



# 4

SPELERS, SPEL EN  
SPEELVELD

# Spelers, spel en speelveld: Naar een actorgerichte aanpak van centrumgebieden

## Bart de Zwart

is docent-onderzoeker bij het lectoraat  
De Ondernemende Regio van Fontys  
Hogescholen en projectleider van  
het onderzoeksprogramma De  
Ondernemende Binnenstad.

Bart de Zwart & Jaap Kaai

De aard van de opgaven in de grote, middelgrote en kleine gemeenten verschillen onderling, toch lijken de visies op de oplossing opvallend eensgezind. Overal klinkt het pleidooi voor meer en betere samenwerking. Of dit nu via platformoverleg is, een ondernemersfonds, of een bedrijveninvesteringszone (BIZ). Het belang van samenwerking is binnen het Nederlandse discours zelfs zodanig gemeengoed dat het welhaast politiek incorrect lijkt om het nut en de noodzaak ervan ter discussie te stellen. De vraag dringt zich niettemin op of elke vorm van samenwerken even effectief is en wat onder goede samenwerking mag worden verstaan.

### Samen praten

Binnen de context van binnenstads- en centrummanagement draait samenwerken in veel gemeenten in de eerste plaats om

samen praten. Die dialoog is een mooi begin, zeker voor het kweken van draagvlak en vertrouwen, maar de praktijk wijst uit dat woorden niet automatisch leiden tot daden.

## Jaap Kaai

**is zelfstandig adviseur en lid van het Expertteam Winkelgebieden. Hij houdt zich bezig met het speelveld tussen retail, vastgoed en ruimtelijke ordening. Hoe kunnen we ondernemers zo goed mogelijk faciliteren, waar heeft de consument behoefte aan en hoe maken we centrumgebieden toekomstbestendig? Dit zijn vraagstukken waar Jaap dagelijks mee aan de slag gaat.**

Een belangrijke succesfactor voor vruchtbare centrumsamenwerking is de bereidheid en het vermogen van partijen om daadwerkelijk te investeren. Een ondernemersfonds of BIZ legt hiervoor een goede eerste basis. Er dient echter ook te worden nagedacht over hoe deze middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet.

Effectiviteit draait daarbij om de gerealiseerde 'output' in relatie tot de gewenste 'outcome'. Maar ook om de mate waarin

met gemeenschappelijke middelen een hefboomwerking kan worden gerealiseerd. In de praktijk blijkt dat het handelingsrepertoire van centrumsamenwerkingen helaas vaak nog beperkt is tot evenementenplanning, straatversiering, gratis wifi en citymarketing. Allemaal nuttig en zeer zichtbaar, maar de uitdagingen waar gemeenten voor staan, vragen naast 'quick wins' ook om meer strategische invulling. Afspraken, bijvoorbeeld, over ingrijpende kwesties zoals de herstructurering van de binnenstad, over krimp van het winkelaanbod of over functionele transformatie.

### **De koek vergroten of gedeelde smart**

Het laaghangende fruit is een eerste stap om vertrouwen op te bouwen. Het is echter niet zonder meer een voldoende basis voor de duurzame samenwerking die nodig is om te komen tot substantiële ingrepen. Niet alleen is het een grote stap van de aanleg van gratis wifi naar stedelijke herverkaveling, er is ook sprake van andere belangen. Samenwerken met als doel de koek voor iedereen groter te maken is bovendien van een andere orde dan samenwerking die erop gericht is om samen de pijn te verdelen. In dat laatste geval gaan

er namelijk andere krachten en gedragingen een rol spelen. Stakeholders keren zich naar binnen, stellen andere prioriteiten en zetten eigen belangen voorop. Daar waar eerder het gemeenschappelijke doel duidelijk was en gedragen leek, worden nu de conflicterende belangen zichtbaar en ontstaat niet zelden een impasse.

Een bijkomende complicatie is dat voor strategische samenwerking ook andere partijen nodig zijn. Een achilleshiel daarbij is de rol van de vastgoedsector. Vooral kleine gemeenten hebben moeite om deze spelers überhaupt aan tafel te krijgen. Maar ook in grotere gemeenten, zoals Eindhoven of Tilburg waar vastgoedeigenaren via bijvoorbeeld een BIZ-heffing een financiële bijdrage aan de centrumontwikkeling leveren, blijft de actieve betrokkenheid van het vastgoed een uitdaging. De beweegredenen van beleggers zijn voor partijen buiten het vastgoed vaak een black box en bovendien spreken publieke en private spelers verschillende talen.

### **Van stakeholders naar actoren**

Een interessante denkrichting om uit

deze impasse te geraken is het verbinden van belangen aan daadkracht. Veel samenwerkingsvormen zijn momenteel nog vrij eenzijdig gericht op het behartigen van belangen. Hoewel het belangrijk is om in stedelijke ontwikkelingsprocessen belanghebbenden te identificeren en hen te betrekken bij besluitvorming is draagvlak alleen niet voldoende. Er zal ook handelingscapaciteit moeten zijn. We spreken in dat perspectief niet zozeer over stakeholders maar over actoren: partijen die in staat zijn om met hun handelen de ontwikkeling van een plek te beïnvloeden.

Wie vanuit een actor-relationale benadering naar het centrum kijkt, gaat op zoek naar mogelijkheden om werk met werk te maken. Bijvoorbeeld door investeringsagenda's van verschillende partijen met elkaar te verbinden, door beheer- en onderhoudsactiviteiten af te stemmen, of door te prospecteren naar een gezamenlijke waardepropositie. Deze manier van samenwerken vergt van de betrokkenen een gedeeld begrip van het krachtenveld in het centrum. Inclusief de rollen en posities die de verschillende spelers hierin innemen.

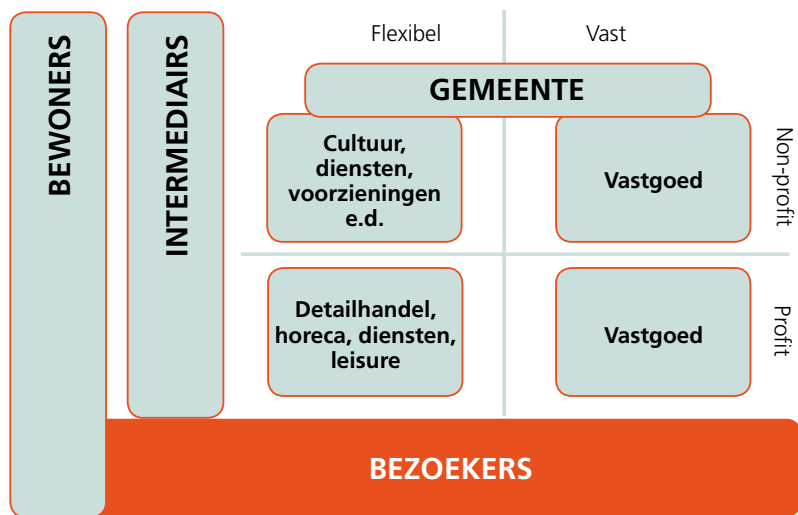
Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan inzicht in ruimtelijk-economische relaties, maar ook aan juridische verbintenissen, financiële afhankelijkheden, of zelfs emotionele binding. Het is belangrijk dat actoren – zowel profit als non-profit – elkaars bedrijfsvoering leren kennen, dat er erkenning is van de uiteenlopende verdienmodellen van de betrokken partijen, evenals eenieders (financiële) draagkracht en daadkracht. Ruimtelijke flexibiliteit (in hoeverre kan een speler zijn activiteiten verplaatsen), investeringshorizon (hoe ver kan een speler vooruit kijken), risicobereidheid (hoeveel armslag heeft een speler) en ondernemerschap (hoe wendbaar is een speler) zijn daarnaast relevante factoren die de handelingsruimte van een actor kunnen bepalen. Gezamenlijk geven deze variabelen het krachtenveld van de binnenstad vorm.

### **Krachtenveldanalyse**

Het Expertteam Winkelgebieden heeft samen met het lectoraat De Ondernemende Regio van Fontys Hogescholen een quickscan ontwikkeld om het krachtenveld van actoren in een binnenstad in kaart brengen.

Het doel van deze scan is het verkrijgen van inzicht in de onderlinge relaties tussen centrumactoren, alsmede het differentiëren tussen verschillende typen (retail)ondernemers, vastgoedpartijen en intermediairs.

De quickscan bestaat uit twee onderdelen: (1) Een inventarisatie van de lokale dynamiek, waaronder mutaties en veranderingen in aanbod, planontwikkeling, centrumvisie en beleid, bereikbaarheid en parkeren, en een overzicht van stakeholders en eigendomsverhoudingen (detailhandel, horeca, vastgoed (lokaal en institutioneel), wonen, cultuur, sociaal-maatschappelijk, onderwijs, kerkgenootschappen, enzovoort). En (2), een interactieve werksessie waarbij door middel van een rollenspel de uitgangspositie en het 'businessmodel' van elk van de actoren worden verkend.



Figuur 1: Schematisch overzicht centrumactoren (bron: Expertteam Winkelgebieden)

De quickscan resulteert in een krachtenveldkaart die afwijkt van een reguliere stakeholderanalyse. Een stakeholderanalyse geeft vooral zicht op de belanghebbenden die actief zijn in een centrumgebied. Deze krachtenveldanalyse gaat een stap verder en brengt ook de business- en organisatiemodellen van de actoren in beeld.

### Casus Deurne

De quickscan is getest tijdens een werksessie in het centrum van Deurne op 26 juni 2017. Bij deze werksessie waren actoren uit verschillende geledingen van de Deurnese samenleving betrokken, waaronder detaillisten en horecaondernemers, vastgoedeigenaren, bewoners, culturele en maatschappelijke organisaties, alsmede vertegenwoordigers

van centrummanagement, makelaardij, bankwezen en de gemeente. In de sessie zijn de verschillende businessmodellen van detailhandel, horeca, culturele instellingen en vastgoedpartijen verkend. Daarnaast is, aan de hand van concrete praktijksituaties, de betrokkenheid van deze partijen bij de opgaven in het centrum besproken.

Terugkerende vraagstukken die daarbij aan de orde kwamen, waren de omvangrijke winkelleegstand, de entree van het centrum vanaf het NS-station, en de impact van het plan Wolfsberg (2006-2010). Deze multifunctionele centrumontwikkeling, bestaande uit tienduizend vierkante meter winkelopervlak (deels vervanging van bestaand aanbod), een parkeergarage, appartementen en een groot cultuurcluster, werd opgeleverd tijdens het hoogtepunt van de economische crisis en heeft een zware wissel getrokken op de vitaliteit van het centrum.

De laatste jaren is sprake van aanhoudende leegstand en de regionale verzorgingsfunctie die het centrum van oudsher had, lijkt langzaam te vervlakken. Deurne is toe aan een herpositionering. Overheid, centrumondernemers en vastgoedeigenaren

erkennen dit en zijn hier volop mee bezig. Dragende krachten zijn de gemeente, het centrummanagement en verschillende lokale ondernemers en vastgoedeigenaren. Hoewel er dus volop energie is, verlopen de processen niet altijd even soepel en duurt het lang voordat iets daadwerkelijk is gerealiseerd.

### **Verschillende perspectieven**

De werksessie bevestigde dit beeld. De politieke en maatschappelijke wil is er, maar toch verlopen processen vaak traag en stroperig. Een van de oorzaken is dat spelers onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars handelings- en belevingswereld. Daarnaast – en wellicht nog wel belangrijker – blijkt dat actoren de consequenties van deze verschillende oriëntaties niet goed kunnen overzien. Uiteenlopende termijnperspectieven, maten van lokale betrokkenheid en risicobereidheid leiden tot andere opvattingen en keuzes.

Lokale ondernemers zijn bijvoorbeeld voornamelijk bezig met de orde van de dag: het runnen van de winkel en het binnenhalen van zoveel mogelijk bezoekers en omzet. Zij zijn heel creatief in het verzinnen van acties

en evenementen die daarop gericht zijn. Minder bedreven zijn ze in het beoordelen van abstracte voorspiegelingen van langetermijnontwikkelingen, laat staan dat zij de mogelijkheid hebben om hierin te participeren. Een verhuizing vergt een investering in een nieuwe inrichting en er moet rekening worden gehouden met een aanvangsverlies. Dit zijn substantiële risico's voor een ondernemer die veelal de handen vol heeft aan de alledaagse dynamiek van de markt.

Daar waar ondernemers behoefte hebben aan korte termijnen, flexibiliteit en aanpassingsvermogen, daar zijn vastgoedinvesteerdere juist gebaat bij zekerheid en continuïteit. Zij investeren grote bedragen en kunnen dit alleen bij een gegarandeerd rendement. Tegelijk zijn aanpassingen aan het vastgoed niet altijd eenvoudig te realiseren. Ook bijsturing vraagt voorbereiding en tijd. Dit langetermijnhandelen kan, op zijn beurt, ervoor zorgen dat lokale ondernemers niet investeren. Bijvoorbeeld omdat de overbrugging te lang is. Vastgoedeigenaren kunnen zo het momentum van de lokale ondernemers missen. In de werksessie was een aantal particuliere beleggers

aanwezig die dit probleem doorzagen. Juist door hun lokale kennis waren zij in staat om mee te denken met ondernemers en te zoeken naar kansen. Een enkeling ging zelfs verder dan dat en hielp ondernemers ook met financiële investeringen.

Dergelijk maatwerk is voor institutionele beleggers vaak niet weggelegd. Zij beschikken over te weinig lokale kennis en begrip, waardoor zij niet de mogelijkheid hebben, of niet krijgen, om mee te denken met de lokale ondernemers en daar waar nodig te schuiven en te herpositioneren. Anderzijds is het voordeel van de institutionele belegger dat deze beschikt over veel meer (financiële) armslag, wat ruimte geeft om bijvoorbeeld kortetermijnverliezen te dragen. Iets wat juist weer voor lokale vastgoedeigenaren lastig kan zijn.

### **Situationeel handelen**

Bovenstaande voorbeelden tekenen het lokale krachtenveld en de verschillen in perspectieven van de actoren. Dergelijke factoren zijn zeer relevant bij centrumontwikkelingen en kunnen deze maken of breken. Nog belangrijker is het om bij samenwerkingen doelgericht in te

spelen op deze verschillen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de uiteenlopende kennis, handelingsmogelijkheden en termijnvisies van lokale en bovenlokale spelers. Het maatwerk van een lokale vastgoedeigenaar kan zo gepaard worden aan de lange adem van een institutionele belegger, of de creativiteit van een starter aan de ervaring van een gevestigde ondernemer. Op deze manier worden gelijktijdig vernieuwing en continuïteit van het centrum geborgd en een win-winsituatie gecreëerd.

De werksessie in Deurne wees bovendien uit dat de interactie tussen actoren sterk situationeel van aard is. In plaats van dat er sprake is van een vastomlijnd speelveld, met vaste spelers in vaste posities, blijkt in de praktijk dat de relaties tussen actoren vorm krijgen in concrete situaties. Situaties zoals de verplaatsing van een ondernemer met groeiambities van een B- naar een A-locatie, de transformatie van een 'rotte kies' naar een culturele bestemming, de huisvesting van een innovatieve starter als aanjager van een probleemlocatie, of de integrale aanpak van een beeldbepalende aanloopstraat. In elk van deze situaties dienen de spelers, binnen de gegeven spelregels, het spel opnieuw uit te vinden.

### Institutionele belegger



De belegger bezit een omvangrijke (inter-) nationale vastgoedportefeuille, vaak bestaand uit grote objecten met meerdere verhuurbare eenheden. Het is een professionele zakelijke organisatie; kapitaalkrachtig en met investeringsvermogen. De belegger voelt weinig pijn van individuele leegstand. Wil bij voorkeur niet afwaarderen en is niet geneigd om huurprijzen aan te passen. Het bedrijf wordt lokaal vertegenwoordigd door een intermediaire vastgoedmanagementorganisatie. De eigenaar zelf is vaak moeilijk bereikbaar. Er wordt gewerkt met een langetermijnhorizon, en er is beperkte binding met de plek. Investerings worden top-down bepaald vanuit de strategie van de totale portefeuille.

### Particuliere belegger



Lokale partij met regionale vastgoedportefeuille van enkele tientallen panden. Dikwijls een familiebedrijf met relatief veel binding met de plek. Veelal gemengde portefeuilles; organisch gegroeid. Lage financieringsgraad en daardoor relatief flexibel bij het bepalen van huurprijsniveaus. Wil graag zakendoen; blinkt uit in handelsgeest en 'boerenslimheid'. Veelal goede kapitaalbasis en enig investeringsvermogen.

## 1<sup>e</sup>/2<sup>e</sup>-generatieondernemer



Deze ondernemer heeft de zaak overgenomen van een voorganger (bijvoorbeeld ouders). Denkt meer als winkelier dan als ondernemer. Hecht veel waarde aan quick wins zoals (gratis) parkeren, fysieke exposure of openingstijden.

Kent zijn klanten, maar heeft minder oog voor innovaties in de markt. Mist daardoor soms de boot. Heeft tijdens de crisis het hoofd boven water kunnen houden door binding van trouwe klanten en (indien eigenaar-gebruiker) door in te teren op zijn vastgoed. Is nu vaak aan het overleven. Zou soms misschien liever stoppen (pensioen), maar zit 'vast' omdat er geen opvolging voor de zaak is en het pand onder water staat.

## Filiaalhouder



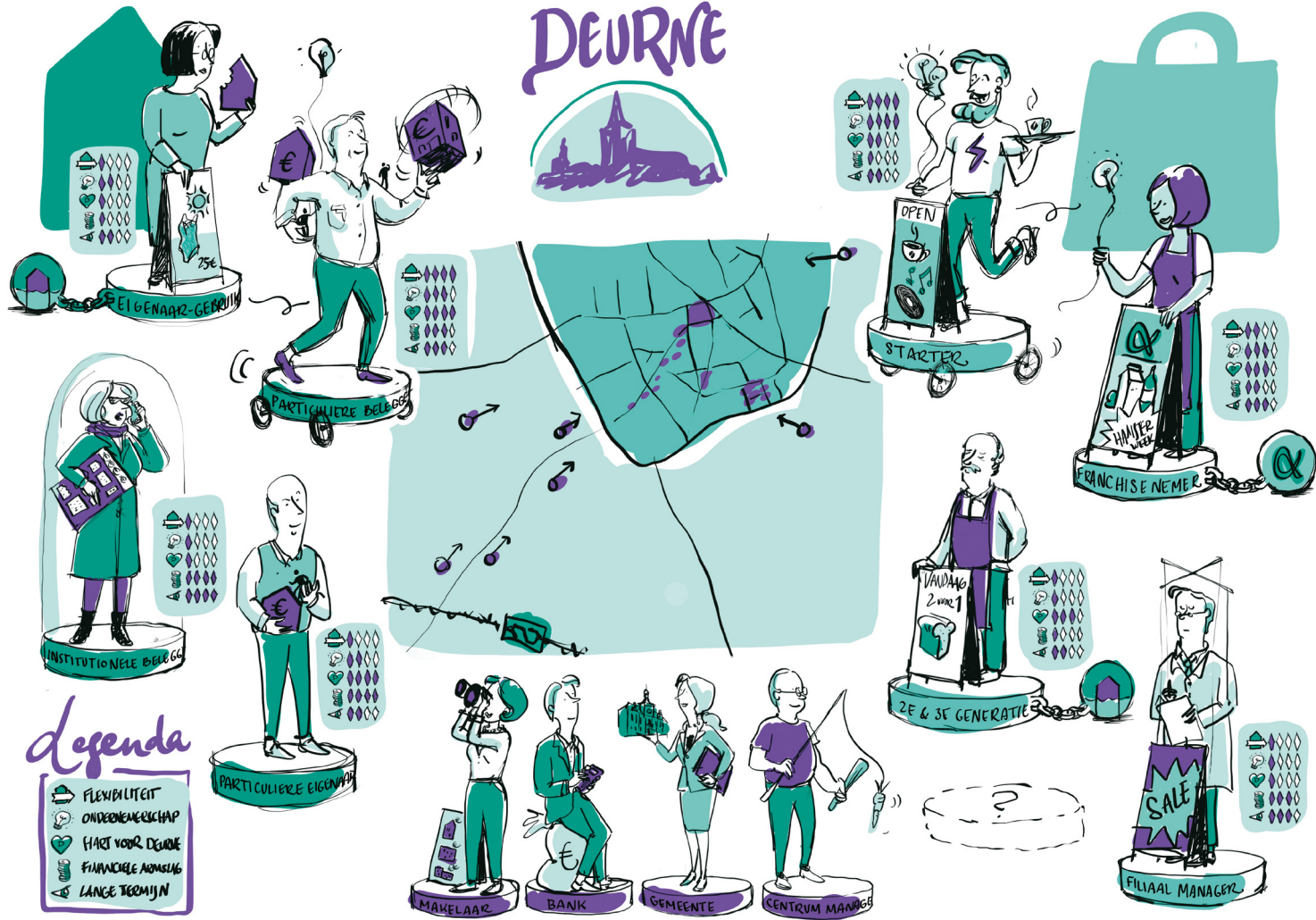
Lokale uitbater van een landelijke keten. Gaat alleen over de bedrijfsvoering, strategische keuzes worden door het hoofdkantoor gemaakt. Hoofdkantoor is moeilijk bereikbaar, trekt eigen plan en laat zich vaak weinig gelegen liggen aan lokale plannen en initiatieven. Pand is in eigendom van de keten of wordt centraal gehuurd. Food-ketens doen het vaak goed (bijvoorbeeld supermarkten), non-food heeft het juist moeilijk. De afgelopen jaren hebben uitgewezen dat deze ketens zomaar kunnen omvallen. Veel ketens krimpen ook in aantal vestigingen.

## Starter



Energieke, vaak jonge, ondernemer. Heeft duidelijke ideeën over wat hij/zij met de business wil. Kiest bewust voor deze plek als vestigingslocatie. Heeft weinig kapitaalcracht en is aangewezen op externe financiering en lage huren. Helaas niet altijd succesvol en daardoor voor andere partijen risicovol als zakelijke partner. Kan bij succes uitgroeien tot 'local hero' of retailer met meerdere vestigingen in de regio.

# DEURNE



## Bewegingsruimte

Een rol die tot dusver nog enigszins onbesproken is gebleven is die van de intermediaire partijen. Spelers zoals het centrummanagement en de gemeente, maar ook makelaars, banken of woningcorporaties. Deze actoren zijn vaak geen directe belanghebbende van het centrumgebied – hoewel zij soms ook als vastgoedeigenaar aan tafel zitten –, maar zij kunnen met hun handelen wel een doorslaggevende invloed uitoefenen op de ontwikkelingen die er plaatsvinden. Bijvoorbeeld door vanuit een onafhankelijke rol mee te denken, of als bemiddelaar tussen partijen op te treden. Maar ook door doelgericht obstakels weg te nemen – bijvoorbeeld op het gebied van financiering, risico's, regelgeving of de beschikbaarheid van alternatieve locaties – en daardoor andere actoren (ondernemers, eigenaren) in staat te stellen om te bewegen.

Een andere groep actoren die nog niet in beeld is geweest zijn de bewoners. Binnen het gangbare denkraam over stakeholders in binnensteden wordt deze doelgroep vaak vooral als een passieve belanghebbende gezien. Een heterogene groep die economisch gewenste

ontwikkelingen kan blokkeren wanneer deze een inbreuk zijn op het woongenot of de leefbaarheid. Bewoners – zeker wanneer het eigenaren betreft – vormen echter ook een positieve kracht. Bijvoorbeeld waar het gaat om het verbreden van investeringen in, of onderhoud aan, het vastgoed of de openbare ruimte. Dat laatste geldt ook voor non-profit instellingen zoals welzijns-, onderwijs- of cultuurvoorzieningen. Hun bedrijfsvoering is weliswaar niet economisch gedreven – en hun investeringsmogelijkheden soms beperkt – maar ook zij beschikken over het nodige (vaak onderbenutte) ondernemerschap. Met de groeiende noodzaak van diversificatie van het centrumgebied zullen we dergelijke niet-commerciële 'businessmodellen' steeds vaker in de binnenstad gaan zien.

Dat laatste brengt ons terug bij het startpunt van deze bijdrage, namelijk de noodzaak om bij samenwerkingen rond centrumontwikkelingen niet alleen rekenschap te geven van uiteenlopende belangen van de gangbare hoofdrolspelers (detailhandel, horeca, vastgoed), maar om aandacht te hebben voor, in te spelen op, en gebruik te maken van

de handelingscapaciteit van alle betrokken actoren in al hun onderlinge diversiteit. Door mee te denken met elkaars behoeften, mogelijkheden en beperkingen, en waar mogelijk belemmeringen weg te nemen, kan de handelingsruimte voor gezamenlijke actie alleen maar worden vergroot.

De illustraties bij dit artikel zijn gemaakt door Kanai ([www.kanai.nl](http://www.kanai.nl)). Deze zijn afkomstig uit het visuele verslag dat is gemaakt van de werksessie in Deurne.