

2 ONDERNEMEND BINNENSTADS- MANAGEMENT: OMGAAN MET TRANSITIE

Ondernemend binnenstadsmanagement: Omgaan met transitie

Cees-Jan Pen

is lector De Ondernemende Regio bij
Fontys Hogescholen.

Cees-Jan Pen

Nederlandse binnensteden bevinden zich als gevolg van diverse trends – klimaat, maatschappij, demografie, economie en technologie – in een dynamisch en complex transitieproces. Deze transitie moet door samenwerkende en betrokken private en publieke stakeholders uit de binnenstad worden gemanaged om zodoende centra veerkrachtig te maken en houden. Lange tijd richtte dit binnenstadsmanagement zich vooral op operationele zaken rond de aankleding van en events in de binnenstad (Platform31, 2016). Zo staat menig binnenstad in de maand december in de kerstspotlights.

Anno 2018 zijn die spotlights er letterlijk en figuurlijk het gehele jaar. Binnensteden worden gezien als kloppend hart van een stad of dorp, ze worden behandeld als grootste werkgever en ze vormen meer en meer een cruciale magneet voor de trek naar de stad. Mede door de publicatie 'Veerkrachtige binnenstad'

van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2015 is het besef gegroeid dat Nederlandse binnensteden er – zeker in internationale context – gewoon goed voor staan. Het is echter wel zaak om in deze centra in te spelen op transities, met name ingegeven door veranderingen en krimp in retail.

Internationale lessen (Evers & Pen, 2017)

Noord Amerika

De Verenigde Staten en Canada zijn het voorland van menig perifere retailontwikkeling. Hier is veel kennis voorhanden over ruimtelijke en economische effecten van shopping malls, factory outlet centers, downtown malls en stripmalls: “The United States has now more shopping centers than high schools, and in the last forty years, shopping center space has increased by a factor of twelve. By 2000, there were more than 45,000 shopping malls with 5.47 billion square feet of gross leasable space in the United States. Currently, America’s shopping centers generate more than a trillion dollars in annual sales” (Farrell, 2003, p. xi).

De afgelopen decennia is sprake van een duidelijke omslag. Amerikaanse steden willen niet langer een ‘doughnut city’ zijn met een Central Business District waar weinig te beleven is. Tegelijkertijd zien we dat menig mall aan het eind van de levenscyclus is. Er is zelfs een speciale website – <http://deadmalls.com> – die hun teloorgang in beeld brengt. De daardoor ontstane grayfields vormen een

belangrijke planologische opgave die zelfs toonaangevende landelijke bladen haalt zoals Time, Business Insider en The Atlantic.

Daarnaast is in de VS een grote discussie losgebarsten over ‘urban food deserts’ waar bewoners geen vers voedsel kunnen kopen binnen een acceptabele reistijd. Perifere detailhandel is één van de schuldigen. Ook is er veel maatschappelijke weerstand tegen grote perifere winkels, in de volksmond: big-box stores. Er zijn zelfs boeken geschreven om burgers te helpen om deze tegen te houden. California heeft inmiddels een anti-big-box-beleid ingevoerd, een prestatie gezien de sterk liberale wetgeving in Amerika.

Frankrijk

Franse hypermarchés worden vaak in het perifere retaildebat genoemd als een ‘bad practice’. Deze centra hebben een zeer uitgebreid assortiment tegen lage prijzen, zijn gericht op de auto en beschikken over de bekende grote hoeveelheden gratis parkeerplaatsen. De eerste verscheen in 1963, de honderdste in 1970 en in 1997 waren er al 1.117. Hypermarchés groeiden

niet alleen in aantal maar ook in omvang. In Nederland leidt de mogelijke komst van een Hypermarkt bij Steenwijk van 20.000 vierkante meter al geruime tijd tot een heftig debat en onrust in omliggende centra. Hypermarchés nemen bijna de helft van de totale Franse detailhandelsomzet in food voor hun rekening.

Frankrijk heeft sinds de jaren zeventig regels ingevoerd om de groei van hypermarkten aan banden te leggen vanuit het motief de middenstand te beschermen. In de jaren negentig zijn voor het eerst stappen gezet zodat alle winkels groter dan 300 vierkante meter onderwerp van discussie zijn geworden. In Frankrijk is ook sprake van een verzadigde overbewinkelde markt en een hernieuwde focus op kloppende centra. In Parijs moet het pand van een bakker, groenteman of slager een vergelijkbare functie houden. Zo wordt voorkomen dat een stad een standaardproduct wordt.

Duitsland

Met name in oostelijk Duitsland zijn in de jaren negentig – mede door het ontbreken van een functionerend planologisch systeem na ‘Die Wende’ – vele shopping malls, factory

outlet centers en strip malls haastig gebouwd. Deze zijn ook in het Westen te vinden maar zijn daar vaak eerder (in de jaren zeventig en tachtig) gerealiseerd. Vanaf het begin zijn deze ontwikkelingen als ongewenst bestempeld. Op federaal niveau is in 1968 regelgeving voor de detailhandel ingevoerd om de hiërarchie van (winkel)centra te handhaven. De regels werden in 1977 aangescherpt met een bepaling dat winkels groter dan 1.500 vierkante meter alleen binnen bestaande winkelgebieden gebouwd mochten worden. Dit beleid heeft de ontwikkeling van perifere winkelcentra behoorlijk afgeremd.

Duitse ontwikkelaars ontdekten (net als de Franse) al snel dat ze winkels naast elkaar net onder de toegestane norm in het buitengebied konden bouwen. Deze strategie werd in 1990 moeilijker met het verlagen van de norm naar 1.200 vierkante meter, en in Nordrhein-Westfalen zelfs bijna onmogelijk nadat in 1996 de zogenaamde Einzelhandelserlaß werd ingevoerd. Bij het toekennen van deze vergunning wordt de omvang ook in de afweging meegenomen (Evers, 2004, p. 88). De algemene tendens in Duitsland is dus een aanscherping van de restrictieve

regelgeving op federaal en deelstaatsniveau om de plannen van gemeentes te coördineren. Uit een recent landelijk rapport van het BBSR (een soort planbureau) blijkt de urgentie hoog (BBSR, 2017).

België

De perifere baanwinkels in België zijn niet erg groot in vergelijking met Frankrijk, maar in tegenstelling tot Nederland heeft elk dorp er ten minste één. Locatus vond er zeventig tot tachtig alleen al in Vlaams-Brabant. Hier bevinden zich ook meer kleine zelfstandigen, en komen ze voor op onverwachte locaties zoals in het buitengebied. Ook vertonen de winkelgebieden minder cohesie dan in Nederland: ze bevatten minder winkels en hebben geen duidelijke grenzen (soms worden ze onderbroken door, of afgewisseld met rijen woningen, waardoor het moeilijk te schatten is waar het ene winkelgebied ophoudt en het andere begint).

In België is verdere groei mogelijk. Per inwoner is er minder winkelopervlak dan in Nederland (1,38 vierkante meter per inwoner ten opzichte van 1,6 vierkante meter in Nederland). Niet lang nadat België een serieus beleid tegen

perifere detailhandel leek te gaan voeren, is de zogenaamde IKEA-wet ingevoerd op 1 maart 2005. Deze wet geeft meer beslissingsbevoegdheid aan de gemeente, maakt geen onderscheid meer tussen perifere en centrum en vereenvoudigt de vergunningsprocedures (Vastgoedmarkt, 2005, p. 45). Het is niet verwonderlijk dat deze wet zwaar bekritiseerd wordt door verenigingen van bestaande winkeliers en vastgoedeigenaren in de steden en toegejuicht wordt door buitenlandse ontwikkelaars.

Verenigd Koninkrijk

Sinds Thatcher aan de macht kwam heeft het Verenigd Koninkrijk te maken gehad met forse perifere detailhandelsontwikkelingen. Mede hierdoor is een uitgebreide onderzoekstraditie ontstaan rond binnensteden en perifere ontwikkelingen. In de jaren 90 zijn op deze empirische onderbouwing strengere planologische beperkingen ingevoerd (en tien jaar later weer losgelaten). Charles Landry concludeert dat in Engeland perifere detailhandelsvormen “het levensbloed aan steden onttrekken” (2007, p. 129), wat leidt tot een afname in lokale middenstand.

Dit stimuleert het proces waarin ketens het stadsbeeld bepalen. Hij typeert dit als het 'Tesco-effect': zodra een Tesco opent, zie je lokale winkels sluiten.

Zorgen over de binnensteden hebben in 2012 geleid tot het zogenaamde Portas-advies in opdracht van de toenmalige regering Cameron, wat ervoor heeft gezorgd dat titels als 'How to save our Town Centres' van Dobson in 2015 en 'The Battle for the High Street' van Hubbard in 2017 verschenen. De bijna activistische titels geven helder weer dat de omslag in het Verenigd Koninkrijk ingrijpend is.

Professioneel binnenstadsmanagement

De afgelopen tien jaar werd meer en meer duidelijk dat veel binnenstadsorganisaties onvoldoende professioneel zijn georganiseerd, betrokken partijen te weinig samenwerken en substantiële middelen en een langetermijnvisie ontbreken. Onder meer BRO adviseurs en het door hen geïnitieerde Platform Binnenstadsmanagement – met de verkiezing van beste binnenstad –, Platform31 en betrokken winkelorganisaties als Detailhandel Nederland, Inretail, het

voormalige Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en de Nationale Raad Winkelcentra (NRW) agendeerden het belang van binnenstadsmanagement.

In de meeste binnensteden begon de samenwerking ten behoeve van een sterkere binnenstad in de jaren 80 en 90 met de oprichting van een Stichting Binnenstadsmanagement. In 1995 is ten behoeve van kennisontwikkeling en kennisdeling de Stichting Platform Binnenstadsmanagement opgericht. Daarna geven het Handboek Centrummanagement van KVK Brabant en HBD (2010) maar ook de masterscriptie van Van Aarle (2009) een mooi tijdbeeld van de onvermijdelijke veranderingen. Tijdens en na de crisis – aangejaagd door de

De afgelopen tien jaar werd meer en meer duidelijk dat veel binnenstadsorganisaties onvoldoende professioneel zijn georganiseerd

winkelcrisis en het omvallen van belangrijke gevestigde winkelmerken – is het debat over binnenstadsmanagement in een stroomversnelling geraakt.

Voorname impulsen waren de aandacht voor de fors toegenomen leegstand en de vorming van zogenaamde ondernemersfondsen en bedrijveninvesteringszones (BIZ).¹ In 2005 werd in Leiden het eerste ondernemersfonds opgericht dat gemeentebreed van opzet is, met voor diverse deelgebieden, waaronder de binnenstad, een afzonderlijk door de daar gevestigde ondernemers te beheren fonds. De financiële middelen werden opgebracht door een OZB-opslag van 5,3 procent voor niet-woningen. Dit idee van gezamenlijk investeren met behulp van een mede door ondernemers

te financieren fonds werd door steeds meer steden over genomen.

Strategieën

In het kennisdossier Vitale Binnensteden van Platform31 biedt de publicatie 'Winkelgebied van de toekomst: Lessen voor de praktijk' (2015) een basis voor gebiedsgerichte oplossingen. Deze beslaat vier domeinen – kennis, visie, procesvoering en uitvoering – die een bruikbare checklist vormen om langs te lopen bij de totstandkoming van lokale of regionale strategieën voor winkelgebieden.

De omvangrijke landelijke Retailagenda uit 2015 is de resultante van deze hernieuwde aandacht voor de binnenstad. De Retailagenda is een initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en organisaties en marktpartijen die streven naar een gezonde retailsector. De Retailagenda bestaat uit 21 afspraken die erop gericht zijn om samen de aantrekkelijkheid van winkelgebieden te vergroten. De nadruk ligt op het terugdringen van het aantal vierkante meters winkelruimte en het schrappen van overbodige plancapaciteit.

De komende twee jaar zet de Retailagenda in op de sturende rol van gemeenten en provincies en de creatieve wijze waarop zij hun instrumentarium inzetten. Transformatie speelt hierbij een sleutelrol, maar is tegelijkertijd ook een opgave waar veel gemeenten mee blijven worstelen. Vijf thema's staan centraal: lokale en regionale sturing, transformatie in het fysieke domein, flexibilisering van de huurmarkt, Human Capital Agenda en kenniscreatie en innovatie. De uitdaging is nu te beschikken over een professionele organisatie die de transities in de binnenstad kan regisseren.

Andere binnenstadsorganisatie

De huidige dynamische tijd vraagt dus om een ander type organisatie van de binnenstad. Dit is tevens de kern van het project De Ondernemende Binnenstad. De binnenstad zal op een andere, meer ondernemende, manier moeten worden 'gerund'. De grootste uitdaging is hoe deze, vaak te versteende, centra met een zorgelijke luchtkwaliteit inspelen op de klimaat- en energieveranderingen. Op diverse plekken wordt ingezet op vergroening, het weren van vervuillende auto's, scooters, bevoorrading,

aanpak van hittestress en opvang overtollig water na hoosbuien.

Vanuit de consument en markt worden binnensteden steeds meer gezien als 'places to be and meet' in plaats van het steeds meer achterhaalde beeld van het centrum als winkelcentrum (place to buy). Aangejaagd door prikkelende bijdragen over de impact van het webshoppen van Molenaar (2013, 2015 en 2017) en Jongen & Heesen (2016) staat menig fysieke winkel onder druk om meer te doen met online shoppen. Binnensteden moeten zich profileren door minder op elkaar te lijken en een eigen karakter te ontwikkelen. Vaak is het noodzakelijk dat het kernwinkelgebied inkrimpt en dat in delen van de binnenstad detailhandel plaatsmaakt voor andere functies.

Deze opgaven kunnen alleen in publiek-private samenwerking succesvol worden opgepakt. Binnensteden moeten een eigen profiel en DNA ontwikkelen en cultiveren. Hiervoor is een sterke binnenstadsorganisatie nodig met voldoende budget, een activiteitenplan met een duidelijke focus en het lef om afwijkende keuzes te maken. Consumenten gaan voor

authenticiteit en eigenzinnigheid. Bij deze ingrijpende veranderingen is het gewenst om de organisatie van de binnenstad te versterken en te professionaliseren.

Voor De Ondernemende Binnenstad is samen met Herbert ter Beek (Bureau voor Economische Argumentatie) een analyse gemaakt van de professionaliteit van centrummanagement in de grotere gemeenten van Noord-Brabant. De analyse toonde klip en klaar aan dat ingrepen in de huidige wijze van binnenstadsorganisatie hard nodig zijn. Cruciaal is dat de binnenstad hierbij niet langer als winkelcentrum wordt beschouwd (Dobson, 2015).

Op basis van eerdere met Ter Beek uitgevoerde analyses van detailhandels- en binnenstadsvisies in opdracht van Platform31 zien we dat 2012/2013 een echt omslagpunt is.

Integrale visie binnenstad

Voor het levendiger maken van de binnenstad is een integrale benadering nodig. Daarbij is het cruciaal om de woonfunctie te versterken, zodat de binnenstad daadwerkelijk bruisender wordt. De ruimtelijke uitdagingen die ontstaan

Tot 2010-2012

- Planoptimisme, 'groeidenken'.
- Binnenstad = Place to Buy.
- Sterk accent op ruimtelijke ontwikkeling en vastgoedprojecten.
- Matige uitvoeringskracht, uitvoering 'belegd' bij centrummanager/-management.
- Overheersende gedachte: "het is een forse dip, maar het trekt weer over".
- Sterk aanbodgericht denken.

Vanaf 2012

- Geen m² meer erbij!
- Binnenstad = Place to Be/Meet.
- Minder accent op RO, meer op beleving en vermaak.
- Pogingen om publiek-private organisatiekracht breder op te zetten.
- Overtuiging dat "iets structureel veranderd is".
- Vraaggericht denken, vanuit (potentiële) bezoeker/bewoner/ondernemer.

Figuur 1: De omslag in het denken over binnensteden (Ter Beek, 2015)

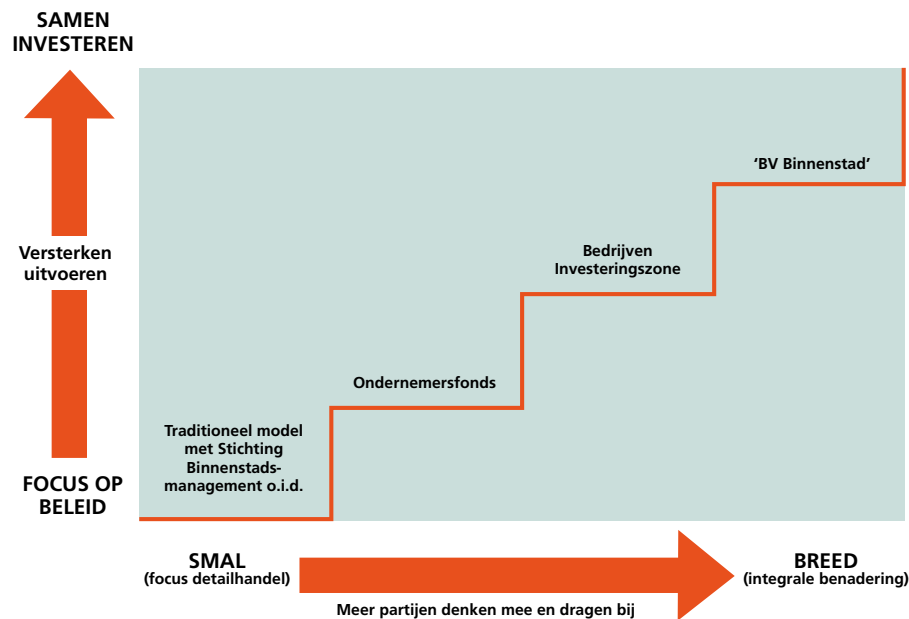
door de krimp van de detailhandel moeten worden opgevangen door ondernemers die binnen ruime kaders tot creatieve en innovatieve oplossingen kunnen komen. Gezamenlijke investeringen renderen als wordt ingezet op 'doorbraakprojecten'. Het is nodig echt ruimtelijk te herstructureren en te investeren in een beter product, meer beleving en effectieve promotie. Maak daarin keuzes of zoals het motto van Eindhoven is: 'wie niet kiest, verliest'.

Uit een quickscan van Fontys Hogescholen blijkt dat de meeste steden in Noord-Brabant al ondernemersfondsen hebben. Vaak worden

vanuit dit fonds echter dezelfde en traditionele beslissingen gemaakt. Ongeveer een derde van het budget wordt besteed aan feest- en sfeerverlichting. Nog een derde gaat naar een binnenstadmanager. De rest van het geld wordt besteed aan onder andere promotie en citymarketing. Dit bestedingspatroon zorgt er niet voor dat binnensteden zich effectief kunnen profileren. Door het slimmer investeren van de beschikbare middelen ontstaat er meer diversiteit en sterkere profilering.

Onderstaande figuur ligt ten grondslag aan project De Ondernemende Binnenstad. Tot nu toe zien we dat veel binnenstadsorganisaties zich nog onderaan de ladder begeven.

Gezamenlijke investeringen renderen indien wordt ingezet op 'doorbraakprojecten'



De juridische vorm (stichting, vereniging, BV of anders) en de vorm van de te introduceren heffing zijn vanzelfsprekend van belang, maar uiteindelijk gaat het om de inhoud van de samenwerking en de wijze waarop relevante partijen aangehaakt zijn en participeren in de gewenste integrale benadering van de binnenstad en het gezamenlijk investeren in de toekomst van de binnenstad.

Grootste risico is dat op dit moment de organisatie grotendeels wordt overgelaten aan de binnenstadmanager. De binnenstadmanager kan moeilijk alleen zo'n veelzijdige functie vervullen: het contact met de ondernemers en de gemeente onderhouden, visies ontwikkelen en daar draagvlak voor creëren, het regisseren van betrokken partijen, het runnen van organisaties en deskundig zijn op voor de binnenstad belangrijke aspecten. Zeker als je kijkt wat er op korte en langere termijn nodig is, zoeken we een schaaap met vijf of wel zes poten.

Figuur 2: Ontwikkeling van professioneel binnenstadsmanagement

Korte termijn

- Organisatiekracht versterken.
- Transformatieopgave is grote uitdaging, dus oppassen voor te sterke afbouw van formatie en middelen.
- Zorgen voor voldoende 'programmering' in de binnenstad (evenementen, cultuur, horeca, publieksfuncties enz.).
- Kiezen voor compact, met perspectief voor de daar uit voortvloeiende transformatiegebieden.
- Overwegen van een vastgoedinstrument of sloopfonds.

(Middel-) Lange termijn

- Binnenstad niet langer profileren als koopcentrum, maar als kloppend hart van de stad.
- Verdichten en verkleinen van binnensteden waarmaken (in sommige steden zal dan tot misschien 20 procent van het winkelvloeroppervlak moeten verdwijnen).
- Een oplossing zoeken voor de in elke stad aanwezige problematische vastgoedprojecten met te weinig sfeer en beleving en die net buiten de belangrijkste passantenstromen vallen

Noot

1. In 2009 is met de Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ) de mogelijkheid gecreëerd van een meer gebiedsgerichte aanpak, waarbij ondernemers in een gebied er samen voor kiezen een voor iedere ondernemer verplichte heffing in te voeren ten behoeve van gezamenlijke investeringen in veiligheid, tegengaan van verloedering, extra toezicht, gezamenlijke promotie en dergelijke.

Literatuur

- Aarle, S. van (2009). *Centrummanagement: de smeerolie voor de binnenstad* (master's thesis) Retrieved from: <http://binnenstadsmanagement.org/content/files/centrummanagement-de-smeerolie-voor-de-binnenstad.pdf>
- Beek, H. ter (2015). *De binnenstad als buitenkans: Profileren, concentreren en organiseren*. Den Haag: Platform31
- Detailhandel Nederland (2017). *Leefbaarheid onder druk door oplopende leegstand winkels* [Persbericht] Opgehaald van <https://www.detailhandel.nl/nieuws/persbericht-leefbaarheid-onder-druk-door-oplopende-leegstand-winkels>

Figuur 3: Uitdagingen voor binnenstadsmanagers (Ter Beek, 2015)

Richting de komende gemeenteraadsverkiezingen zijn recent bruikbare aanvullende adviezen verschenen voor ondernemende binnenstadsorganisaties die werken aan ondernemende binnensteden. Probleem is en blijft dat veel adviezen eenzijdig kiezen voor de achterhaalde kijk op de binnenstad als place to buy. Anderzijds loopt de landelijke Retailagenda door tot 2020 en hierbij speelt innovatie een voorname rol. De NRW heeft in oktober 2017

een handreiking opgesteld over succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming en de rol van stakeholders en instrumenten. Dezelfde maand agendeerde Detailhandel Nederland (2017) een advies over de oplopende druk op de leefbaarheid van kernen als gevolg van oplopende leegstand

- Dobson, J. (2015). *How to save our town centres: A radical agenda for the future of high streets*. Bristol: University Press
- Evers, D. et al. (2015). *De veerkrachtige binnenstad*. Den Haag: PBL.
- Evers, D., & Pen, C.J. (2017). *Van winkel- naar kloppend centrum*, Service Magazine, 25, 1
- Jongen, W., & Heesen, M. (2016). *Het einde van online winkelen: De toekomst van retail in een wereld die altijd verbonden is*. Amsterdam: Business Contact
- KvK Brabant & Hoofdbedrijfschap Detailhandel (2010). *Handboek Centrummanagement 2010*
- Ministerie van Economische Zaken (2015). *Retailagenda*
- Molenaar, C. (2013). *Actie! Noodplan voor de retail*. Amsterdam: Boom Uitgevers
- Molenaar, C. (2015). *Why Customers Would Rather Have a Smartphone than a Car: relationship retailing as an opportunity*. Oxford: Taylor & Francis Group
- Molenaar, C. (2017). *De kracht van platformstrategie: het is buigen of barsten*. Amsterdam: Boom Uitgevers
- NRW (2017). *Succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming*. Utrecht: NRW
- Raatgever, R., Smit, H., & Nicasie, J. (2015). *Winkelgebied van de toekomst: Lessen voor de praktijk*. Den Haag: Platform 31