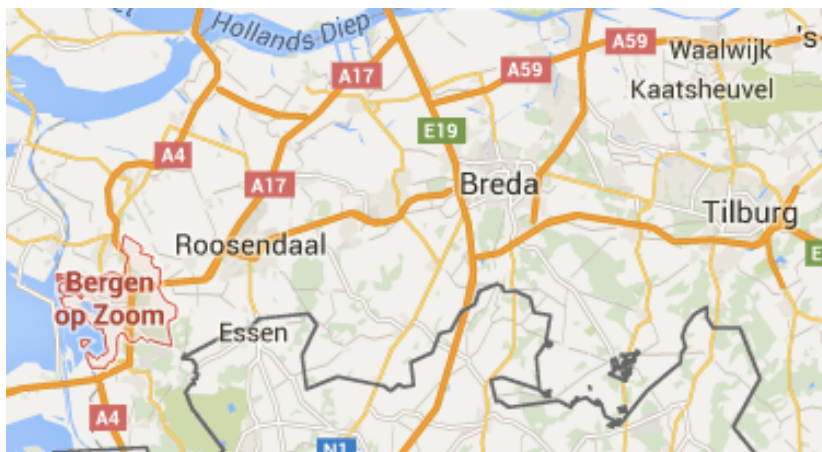
Na het voorleggen van de hypothese PSS voor het terugdringen van winkelleegstand, is Speck (interview, 2015) van mening dat het heel handig zou zijn om een nul-scenario te kunnen visualiseren waarin de gemeente niets doet om de winkelleegstand te verminderen. Hij vraagt zich af hoe en met wie het participatieproces wordt ingezet en geeft aan dat het veel kennis vergt van verschillende partijen. Daarvan zijn de vastgoedeigenaren het meest problematisch omdat zij over het algemeen geen belangen hebben in de kern naast het vastgoed. Door in scenario's te kunnen laten zien wat de gevolgen zijn voor de vastgoedwaarden is in zo'n geval essentieel (Speck, interview, 2015). Het zijn intensieve processen die verdieping in de situatie vereisen. Speck (interview, 2015) adviseert om van te voren een selectie te maken van welke professionele belanghebbenden betrokken worden bij het proces, want het proces wordt te gecompliceerd wanneer iedereen aan kan schuiven. Over de toepassing van de hypothese PSS op de winkelleegstandsproblematiek in Valkenswaard veronderstelt Speck (interview, 2015) dat de problematiek in de gemeente niet groot genoeg is voor een dergelijk systeem. Voor grotere steden of gebieden ziet hij beslist potentie in de toepassing en met name aan de voorkant van het beleidsproces vermoedt Speck (interview, 2015) dat het een heel nuttig instrument is.

## **Bergen op Zoom**

Bergen op Zoom ligt tussen Rotterdam en Antwerpen in tegen Zeeland aan. Het centrum stamt uit de middeleeuwen wat een historische ambiance meegeeft aan de bezoeker (VVV Brabantse Wal, 2015). Aangenaam Bergen op Zoom: Cultuur proeven, funshoppen en culinair genieten is de slogan van het centrumgebied. Het uitgebreide en gevarieerde winkelaanbod in combinatie met de vele monumenten in het compacte winkelgebied van de stad bieden uren winkelplezier (VVV Brabantse Wal, 2015). Daartegenover staat dat het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom kampt het hoogste percentage winkelleegstand van de vier casusgemeenten. Het een stad met 51.935 inwoners, het dubbele aantal inwoners ten opzichte van Veghel, Deurne en Valkenswaard (CBS, 2014). Bergen op Zoom heeft een aantrekkelijk en gevarieerd centrum, desondanks nemen de bezoekersaantallen en bestedingen af, en neemt de winkelleegstand

onprettige proporties aan (Linssen, 2015).

Binnen de gemeente Bergen op Zoom is er een interview gehouden met Loes Franken, accountmanager Economie & Sport. Franken (interview, 2015) vervult een verbindende rol tussen de gemeente en de inwoners, ondernemers en verenigingen van de binnenstad. Zij is het aanspreekpunt voor alles wat met de



Abbeelding 6.7: Ligging Bergen op Zoom (Bron: Googlemaps, 2015).

binnenstad te maken heeft, voor burgers en ambtenaren. “Zodat de lijntjes zoals ze nu allemaal naast elkaar lopen, toegespitst worden en een trechter vormen naar één lijn en dan van binnenuit weer uitgezet worden” (Franken, interview, 2015). Als accountmanager binnen de gemeente Bergen op Zoom maakt ze deel uit van (brainstorm)sessies voor nieuw beleid en wordt haar kennis geraadpleegd en zorgt ze er voor dat vragen van inwoners beantwoord worden. Franken (interview, 2015) is verder niet betrokken bij beleidsvorming of politieke processen binnen de gemeente, maar maakt zich sterk voor de communicatie naar buiten. Ze zorgt ervoor dat vragen bij de juiste persoon terechtkomen en dat antwoorden niet op een bureau blijven liggen. Ze wil het contact met de klanten van de gemeente Bergen op Zoom verbeteren.

Ook voor Bergen op Zoom wordt in dit hoofdstuk de winkelleegstand geanalyseerd, en het gemeentelijk beleid op het gebied van detailhandel en het kernwinkelgebied onderzocht. Daarna wordt er ingegaan op de visie op PSS en de potentiële toepassing daarvan binnen de gemeente Bergen op Zoom.

### *Analyse centraal winkelgebied*

In vergelijking met de andere casusgemeenten is de omvang van het centrumgebied in Bergen op Zoom groter. Van de 513 winkels in het centrumgebied staan er 88 leeg, een percentage van 17%. In 2004 was het leegstandspercentage ook al aanzienlijk (zie tabel 6.4). Opmerkelijk is dat het percentage aan het begin van de economische crisis gedaald is en het aantal winkels in het centrumgebied gestegen. Een periode van herstel voordat de leegstandscijfers weer omhoog schieten. Tussen 2009 en 2015 is het aantal winkels in het



centrum van Bergen op Zoom met 50 verminderd, maar alsnog staan er 88 winkels leeg.



Kernwinkelgebied Bergen op Zoom (Bron: Linssen, 2015).

Volgens Franken (interview, 2015) maken de ondernemers zich zorgen, ze weten dat er op dit moment nog 20% tot 30% winkels moeten verdwijnen. Hieruit maakt Franken (interview, 2015) op dat het

winkelgebied van Bergen op Zoom te groot is en dat inkrimpen noodzakelijk is. Zij is van mening dat de gemeente in gesprek zal moeten gaan met de ondernemers en inwoners van het centrumgebied. Alleen wanneer de winkelleegstandsproblematiek in gezamenlijkheid wordt aangepakt, kan er vooruitgang bereikt worden (Franken, interview, 2015).

### Bergen op Zoom

	2004	2009	2015
Aantal winkels centrumgebied	553	563	513
Aantal leegstaande winkels	57	37	88
Leegstandspercentage	10%	7%	17%

Winkelleegstand centrale winkelgebied Bergen op Zoom (Bron: Locatus, 2015).

Daarnaast benadrukt Franken (interview, 2015) dat het belangrijk is dat betrokkenen zich flexibel opstellen. De tijd gaat zo snel dat je misschien na een half jaar het beleid weer bij moet stellen, dan is het van belang om dynamisch te zijn. Deze benaderingswijze verwezenlijkt draagvlak en vertrouwen (Franken, interview, 2015). In de praktijk voorziet Franken (interview, 2015) dat het een grote onderneming zal zijn om tot besluiten te komen. Iedere ondernemer heeft eigen belangen, “in feite is een ondernemer alleen bezig met zijn eigen toko en als het iets is dat voor zijn toko niet goed is dan zal hij niet blij zijn” (Franken, interview,

2015). Door een gezamenlijk doel te stellen en draagvlak en vertrouwen te scheppen verwacht Franken (interview, 2015) in het najaar van 2015 een succesvolle strategie om winkelleegstand te verminderen.

Aangezien Bergen op Zoom een stad is van een andere omvang ten opzichte van Veghel, Deurne en Valkenswaard, is het centrum ook minder afhankelijk van supermarkten voor bezoekers. In het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom kan de consument terecht voor funshoppen en in mindere mate voor runshoppen.

### *Beleidsanalyse*

Linssen (2015) beschrijft in een brief aan de gemeenteraad van Bergen op Zoom zijn bevindingen op het gebied van winkelleegstand en advies om de problematiek te verminderen. Hij benadrukt dat de winkelleegstand storende vormen aan neemt in het centrumgebied en roept op om kritisch naar het huidige winkelaanbod te kijken. De winkelleegstand wordt volgens Linssen (2015) versterkt door trends als vergrijzing, bevolkingskrimp en online winkelen. Om te voorkomen de leegstand verder toeneemt en de leefbaarheid in het kernwinkelgebied er onder lijdt, heeft Linssen (2015) een strategie voor de korte termijn en middellange termijn uitgewerkt. Op korte termijn zet hij in op:

- **Wekelijks ondernemersspreekuur:** Tijdens dit spreekuur kunnen ondernemers en vastgoedeigenaren binnenlopen en hun suggesties delen of klachten indienen. Het spreekuur biedt inzicht in de meest actuele ontwikkelingen en kan daardoor vraag en aanbod beter aan elkaar koppelen.
- **Aanloopstraten worden afgestoten van het kernwinkelgebied:** Ondernemers in deze straten worden gevraagd op vrijwillige basis naar het kernwinkelgebied te verplaatsen. Voor de leegstaande winkelpanden wordt de bestemming gewijzigd van detailhandel naar wonen. Een bijkomstigheid hiervan is dat het centrum compacter wordt.
- **Leegstandsverordening:** Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een leegstandsverordening op te stellen. Dit betekent dat wanneer vastgoedeigenaren bewust hun (winkel)pand leeg laten staan en geen aantoonbare inspanningen leveren voor het verhuren ervan, zij een boete kunnen ontvangen van de gemeente. Linssen (2015) geeft al aan deze verordening waarschijnlijk niet ingevoerd wordt, omdat de wettelijke grondslag ervoor ontbreekt.
- **Kredietunie:** “Een cooperatie van MKB-ondernemers die via een gemeenschappelijke kas geldmiddelen ter beschikking kunnen stellen en MKB-ondernemers die geld lenen uit deze kas” (Linssen, 2015). De voornaamste reden voor dit instrument is dat banken tegenwoordig terughoudend zijn in het verstrekken van leningen aan beginnende ondernemers.

Op de middellange termijn streeft Linssen (2015) naar:

- **Belevingsmarkt:** Consumenten hebben in toenemende mate behoefte aan sfeer en beleving tijdens een bezoek aan het kernwinkelgebied, door hier op in te spelen kunnen meer bezoekers worden aangetrokken.
- **‘Bricks en clicks:’** Internet biedt ook kansen, Bergen op Zoom kan als totaalproduct bovenregionaal gepromoot worden en ondernemers kunnen inspelen op de combinatie van fysieke winkel en webshop, de ‘bricks en clicks.’

- Functiewijziging: Voor structurele leegstand in aanloopstraten zal een nieuwe functie gevonden moeten worden, allereerst op vrijwillige basis.

Daarbij roept Linssen (2015) op tot actie; “aanval is de beste verdediging.” Er moeten heldere keuzes gemaakt worden om de detailhandel op lange termijn vitaal te houden.

Op dit moment is deze brief aan de gemeenteraad het enige document dat de actuele problematiek in het kernwinkelgebied behandelt. Er is geen detailhandelsbeleid of visie voor de binnenstad van Bergen op Zoom. Franken (interview, 2015) geeft aan dat de gemeente op dit moment bezig is met het opstarten van een nieuw traject dat in het derde kwartaal van 2015 in gang gezet wordt. De gemeente Bergen op Zoom zit dus in de initiatie fase van het verminderen van de winkelleegstand in het centrumgebied.

### *Conclusie*

Het centrale winkelgebied van Bergen op Zoom kampt met een hoog leegstandspercentage en in het derde kwartaal van 2015 wordt er een begin gemaakt met het actualiseren van het detailhandelsbeleid en een visie voor het kernwinkelgebied. Als gevolg hiervan is er geen concrete aanpak van winkelleegstand en worden er op kleine schaal ‘quick-wins’ geboekt (Linssen, 2015). Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Bergen op Zoom tot op heden vrijwel geen ambitie heeft getoond om de winkelleegstand terug te dringen. Actualisering van beleidsstukken is essentieel om een eenduidige strategie te hanteren. Zonder een proactieve houding van de gemeente, werken de gedupeerden en betrokkenen langs elkaar heen en worden er geen successen geboekt.

### *Planning Support Systemen*

#### Informerende PSS

Franken (interview, 2015) is niet bekend met informerende PSS, maar staat overwegend positief tegenover de toepassing van een informerende planning tool binnen de gemeente Bergen op Zoom. Ze ziet potentie voor het gebruik van informerende PSS, maar kan daar niet volledig mee instemmen omdat dat afhangt van de kosten die aan een informerende tool verbonden zitten. Volgens Franken (interview, 2015) is het van belang de kosten van de tool inzichtelijk te hebben voordat ze een uitspraak kan doen over de potentie binnen de gemeente Bergen op Zoom. Verder is Franken (interview, 2015) van mening dat informerende PSS een positieve bijdrage kunnen leveren aan het participatieproces. Ze veronderstelt dat informerende PSS de samenwerking met burgers vereenvoudigd en dat inwoners eerder geneigd zullen zijn om hun ideeën te delen. “We willen allemaal dat de inwoners meer doen en meer gaan doen” (Franken, interview, 2015). Daarbij is ze het eens over de positieve bijdrage die informerende PSS kunnen leveren aan de beleidsvorming en het politieke proces van de gemeente Bergen op Zoom.

#### Communicerende PSS

In eerste instantie denkt Franken (interview, 2015) sceptisch over de potentie van communicerende PSS. De gemeente Bergen op Zoom maakt al gebruik van de BuitenBeter app, wat volgens Franken (interview, 2015) vergelijkbaar is met het voorbeeld van Verbeter de Buurt. Daarnaast twijfelt ze over de betrouwbaarheid van

de meldingen die de gemeente binnen zou krijgen via Verbeter de Buurt, want “krijg je niet oeverloos gecommuniceer, tussen bewoners [...] maar ook met de gemeente?” (Franken, interview, 2015). De verwachting van Franken (interview, 2015) is dat het relatief veel tijd en geld zal kosten om de meldingen af te handelen. “Wat ik niet weet is of het financieel te behappen valt, niet alleen voor de aanschaf van het PSS, maar meer in de bemensing [vanuit de gemeente]” (Franken, interview, 2015). Dus ook bij communicerende PSS speelt het mogelijke financiële risico een rol in de beoordeling van de tool.

Ondanks deze negatieve aspecten, ziet Franken (interview, 2015) potentie in de toepassing van communicerende PSS in de gemeente Bergen op Zoom. In het bijzonder is Franken (interview, 2015) positief over de bijdrage die een communicerende planning tool kan leveren aan de beleidsvorming en het politieke proces. Ze is van mening dat doordat politici en beleidsmedewerkers mee kunnen kijken naar wat er speelt in de gemeente en zelf ook kunnen participeren, “de politiek minder vragen hoeft te stellen” (Franken, interview, 2015).

### Analyserende PSS

Franken (interview, 2015) beantwoordt vrijwel alle stellingen van de vragenlijst met ‘neutraal’ (zie bijlage 3), omdat ze veronderstelt de uitwerking van analyserende PSS niet te kunnen inschatten en over te weinig inhoudelijke kennis te beschikken: “hier heb je een stelling waar je een antwoord op moet geven en ik weet dat antwoord niet” (Franken, interview, 2015). Ze is van mening dat analyserende planning tools beter aansluiten bij de vraagstukken en deskundigheid van specialisten in de ruimtelijke ordening. Daarbij is ze van mening dat analyserende PSS het participatieproces niet kunnen ondersteunen; “Ik denk dat [dit systeem] te omvangrijk en te inhoudelijk is om daar inwoners mee te laten participeren” (Franken, interview, 2015). Desondanks ziet ze wel potentie in de toepassing van analyserende PSS binnen de gemeente Bergen op Zoom. Franken (interview, 2015) is van mening dat analyserende PSS van toegevoegde waarde kan zijn voor de gemeente Bergen op Zoom.

### Visie op PSS

Franken (interview, 2015) is voornamelijk geïnteresseerd in een communicerende PSS zoals Verbeter de Buurt. Ze ziet veel potentie in de toepassing van een soortgelijke tool op de binnenstad van Bergen op Zoom. Om in te kunnen schatten of de meldingen die gemaakt worden representatief zijn, zou Franken (interview, 2015) graag achtergrondinformatie ontvangen van de melder, zoals de leeftijd. Met die informatie kan de gemeente per leeftijdsgroep bepalen welke ideeën of meldingen er gemaakt worden, benadrukt Franken (interview, 2015). Verder is Franken (interview, 2015) van mening dat het gebruik van communicerende tool meer burgers zal aanzetten om te participeren in gemeentelijke projecten. En ze verwacht dat een website als Verbeter de Buurt burgers aanzet tot het delen en uitwerken van innovatieve ideeën voor de binnenstad van Bergen op Zoom. Of de gemeente Bergen op Zoom binnenkort gebruik gaat maken van een communicerend PSS kan Franken (interview, 2015) niet zeggen, maar ze denkt wel dat het “een stukje toekomst is.”

