



KANSEN VOOR DE STEDELIJKE WINKELSTRAAT — NAAR EEN INTEGRALE AANPAK

Wim-Jaap Eising
Afstudeerscriptie Master City Developer
Erasmus Universiteit Rotterdam
Amsterdam, augustus 2005

**KANSEN VOOR DE
STEDELIJKE
WINKELSTRAAT**

**—
NAAR EEN
INTEGRALE AANPAK**

Deze scriptie KANSEN VOOR DE STEDELIJKE WINKELSTRAAT –
NAAR EEN INTEGRALE AANPAK is geschreven als afsluiting van de
studie Master City Developer aan de Erasmus Universtiteit Rotterdam.

Scriptiebegeleider: Erik Braun

Deze studie heb ik kunnen volgen met financiële steun van
Inbo Adviseurs Ruimte & Vastgoed – waarvoor veel dank!

Wim-Jaap Eising
Amsterdam
augustus 2005

Alles uit deze scriptie mag worden gebruikt – maar laat het vooraf even
weten. Wim-Jaap Eising (wimjaap.eising@inbo.com)

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Samenvatting	11
Inleiding	15
Context	23
Inhoud	37
Actoren en middelen	47
Proces	61
Tussen-evaluatie	69
Praktijkonderzoek	75
Eindevaluatie	95
Bronnen	103

VOORWOORD

Leuke opleiding,
leuke medestudenten,
leuke docenten,
leuk vakgebied,
leuk onderzoek.

En tijdens het schrijven van een scriptie zijn ook alle afleidingen leuk!

Uiteindelijk toch weer gelukt. Mijn dank gaat uit naar Maaïke, voor het geven van het laatste zetje, geduld en begrip. Nu weer samen leuke dingen doen. Bedankt ook Erik Braun, voor het klankborden, bijsturen en uitdagen. Mijn onderzoek heeft fantastische gesprekken opgeleverd over het leven in de stad. Nieuwe inzichten en aanknopingspunten voor mijn dagelijkse werk.

Dit onderzoek vormt het sluitstuk van een eerste generatie deelnemer van de opleiding Master City Developer. Jan, Marco en alle docenten bedankt, en dat er nog maar vele studenten mogen volgen!

Wim-Jaap

SAMENVATTING

SAMENVATTING

Achtergrond en vraagstelling

Verbeteringsoperaties van winkelstraten in het stedelijk gebied komen vaak moeizaam tot stand. In de straat wordt niet alleen gewinkeld, maar ook gewerkt, gewoond en verpoosd. Al deze functies stellen eisen aan de straat die niet altijd met elkaar overeenkomen. Het eigendom is verdeeld en de fysieke ruimte voor ruimtelijke verbeteringen beperkt. In deze scriptie is onderzocht op welke wijze een integrale gebiedsaanpak kan bijdragen aan de verbetering van stedelijke winkelstraten. Gezocht is naar aanknopingspunten tussen de theorievorming omtrent integrale gebiedsontwikkeling en de verbeteringsopgave van de winkelstraat.

Procesaanpak

Een integraal planproces richt zich op het stapsgewijs verkleinen van de risico's en het verhogen van het commitment van partijen. Vanuit de studie van de problematiek kunnen voor de aanpak van de winkelstraat de volgende stappen worden onderscheiden:

Verkrijgen van draagvlak: gemeente en ondernemers werken gezamenlijk een visie uit op een winkelstraat, vanuit een integraal onderzoek naar sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen. De visie richt zich op het verbeteren van de winkelstraat in al haar facetten, als winkel, woon- en verblijfsgebied.

Verkrijgen van commitment: vanuit een overlegsituatie met belanghebbenden wordt in gezamenlijkheid gezocht naar haalbare en wenselijke projecten. De onderhandelingsresultaten worden gevisualiseerd en bekrachtigd in een Masterplan of convenant.

Vastleggen van commitment: Per project spannen partijen zich in om projecten financieel dekkend te krijgen, worden afspraken contractueel bekrachtigd en wordt de wenselijke organisatievorm vastgesteld.

Voorwaarden voor succes

Evaluatieonderzoek van praktijkcases wijst uit dat een succesvol, integraal planproces tot de realisatie van ambitieuze projecten kan leiden. Deze projecten zouden vanuit een sectorale benadering weinig kans van slagen hebben. De geboekte resultaten van een integraal planproces hangen af van de aanwezigheid van een groot aantal succesfactoren:

- Gemeenschappelijk gevoel van urgentie
- Besef van wederzijdse afhankelijkheid
- Aansluiting van de voorgestelde visie en aanpak bij het overheidsbeleid
- Het dienen van een meervoudig doel
- Overheidssubsidies
- Betrokkenheid van kapitaalkrachtige partijen met een belang in de straat

Meerwaarde integrale aanpak

Bij lang niet alle winkelstraten die in moeilijkheden verkeren zijn deze factoren aanwezig. De praktijk wijst uit dat een integraal planproces ook niet per definitie leidt tot structurele verbeteringen. De meerwaarde van een integrale aanpak is wel dat snel inzicht wordt verkregen in het haalbare ambitieniveau in de planvorming. De projecten kunnen hierop worden aangepast. Ook leert dit onderzoek dat ambitieuze projecten niet per definitie het meest effectief zijn. Het stedelijk gebied biedt voor

sommige straten kansen, die met relatief eenvoudige projecten kunnen worden benut.

Bijdrage integrale aanpak

Voor veel winkelstraten geldt dat de verzorgende functie onder invloed van toenemende concurrentie sterk is teruggedrongen. De kansen in deze straten liggen alleen nog in versterking van de dagelijkse functie. Dit vraagt doorgaans om ingrijpende structurele verbeteringen. Met een integrale aanpak kan de kans op realisatie worden vergroot. Hiervoor moet de aanpak zich richten op de verwezenlijking van de succesfactoren. De belangrijkste hiervan zijn: een visie die een meervoudig doel dient, het op de politieke agenda zetten van de straat, actief zoeken naar welwillende partners en het creëren van een open, op kansen gericht planproces.

INLEIDING

ACHTERGROND

Vanuit mijn onderzoek- en advieswerk ben ik gefascineerd geraakt door de sterke dynamiek die zich voordoet in de historische winkelstraten in de Nederlandse steden. Winkelstraten raken in verval, veranderen van kleur, worden hip of veranderen van functie. Hierbij doel ik niet zozeer op het centrumgebied, dat door de jaren heen zijn functie als hoofd-winkelgebied heeft weten te behouden. Interessanter zijn de centrumrandstraten of de hoofdwinkelstraten in de diverse wijken en delen van de stad. In Amsterdam is de Utrechtsestraat een voorbeeld van zo'n centrumrandstraat. Ooit bekend om de prostitutie, nu gewaardeerd vanwege de vele speciaalzaken en horecagelegenheden.

De positie van deze winkelgebieden staat onder invloed van een groot aantal uiteenlopende, sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke en economische factoren. Veranderingen in bevolkingsaantal en –samenstelling, wijzigingen in de concurrentiepositie en veranderend winkelgedrag bieden soms kansen, soms bedreigingen voor de winkelstraat. Het is niet eenvoudig om als gemeente of winkeliersvereniging in te spelen op deze ontwikkelingen. De situatie van verdeeld eigendom en de verschillende belangen in een dichtbebouwd, multifunctioneel gebied maakt het lastig actief de ontwikkeling van een winkelstraat te sturen.

De stedelijke winkelstraten hebben het over het algemeen niet gemakkelijk. Ze verliezen positie aan de goed bereikbare, grote winkelcentra die aan de randen van de stad zijn gerealiseerd. De parkeerdruk is groot en de winkelpanden zijn vaak te klein. Het aantal winkels in

deze straten is in de loop der jaren verminderd, evenals het verzorgingsniveau.

Vanuit mijn eigen overtuiging maken de winkelstraten een essentieel onderdeel uit van de kwaliteit van het wonen in de stad. Ze fungeren als motor voor de lokale economie, met passende werkgelegenheid voor de stedelijke bewoners. Maar ook als sociale ontmoetingsplaats en visitekaartje voor de buurt. De kwaliteit van de voorzieningen vormt een indicator voor de populariteit van de buurt als woon- en verblijfsgebied. Vanuit deze achtergrond verdient het behoud en versterking van de stedelijke winkelstraat alle aandacht. In het directe belang voor de gevestigde ondernemers en indirect voor de kwaliteit van de woon-omgeving.

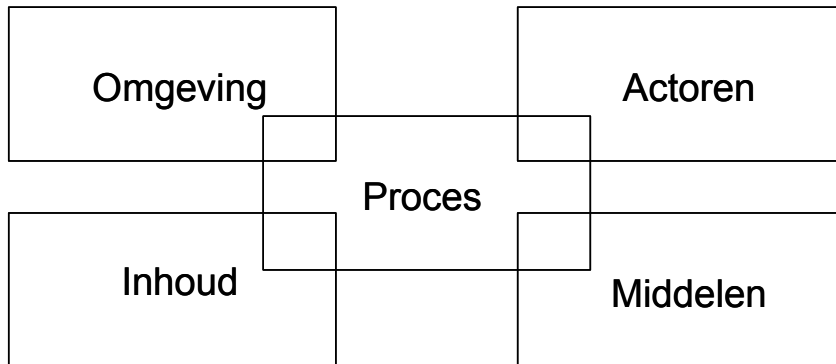
Een integrale benadering van de problemen lijkt voor de verbetering van winkelstraten kansen te bieden. Vanuit de theorie over integrale gebiedsontwikkeling zijn in dit onderzoek de ontwikkelingsmogelijkheden van de stedelijke winkelstraat geanalyseerd. Onderzocht is op welke wijze een integrale aanpak een toegevoegde waarde kan leveren in de zoektocht naar verbetering.

VRAAGSTELLING EN THEORETISCH KADER

Het onderzoek spitst zich toe op de volgende vraagstelling:

Op welke wijze kan een integrale gebiedsaanpak bijdragen aan een succesvolle versterking van in verval geraakte, historische winkelstraten in het stedelijk gebied?

Dit onderzoek analyseert vanuit de theorievorming omtrent integrale gebiedsontwikkeling en mijn praktijkervaring welke stappen genomen moeten worden om deze lastige ontwikkelingsopgaven integraal, inhoudelijk en procesmatig, vorm te geven. Als 'kapstok' maakt dit onderzoek gebruik van de door van 't Verlaat gehanteerde indeling van het vakgebied integrale gebiedsontwikkeling, zoals verwoord in zijn introductieboekwerk voor de studie Master City Developer (Van 't Verlaat, 2003 A). Om grip te krijgen op de complexiteit van integrale gebiedsontwikkeling, hanteert Van 't Verlaat een vierdeling in aspecten, die tezamen het beeld bepalen van dit vakgebied. Deze vier aspecten staan in relatie tot elkaar en beïnvloeden elkaar. De verbindende schakel tussen de vier aspecten vormt het proces, de wijze waarop sturing wordt gegeven aan integrale gebiedsontwikkeling.



Specifiek toegepast op de situatie van de winkelstraten in het stedelijk gebied, laat elk van deze aspecten zich als volgt expliciteren:

Context De context vormt de achtergrond waarbinnen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden. Kennis van deze achtergrond is essentieel, omdat het de mogelijkheden en onmogelijkheden van een ontwikkeling,

zij het op een abstract schaalniveau, bepaalt. Tot de context behoren maatschappelijke, sociale en economische ontwikkelingen, die van invloed zijn op het functioneren van de stad. In dit onderzoek beperk ik me tot die factoren die direct of indirect bepalend zijn voor het functioneren van de stedelijke winkelstraten. Dit betreffen ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde en op het gebied van beleid.

Inhoud De inhoud concentreert zich op de visieontwikkeling voor een winkelstraat, gericht op een duurzame versterking. In dit onderzoek heeft de inhoud betrekking op de problematiek van de winkelstraat en de in de praktijk te onderscheiden succesvolle projecten die een oplossing hiervoor bieden.

Actoren en middelen Beide hebben betrekking op de vastgoed- en ontwikkelingstechnische haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit onderzoek analyseert met welke actoren je expliciet te maken hebt bij de aanpak van winkelstraten en hoe de belangen liggen. 'Middelen' wordt aangeduid met geld, eigendom en instrumenten. Voor ontwikkelingsinitiatieven in het stedelijk gebied zijn deze aspecten sterk bepalend voor de uiteindelijke haalbaarheid. Welke instrumenten staat de overheid ter beschikking, hoe krachtig zijn ze, onder welke voorwaarden werken partijen mee en onder welke voorwaarden kunnen ontwikkelingen succesvol in gang worden gezet.

Proces Het proces vormt de verbindende schakel tussen de context, de inhoud en de actoren en middelen. Het proces heeft in deze studie betrekking op de managementaanpak en het commiteren van betrokken partijen.

FOCUS

De typologie 'historische of stedelijke winkelstraten' verdient een nadere specificatie. In het stedelijk gebied bestaat een grote verscheidenheid aan typen winkelstraten, qua omvang, verzorgingsbereik, branchering en dergelijke. In dit onderzoek richt ik mij op de vooroorlogse winkelgebieden, die als volgt kunnen worden gedefinieerd:

'De natuurlijk ontstane winkelgebieden, gesitueerd aan de ontsluitingswegen van een stad, die een verzorgende functie vervullen op wijk-, stadsdeel- of stedelijk niveau. De winkelgebieden maken onderdeel uit van multifunctionele straten, die een verkeersfunctie, een woonfunctie en een verblijfsfunctie vervullen'

De kleinschalige winkelconcentraties blijven buiten beschouwing, evenals het kernwinkelapparaat van de stad. Hoewel de problematiek overeenkomt, is de aanpak van het kernwinkelapparaat reeds uitvoerig gedocumenteerd. Door een grote marktdruk komen ontwikkelingen in deze centra 'eenvoudiger' tot stand, ondanks de zeer lange planvormingstermijnen. De kleinschalige buurtcentra zijn niet alleen in de stad maar ook in Nederland weinig perspectiefrijk en vanuit de doelstelling van dit onderzoek niet interessant.

Tevens concentreert dit onderzoek zich op de initiatieffase; hoe en op welke wijze wordt een wenselijke integrale ontwikkeling tot stand gebracht? De daadwerkelijke planuitwerking, realisatie en beheerfase komen zijdelings aan bod. Hoewel zeer interessant en tevens van invloed op de haalbaarheid van stedelijke ontwikkelingen, is een nadere analyse in het tijdsbestek van dit onderzoek niet uitvoerbaar.

ONDERZOEKSDOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is een beeld te geven van de toepasbaarheid en de meerwaarde van een integrale aanpak van de stedelijke winkelstraten.

'Integraal' betekent in dit kader dat ondernemers, eigenaren en gemeente gezamenlijk een visie opstellen en in gezamenlijkheid projecten destilleren gericht op een verbetering van de straat in al haar facetten, ruimtelijk en economisch.

Vanuit mijn eigen praktijkervaring realiseer ik me dat de Ausgangssituatie per straat zeer sterk verschilt en dat per situatie maat-werk is vereist. In eerste instantie ben ik op zoek gegaan naar welke stappen genomen moeten worden om de problemen in een winkelstraat integraal aan te pakken. Vanuit de praktijkervaringen en de bevindingen uit de casestudies is getracht de bepalende voorwaarden te destilleren voor een succesvolle integraal ontwikkelingsproces. Met de bevindingen is getracht handvatten te bieden voor de toekomstige planvorming in het stedelijk gebied.

Het onderzoek is in eerste instantie bedoeld voor de gemeentelijke overheden (centrale stad, stadsdelen/deelgemeenten). In hun rol als stedelijk regisseur en vanuit het algemeen belang van een levendige wijkeconomie, biedt dit onderzoek een handreiking voor het formuleren van beleid in het stedelijk gebied.

OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

Gekozen is voor een conventionele opbouw van de rapportage, waarbij in het eerste deel vanuit een literatuurstudie de

toepassingsmogelijkheden van een integrale aanpak op de problematiek van de stedelijke winkelstraat is bestudeerd. Deze studie is opgebouwd uit 4 hoofdstukken, de context, de inhoud, actoren, middelen en het proces. Dit eerste deel sluit af met een evaluatie van de bevindingen. Hierin is een theoretisch model samengesteld waarin de te nemen stappen voor een integrale aanpak staan verwoord. Tevens zijn hierin de voornaamste succesfactoren onderscheiden voor een succesvol integraal planproces.

Het tweede bestaat uit een praktijkstudie waarin 4 cases zijn geëvalueerd. Op basis van een toetsing van de bevindingen aan het theoretisch model, is geanalyseerd in hoeverre sprake is geweest van een integrale aanpak. Tevens is het succes van de gevolgde aanpak beoordeeld.

In het laatste deel, de eindevaluatie, zijn uiteindelijk conclusies over de toegevoegde waarde van integrale gebiedsontwikkeling in de aanpak van de winkelstraten in het stedelijk gebied.

THEORETISCH KADER

Hoofdstuk 2: Context

Dit hoofdstuk zoomt in op de ruimtelijke-economische situatie. Aan de hand van de volgende deelvragen is de uitgangssituatie, de context, van de stedelijke winkelstraat uiteengezet:

- Welke factoren bepalen de marktpotentie van de winkelstraten in het stedelijk gebied?

- Hoe kan vanuit deze achtergrond de economische ontwikkeling van stedelijke winkelstraten worden verklaard?
- Welke kansen en bedreigingen zijn te onderscheiden?

Hoofdstuk 3: Inhoud

Aan de hand van de markttechnische en ruimtelijk-fysieke beperkingen, kansen en bedreigingen is onderzocht welke succesvolle ontwikkelingsrichtingen er zijn te onderscheiden. De volgende deelvragen komen aan bod:

- Welke factoren bepalen het haalbare ambitieniveau in de planvormingsfase?
- Op welke aspecten kunnen winkelstraten in het stedelijk gebied zich versterken?
- Welke succesvolle ontwikkelingsrichtingen zien we in de praktijk?

Hoofdstuk 4: Actoren en middelen

Het vierde hoofdstuk geeft een beeld van de vastgoedtechnische uitgangssituatie van stedelijke winkelgebieden. Deze situatie wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de volgende deelvragen:

- Welke partijen zijn betrokken bij herontwikkeling van winkelstraten, wat is hun belang, hun positie en op welke wijze kunnen zij het planproces beïnvloeden?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet in deze ontwikkelingsopgaven en onder welke voorwaarden zijn zij toepasbaar?
- Wat zijn de kritische succesfactoren voor een haalbare ontwikkeling?

Hoofdstuk 5: Proces

Het vijfde hoofdstuk richt zich specifiek op het proces. Aan de hand van de voorgaande hoofdstukken zijn uitspraken gedaan over de wijze waarop het proces vormgegeven kan worden.

- Wie is over het algemeen de initiatiefnemer?
- Welke managementaanpak is vereist?
- Hoe worden partijen gecommiteerd aan projecten?

Hoofdstuk 6: Tussen Evaluatie

Een theoretisch model voor een integrale aanpak

PRAKTIJKONDERZOEK

Case studies

In dit deel zijn de resultaten van een evaluatieonderzoek van een viertal cases uiteengezet. De analyse en beschrijving per case is als volgt:

Beschrijving aanpak Aanleiding en doelstelling van de aanpak, de tot stand gekomen projecten, de betrokken actoren, toegepaste instrumenten en kenmerken van het proces.

Evaluatie aanpak en geboekt resultaat In hoeverre is sprake geweest van een integrale aanpak en hoe effectief is de aanpak geweest?

Toetsing aan het theoretisch model In welke mate waren de voorwaarden aanwezig voor een succesvolle integrale aanpak?

Er is voor gekozen vier Amsterdamse voorbeelden te nemen, vanuit de vooronderstelling dat de problematiek voor dit specifieke onderwerp binnen de grote steden in Nederland in grote mate overeenkomt. De

vier gekozen winkelstraten verschillen van elkaar qua positionering en type omgeving. Dit is gedaan om de invloed van deze factoren, ook vanuit de vooronderstelling dat deze van invloed zijn op het economisch functioneren, mee te nemen in het onderzoek. Voorts zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- de straten hebben een ontwikkeling doorgemaakt van bloeiende winkelstraat tot probleemgebied
- er heeft actieve planvorming plaatsgevonden
- er is reeds enkele jaren ervaring met de nieuw ontstane situatie, hetgeen evaluatie mogelijk maakt

Het betreft de volgende vier winkelstraten:

Mercatorplein, in stadsdeel de Baarsjes

Beethovenstraat, in stadsdeel Oud Zuid

Haarlemmerstraat, stadsdeel Centrum

De 9 Straatjes, stadsdeel Centrum

Bronnen voor het evaluatieonderzoek zijn opgestelde plandocumenten, statistische gegevens maar vooral ook gesprekken met betrokken ambtenaren, ondernemers en deskundigen. Gesproken is met de volgende personen:

Drs. Aukje Teppema, hoofdplanoloog Economie en Werkgebieden dRO Amsterdam, Wim van Haaster, dienst Economische Zaken Amsterdam, Casper van Gijn, Adviseur Hoofd Bedrijfschap Detailhandel, Nel de Jager, Straatmanager stadsdeel Westerpark Amsterdam, Guido Wallagh, directeur Bureau de Lijn, Gerrie Sierrat, voorzitter winkeliersvereniging Berlage Passage, Jaap Groven, voorzitter winkeliersvereniging De Beethoven, Djoeke Wessing, voorzitter winkeliers-

vereniging 9-Straatjes, Fred J. Kolvoort, senior beleidsmedewerker Economische Ontwikkeling Amsterdam, Marjan Beeman, procesmanager openbaar gebied stadsdeel Centrum, John Avis, beleidsmedewerker EZ stadsdeel Centrum.

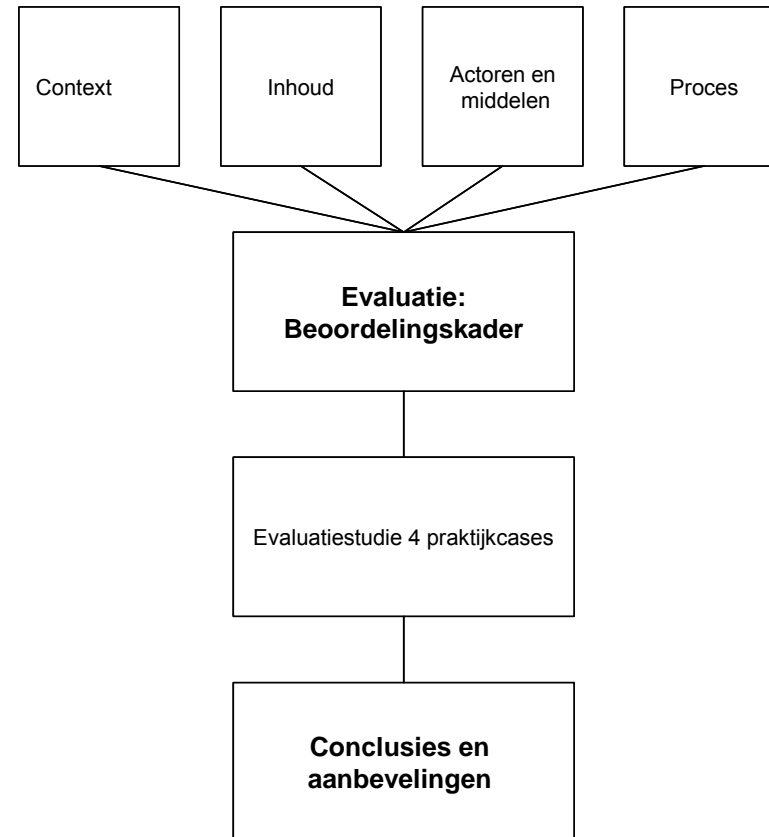
De focus in het onderzoek lag in het 'in grote lijnen' in beeld brengen van de tot stand koming van de ontwikkelingstrajecten, niet zozeer op een gedetailleerde beschrijving van de projecten. Gefocust is op de integraliteit van de aanpak en het geboekte resultaat van de gevolgde aanpak.

EINDEVALUATIE

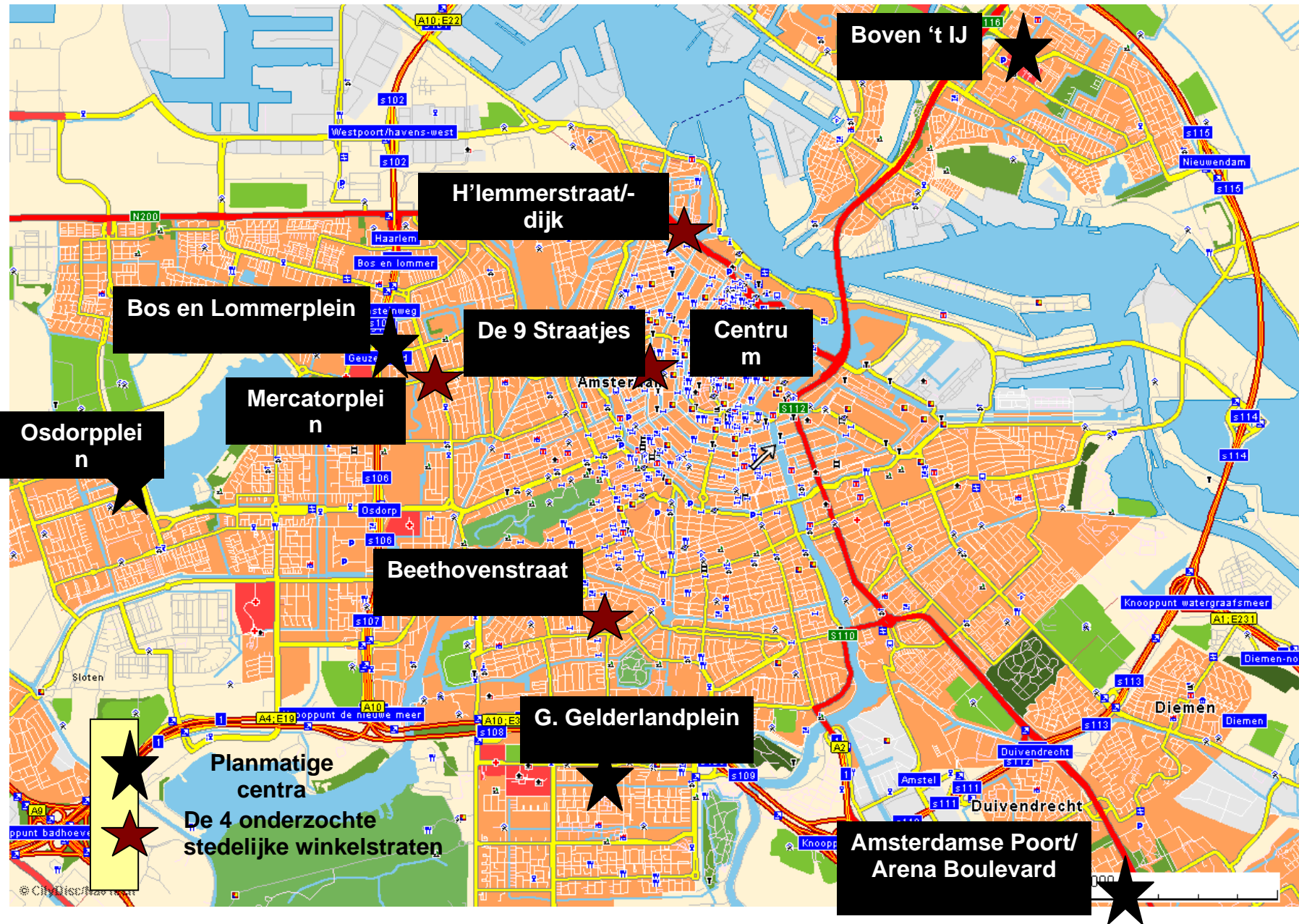
In de eindevaluatie zijn conclusies getrokken naar aanleiding van de vraagstelling van dit onderzoek:

Op welke wijze kan een integrale gebiedsaanpak bijdragen aan een succesvolle, actieve versterking van in verval geraakte, historische winkelstraten in het stedelijk gebied?

Afsluitend zijn aanbevelingen gedaan voor het onderzochte type opgaven en suggesties voor nader onderzoek.



CONTEXT



ORIËNTATIE

In het onderzoek naar de versterkingsmogelijkheden van winkelstraten is inzicht nodig in de achtergrond van de problematiek, de context.

Centraal in dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende vragen:

- Welke factoren bepalen de marktpotentie van de winkelstraten in het stedelijk gebied?
- Hoe kan vanuit deze achtergrond de economische ontwikkeling van stedelijke winkelstraten worden verklaard?
- Welke kansen en bedreigingen zijn te onderscheiden?

Als basis voor dit hoofdstuk geldt een onderzoek dat specifiek inzoomt op de bepalende factoren van het ontstaan van winkelgebieden in het stedelijk gebied (Van Nes, 2004).

HET ONTSTAAN VAN DE STEDELIJKE WINKELSTRUCTUUR

Organische groei

Lang voordat in Nederland het winkellandschap beleidsmatig werd gestuurd, ontstonden in het stedelijk gebied concentraties van winkels aan de belangrijkste aan- en afvoerwegen van de stad. De winkelstructuur in het stedelijk gebied is organisch gegroeid, vooral het resultaat van marktwerking. Die winkelgebieden die het best in staat zijn gebleken in te spelen op de behoeften van de consument hebben overleefd, vele anderen zijn gesneuveld of van functie veranderd.

Het gedrag van consumenten

Het gedrag van consumenten is in de concurrentiestrijd tussen winkels en winkelgebieden een belangrijke scherprechter. Het is de kunst van ondernemers om dit gedrag zo goed als mogelijk te voorspellen en op basis daarvan hun locatiekeuze te maken. Volgens van Nes baseren consumenten hun winkelgedrag op de volgende overwegingen:

- winkelen moet tijdsefficiënt zijn
- Winkelen moet sociaal efficiënt zijn, winkelen als vrije tijdbesteding
- Winkelen moet economisch efficiënt zijn
- Winkelen moet tijd-ruimtelijk efficiënt zijn

Vrij vertaald zoekt de consument het winkelgebied dat binnen een aanvaardbare tijd kan worden bezocht en waar de gewenste produkten tegen de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding kunnen worden aangeschaft. Naast deze rationele overwegingen speelt ook een emotionele overweging een rol, namelijk dat winkelen bij voorkeur aangenaam moet zijn.

Niet voor elke voorgenomen aankoop wegen de vier genoemde overwegingen even zwaar. Om hier grip op te krijgen, onderscheidt Kolpron een drietal typen koopgedrag (Kolpron 1998):

Funshoppen, dan wel het recreatief winkelen, wordt beschouwd als een vorm van vrije tijdsbesteding, met de kernwoorden kijken, vergelijken en verblijven. De sociale factor speelt een grote rol in de locatiekeuze voor dit type winkelgedrag.

Boodschappen doen: de dagelijkse aankopen vinden plaats op die locatie waar alle benodigdheden aanwezig zijn en binnen een kort

tijdsbestek kunnen worden aangeschaft. De tijds- en afstandsfactor en de prijs-kwaliteitverhouding zijn bepalend in de locatieafweging.

Doelgericht winkelen; hieronder wordt vooral verstaan het type winkelbezoek waarvoor consumenten voor een produkt doelgericht één of twee winkels bezoeken. Voorbeelden van formules die doelgericht worden bezocht zijn woninginrichters, tuincentra en auto- en caravan- tooncentra. In de locatieafweging is de afstandsfactor minder van belang, de autobereikbaarheid en de prijs-kwaliteitverhouding des te meer.

Aanbieders van produkten kiezen vanuit deze achtergrond de in hun optiek beste locatie om hun doelgroep te bedienen. Supermarktondernemers zoeken naar locaties op korte afstand van de bewoners (hoewel dit beeld ook aan verandering onderhevig is, zie de paragraaf trends), de modedetailist zoekt naar druk bezochte vrijetijdscentra, met een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Vanuit deze achtergrond zijn in de loop der tijd verschillende typen winkelconcentraties ontstaan, zowel qua omvang als qua aard van het aanbod.

TYPERING VAN WINKELGEBIEDEN

Voetgangersgerelateerde versus autogerelateerde winkelgebieden

Een eerste onderscheid dat kan worden gemaakt is die tussen 'pedestrian-based' en 'car-based' typen winkelgebieden (Van Nes, 2004). De eerste categorie zijn de recreatieve centra zoals de Nederlandse binnensteden. De tweede categorie zijn de grootschalige themacentra zoals meubelboulevards. Onder invloed van de toegenomen

automobiliteit zijn in de periferie dergelijke grootschalige winkelconcentraties tot stand gekomen, inspelend op het doelgerichte bezoekmotief. De recreatieve functies zijn in de binnenstad gebleven, waar in de Nederlandse situatie nog steeds het best tegemoet wordt gekomen aan de eisen die dit type aanbod aan de omgeving stelt: een aantrekkelijke omgeving, op vele verschillende manieren te bereiken (auto, fiets, openbaar vervoer) met een omvangrijk en gevarieerd pakket aan voorzieningen.

Organische versus planmatige winkelgebieden

Een tweede onderscheid kan worden gemaakt tussen de lineaire winkelstraten en de geclusterde winkelconcentraties. De eerste categorie komt overeen met het onderzoeksobject uit deze studie, namelijk de organisch gegroeide winkelgebieden in de plinten van de stedelijke straten. De tweede categorie wordt gevormd door de planmatig ontwikkelde winkelconcentraties, zoals die doorgaans zijn ontwikkeld in de naoorlogse uitbreidingswijken.

In het onderzoek staan de vooroorlogse winkelcentra in het stedelijk gebied centraal. Deze zijn 'voetgangersgerelateerd' en 'organisch' gegroeid. Van Nes onderscheidt binnen deze criteria de volgende typen winkelcentra:

Local foodshop of corner shop Te typeren als het buurtwinkelcentrum, met primair dagelijks aanbod zoals verswinkels. Het verzorgingsbereik reikt niet verder dan de directe omgeving.

Local urban shoppingstreet Vergelijkbaar met the local foodshop, maar gelegen in dichter bevolkte gebieden en daardoor beschikkend over een groter klantenpotentieel. Het aanbod is meer divers, ook de bloemenwinkel, de kapper en de drogist zijn in deze straten te vinden. Voorbeelden: Spaarndammerstraat, Javastraat in Amsterdam.

Area shoppingstreet Gelegen aan de hoofdontsluitingswegen van de stad, per bus- en tram bereikbaar, en in staat te profiteren van bezoekersverkeer dat door de straat komt. Het aanbod is uitgebreid met formules als huishoudelijke artikelen, textielwinkels en beperkt mode. In de indeling van Bolt wordt het verzorgingsniveau ook wel aangeduid met 'stadsdeelverzorgend' (Bolt, 1995). Voorbeelden zijn de Ferdinand Bolstraat en de Kinkerstraat in Amsterdam.

Specialised street Gelegen in de directe nabijheid van het hoofd-winkelgebied van het betreffende stadsdeel. Het aanbod kent een hoge specialisatiegraad en wordt doelgericht bezocht. In Amsterdam zou je de P.C. Hoofdstraat als zodanig kunnen typeren, met het overwegend modische aanbod in het topsegment.

The main shopping street Feitelijk het hoofdcentrumgebied van een stad.

Het onderzoek van Van Nes toont aan dat de locatie van winkelgebieden uit begin 20e eeuw sterk overeenkomt met de huidige situatie. Het stratenpatroon is in de loop van de jaren dan ook nauwelijks veranderd. De wegenstructuur in een stad is nog steeds

een betrouwbare indicator is voor de verklaring van het ontstaan van winkelgebieden.

BEPALENDE FACTOREN VOOR HET FUNCTIONEREN VAN WINKELGEBIEDEN

Bereikbaarheidsprofiel

Verschillen in bereikbaarheidsprofielen worden in het onderzoek van Van Nes als belangrijke verklarende variabelen onderscheiden in het ontstaan van verschillende typen winkelgebieden. 'Research shows that shops tend to locate themselves along the most integrated streets and in streets with a high degree of connectivity to it's vicinity'. De verkeersfunctie van een straat en het bereikbaarheidsprofiel bepalen in de visie van Van Nes in sterke mate de commerciële mogelijkheden. Simpelweg komt het er op neer dat straten met een sterke verkeersfunctie en een sterke relatie met de omgeving voor een groot aantal ondernemers perspectieven biedt en daardoor de grootste variëteit in winkelaanbod laten zien. Straten met een minder gunstig bereikbaarheidsprofiel zijn voor minder ondernemers een vestigingsalternatief. De logica hierachter is dat een goede bereikbaarheid een winkelgebied in staat stelt een groter marktgebied te bedienen. Voor een nadere uitleg verwijst ik gemakshalve naar het genoemde onderzoek.

Overige factoren

Het onderzoek-, advies- en managementbureau WPM richt zich op de herontwikkeling van winkelgebieden. In hun onderzoek worden winkel-

gebieden beoordeeld op een vijftal domeinen. De domeinen tezamen bepalen de kwaliteit van een winkelgebied.

Domein	Aspect	Belang
Omgevingskwaliteit	Omvang verzorgingsgebied	Bepaling van het potentiële draagvlak en typering van een winkelgebied
	Concurrentiepositie	
Locatiekwaliteit	Bereikbaarheid	Bepaling van de mogelijkheden om het potentiële draagvlak te benutten en daarmee de beoogde functie te vervullen
	Parkeergelegenheid	
	Expeditiemogelijkheden	
Fysieke kwaliteit	Metrage	Bepaling van de geschiktheid van de fysieke omgeving in haar commerciële functie
	Lay-out en concept	
	Maatvoering panden	
	Plein- en rustpunten	
Functionele kwaliteit	Aanbod food	In hoeverre sluit het aanbod aan bij de beoogde functie, heeft het als totaal
	Aanbod non-food	
	Aanwezigheid trekkers	voldoende trekkracht en is het logisch over het winkelgebied verdeeld
	Branchepatroon en trekkerbeeld	
	Aanbod horeca en diensten	
Commerciële kwaliteit	Wervingskracht en opvalwaarde	Is het winkelgebied herkenbaar in haar functie en is het prettig toeven?
	Puibebeld	
	Zichtlijnen	
	Verblijfskwaliteit	
	Promotie	
Vastgoedkwaliteit	Verhouding marktpotentie en huurniveau	Staat de omvang van het winkelgebied en het huurniveau in goede relatie met de marktmogelijkheden?
	Leegstand en mutatiegraad	

Naast de locatie worden in dit kader ook aspecten betrokken op het gebied van de ruimtelijke structuur, de bebouwing, de branchering en de uitstraling. Vanuit de praktijkervaring is het lastig een rangorde of

een wegingsfactor aan de onderscheiden beoordelingsaspecten te geven. Wel kan worden geconcludeerd dat de omgevings- en locatiekwaliteit in belangrijke mate de commerciële mogelijkheden van een winkelgebied bepalen, overeenkomstig de bevindingen van Van Nes.

In de concurrentiestrijd tussen winkelgebieden spelen de vastgoedgerelateerde aspecten uiteindelijk ook een belangrijke rol. Planmatige centra worden regelmatig vernieuwd en vergroot, inspelend op de dynamiek in de detailhandelssector en ter behoud van de verworven positie. Ook de stedelijke winkelstraten moeten reageren op concurrerende ontwikkelingen. Het van de grond krijgen van dergelijke vaak lastiger te realiseren initiatieven staat in dit onderzoek centraal.

TRENDS EN ONTWIKKELINGEN, DE STEDELIJKE WINKELSTRAAT ONDER DRUK

Zoals aangegeven wordt de detailhandelssector omschreven als een dynamische sector, waarin trends en ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en van invloed zijn op het functioneren en de perspectieven van winkelstraten. Zonder de intentie volledig te willen zijn, wordt hieronder een aantal ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde omschreven die specifiek van invloed zijn op de positie van de stedelijke winkelstraat.

Afname primair draagvlak

De winkelvoorzieningen in de Amsterdamse stadsdelen gelegen tussen de ringweg A10 en het centrum zijn overwegend lokaal verzorgend. Illustratief hiervoor zijn de herkomstcijfers van bestedingen bij de winkelvoorzieningen in de Amsterdamse stadsdelen.

Bevolkingsontwikkeling en herkomst van bestedingen bij de winkelveorzieningen per stadsdeel, dagelijkse en niet-dagelijkse goederen (2004)

	Bevolkingsindex 2005 1980 = 100	Herkomst bestedingen dagelijkse goederen	Herkomst bestedingen niet-dagelijkse goederen
Westerpark	99	83%	70%
Oud West	82	64%	40%
Zeeburg	156	83%	74%
Bos&Lommer	87	85%	77%
De Baarsjes	78	70%	61%
Oost watergraafsmeer	92	73%	55%
Oud-Zuid	80	74%	58%
Zuideramstel	82	69%	58%

Bron: Onderzoek & Statistiek Amsterdam, 2004

De bestedingen bij de dagelijks verzorgende winkelveorzieningen in stadsdeel Westerpark zijn dus voor 83% afkomstig vanuit het eigen stadsdeel. In de niet-dagelijkse sector voor 70%. Met uitzondering van de stadsdelen waar nieuwbouw is gepleegd (Zeeburg, Westerpark) is het aantal inwoners in de afgelopen 25 jaar sterk gedaald. Voor de winkelveorzieningen in de stadsdelen betekent dit automatisch een afname van het draagvlak. In Amsterdam, met de vele concurrerende winkelgebieden, is het lastig deze afname te compenseren door bezoekers uit de buurstdelen aan te trekken. Hoewel deels gecompenseerd door een toename van de koopkracht, heeft de bevolkingsontwikkeling negatieve consequenties gehad op de perspectieven van de stedelijke winkelstraat.

Afname koopkrachtbinding

De vergrote automobiliteit heeft geleid tot een vergrote actieradius van de winkelbezoekers. In dezelfde tijd kan een groter aantal winkelgebieden bezocht. Dit heeft de concurrentie tussen winkelgebieden onderling versterkt en tevens geleid tot nieuwe aanbods-

vormen buiten de woongebieden. Ook heeft de detailhandelssector haar aandeel in de vrije tijdsbesteding zien afnemen, ten gunste van andere vormen van vrije tijdsbesteding zoals sport, uitgaan, theater- en museumbezoek. Met het vergrote aantal keuzemogelijkheden in de vrije tijdsbesteding spreekt Haringsma ook wel over het kritischer worden van de consument (interview Haringsma, 12-11-2004).

Tezamen met de vergrote mobiliteit stelt de consument volgens hem strengere eisen aan het winkelgebied; zowel qua aanbod, concept als beleving. De waardering van winkelen als tijdsbesteding lijkt daarbij te zijn afgenomen; dit wordt vooral gesignaleerd bij het boodschappen doen, waar de consument zo min mogelijk tijd aan wenst te besteden. Een ontwikkeling die de ontwikkelaars in de Verenigde Staten al decennia geleden opmerkten in het winkelgedrag van de Amerikanen. Hines verwoordt dat als volgt: 'Many consumers wish to restrict shopping time and keep more time available for entertainment and pursuit of hobbies and other leisure time activities' (Hines, 1988, pag. 45). In de strijd om de consument in de vrije tijds-besteding, geeft Hines aan dat in de ontwikkeling van winkelcentra in de Verenigde Staten, zeer veel aandacht uitgaat naar de combinatie van winkels met leisure functies en naar de vormgeving en atmosfeer van de winkelomgeving.

Hoewel de koopkrachtbinding aan de Amsterdamse stadsdelen voor de dagelijkse goederen redelijk gelijk is gebleven, is deze voor de niet-dagelijkse goederen structureel afgenomen.

Koopkrachtbinding niet-dagelijkse goederen 1996 - 2004

	1996	2004
Westerpark	22%	18%
Oud West	53%	49%
Zeeburg	30%	23%
Bos&Lommer	32%	22%
De Baarsjes	30%	26%
Oost watergraafsmeer	51%	41%
Oud-Zuid	50%	42%
Zuideramstel	40%	39%

Bron: Onderzoek & Statistiek Amsterdam, 2004

Naast een afname van de binding tonen deze cijfers ook aan dat de behaalde koopkrachtbinding van de voorzieningen in de betreffende stadsdelen relatief laag is. Dit heeft uiteraard alles te maken met de sterke concurrentie in de detailhandelssector van Amsterdam.

Afname verzorgingsniveau

Belangrijke constatering is dat de winkelstraten die in dit onderzoek centraal staan op vele fronten marktaandeel hebben moeten inleveren.

In vroegere tijden vormden de winkelstraten het centrum voor het stadsdeel waar het in was gesitueerd. Naast de boodschappen kon je er terecht voor recreatief winkelen en de aankoop van grootschalige artikelen zoals meubels. Op alle drie de koopmotieven heeft de stedelijke winkelstraat moeten inleveren.

De binnenstad is nu de voornaamste plek van het winkelen, getuige de koopstroomcijfers. Zo'n 55% van de bestedingen in het centrum zijn afkomstig uit de Amsterdamse stadsdelen buiten het centrum en 16% uit de regio. Het centrum komt het best tegemoet aan de consumentenwensen, op het gebied van beleving, sfeer en slaagkans. De sterke oriëntatie op de binnenstad is ten koste gegaan van de modische functies in de stadsdelen.

Het doelgerichte winkelaanbod is verplaatst naar perifere centra, zoals Villa Arena, waar zo'n 70.000 m² aan meubelaanbod is te vinden. Het boodschappen doen vindt nog steeds voor een groot deel plaats in de stedelijke winkelstraat. Maar ook deze functie heeft te maken met een toenemende concurrentie van goed bereikbare centra aan de randen van de stad. Zo'n 60% van de Nederlanders doet zijn dagelijkse aankopen wel eens van en naar het werk (Goudappel Coffeng en Intomart, 2004, pag 28-35). Goed bereikbare, strategisch gesitueerde centra vormen dan een prima alternatief. Voorbeelden zijn Boven 't IJ in Amsterdam-Noord en stadsdeelcentrum Osdorpplein. Uit onderzoek blijkt dat de winkelgebieden buiten de ring Amsterdam de hoogste waardering krijgen van de consument (Dienst onderzoek en statistiek, 2004). Winkelinvesteringen in Nederland vinden dan ook voornamelijk plaats op perifere locaties.

Verandering in het winkelaanbod 1996 - 2003

Binnen de ring:	Verandering in aantal winkelvestigingen
Westerpark	-32%
Bos&Lommer	-21%
De Baarsjes	-19%
Oud West	-15%
Buiten de ring, naoorlogs:	
Osdorp	+17%
Zuid oost	+13%
Zeeburg (naoorlogs)	+3%

Bron: Onderzoek & Statistiek Amsterdam, 2004

Centra die in het naoorlogs gebied zijn gerealiseerd zijn bijvoorbeeld de Arena Boulevard en de vergroting van het Osdorpplein. Plannen bestaan voor een substantiële vergroting van winkelcentrum Boven 't IJ in Noord. Deze centra kenmerken zich door een optimale autobereikbaarheid en een uitgebreid, eigentijds winkelaanbod. Deze ontwikkelingen hebben het verzorgingsniveau van de stedelijke winkelstraat

ingeperkt, wat heeft geresulteerd in de afname van het aantal winkelvoorzieningen in het vooroorlogs gebied. In de grote steden, zoals in Amsterdam, is de uitdaging om het totale aantal winkelpanden in veel stadsdelen zelfs terug te brengen of van functie te laten veranderen (interview Casper van Gijn 26-04-2005). Het aanbod staat niet meer in verhouding tot de vraag.

Matige aansluiting bebouwingsstructuur – economische functie

Tussen 1970 en 2000 is de gemiddelde vloeroppervlakte van winkels toegenomen van 65 m² naar 170 m². Vanwege het multifunctionele karakter van de stedelijke winkelstraten met de beperkte fysieke uitbreidingsmogelijkheden, zijn deze gebieden minder goed in staat in te spelen op de vestigingsplaatseisen van ondernemers. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de aandacht van investeerders en ontwikkelaars naar goed bereikbare perifere locaties is verschoven. In een onderzoek naar de Ferdinand Bolstraat in Amsterdam wordt vastgesteld dat de non-foodbranches die de laatste jaren de grootste schaalvergroting hebben ondergaan (bouwmarkten en meubelwinkels), in een korte periode uit het straatbeeld zijn verdwenen (WPM, 2002). De doelgerichte functie van de straat is hiermee sterk verzwakt, hetgeen het verzorgingsniveau van de straat heeft verkleind.

KANSEN VOOR DE STEDELIJKE WINKELSTRAAT

De afname van het aantal inwoners, de toename van concurrentie en veranderend consumentengedrag hebben de positie van deze winkelgebieden dus ernstig verzwakt. Deze trends liggen op een hoger abstractieniveau en buiten de directe invloedssfeer van de betreffende winkelstraten. Dit gegeven maakt het streven naar verbetering van de situatie uiterst lastig. Toch kunnen ook kansen worden onderscheiden voor de winkelvoorzieningen in het stedelijk gebied. Deze kansen moeten vooral worden gezocht in versterking van het onderscheidend vermogen van een winkelgebied, binnen het dicht bewinkelde stedelijke gebied.

Mogelijkheden tot specialisatie

Hoewel de concurrentie van andere winkelgebieden groot is en deze de economische mogelijkheden beperken, vormt het grote aantal inwoners in de directe nabijheid een kans. Het stedelijk gebied vormt namelijk dé plaats voor nieuwe formules en speciaalzaken, inspelend op het grote marktpotentieel. Voorbeelden zijn de zogenaamde flagship-formules⁽¹⁾ die recent hun deuren hebben geopend in de Nederlandse steden, en van daar uit hun expansiemogelijkheden verkennen. Uiteraard heeft dit voorbeeld betrekking op de binnensteden. Maar ook in de stedelijke winkelstraten buiten het centrum is dit duidelijk te signaleren. Cafeteria Febo opende zijn eerste winkel aan de Ferdinand Bolstraat, het lingeriemerk Marlies Dekker zoekt specifieke vestigingsmilieus in de grote steden, en opende haar eerste Nederlandse winkel in de Witte de Witstraat in Rotterdam. Met de aanwezigheid van specialistische, unieke formules kunnen winkelstraten zich onderscheiden en het

aandeel 'vreemde' koopkracht (van buiten het eigen stadsdeel) verhogen.

Mogelijkheden tot thematisering

De dynamiek in de bevolkingssamenstelling in wijken en buurten in de stad is hoog. In korte tijd kunnen gebieden sterk van kleur veranderen. Van arbeiderswijk tot yuppenwijk, van vergrijsde wijk tot allochtonenwijk. De specifieke bevolkingssamenstelling biedt mogelijkheden voor bestaande en nieuwe ondernemers om hier op in te springen. Een hoog aandeel allochtonen leidt doorgaans tot andere verzorgingsbehoeften, evenals processen als 'gentrification', zoals in de Jordaan en De Pijp in Amsterdam. Door een herkenbare thematisering kan het onderscheidend vermogen worden verhoogd en de positie in Amsterdam worden verstevigd. Zowel De Pijp als de Jordaan hebben zich ontwikkelt tot aantrekkelijke uitgaans- en woonwijken voor de welgestelde Amsterdammers.

Benutten stedelijke kwaliteiten

De uitkomsten van een klantenonderzoek van Onderzoek & Statistiek Amsterdam toont aan dat de planmatige Amsterdamse winkelgebieden gemiddeld de hoogste waardering krijgen. Als we kijken naar de stedelijke winkelstraten, blijkt een aantal relatief het hoogst te scoren op de aspecten sfeer en gezelligheid, service, bediening en keuzemogelijkheden. Deze aspecten sluiten het best aan bij de sociale en recreatieve motieven van het winkelbezoek. De betreffende winkelgebieden zijn de Haarlemmerstraat en De 9 Straatjes. De historische setting, de beleving, de grote variëteit in functies en de aanwezigheid van unieke en speciaalzaken vormen voor deze gebieden belangrijke pluspunten.

Overzicht van de beoordeling van de 5 hoogst gewaardeerde winkelgebieden in Amsterdam e.o.

	Uiterlijk winkels	Aan-kleding, inrichting	Sfeer, gezelligheid	Service	Keus	€	P	Σ
Amstelveen-centrum	7,7	7,7	7,5	7,4	7,2	6,6	7,7	7,3
Gelderlandplein	7,7	7,5	7,0	7,7	7,1	6,1	8,4	7,3
Boven 't IJ	7,0	7,0	6,9	7,2	7,1	6,5	8,3	7,1
Westelijke grachtengordel (9 Straatjes)	7,4	7,5	7,8	7,5	7,4	6,3	5,2	7,0
Haarlemmerstraat/-dijk	7,5	7,7	7,8	7,3	7,3	6,4	5,3	7,0
Gemiddeld alle winkelgebieden	6,8	6,6	6,7	7,1	6,7	6,4	6,3	6,6

Bron: O&S, 2004

Door de zeer lage score op het gebied van 'parkeren' komen de straten uiteindelijk uit op de 4e respectievelijk 5e plaats. Zonder het meewegen van het parkeeraspect, waar de planmatige centra goed op scoren, waren de Haarlemmerstraat en De 9 Straatjes op plek 1 en 2 terecht gekomen in de consumentenwaardering(!). Hoewel waardering niet alles zegt over economisch functioneren, toont dit onderzoek dat de unieke stedelijke kwaliteiten worden gewaardeerd door de bezoeker.

Opvallend is het kleine aandeel autobezoekers in stedelijke winkelstraat, slechts 10%. Dit heeft uiteraard deels te maken met de matige autobereikbaarheid en het gebrek aan parkeervoorzieningen. Maar recente nieuwbouwontwikkelingen in Amsterdam, zoals de parkeergarage onder het Mercatorplein en die bij het Bos&Lommerplein, laten een zeer lage bezettingsgraad zien. Op basis van deze constatering kan worden afgevraagd of dergelijke dure en ingrijpende investeringen in het stedelijk gebied al dan niet noodzakelijk zijn.

BELEIDSCONTEXT

Detailhandelsbeleid een gemeentelijke aangelegenheid

Ten aanzien van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de stedelijke winkelstraat is het gevoerde gemeentelijke detailhandelsbeleid nog van belang. Zonder specifiek op het rijks- en provinciaal beleid nader in te gaan, heeft de recent verschenen Nota Ruimte een sterkere verantwoordelijkheid neergelegd bij de lokale overheid. Een aantal rijksnormen en –regels is komen te vervallen. Hoewel de provincie nog een belangrijke taak te vervullen heeft in afstemming van regionale winkelplannen, kunnen de gemeenten hun eigen detailhandelsbeleid voeren.

Bestuurlijke situatie Amsterdam

De samenstelling van bestuursorganen in de Nederlandse steden is complex. Illustratief hiervoor is Amsterdam, waar ambitieuze winkelplannen door een groot aantal instanties worden beïnvloed (interview Aukje Teppema, Wim van Haaster, 25-04-2005) .

Adviescommissie Regionaal Overlegorgaan Amsterdam

Voor het ROA gebied geldt dat winkelplannen met een regionale impact van een advies moeten worden voorzien door de adviescommissie. Hoewel het advies niet bindend is, moeten beleidsvoerders (colleges van de aangesloten gemeenten) onderbouwd kunnen aangeven waarom ze al dan niet het advies opvolgen. De Commissie adviseert ook op proactieve wijze de aangesloten gemeenten in hun detailhandelsbeleid.

Dienst Ruimtelijke Ordening

De dRO van Amsterdam stelt de Structuurvisie van Amsterdam op. Deze visie geeft de ruimtelijke en economische speerpunten van het gemeentelijk beleid aan. Deze visie geeft de kaders aan waar de stadsdelen hun detailhandelsbeleid op moeten afstemmen.

Adviescommissie Winkelplanning

Hierin nemen deel de diensten Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening en Ontwikkelings- en Grondbedrijf Amsterdam, de belangenorganisatie Hoofdbedrijfsschap Detailhandel, de Kamer van Koophandel en adviesorganisatie DHV. De taak van de commissie is het ondersteunen, toetsen en stimuleren van de planvorming op het gebied van detailhandel in de stadsdelen.

Economische Zaken, Ontwikkelings- en Grondbedrijf

Deze diensten van de centrale stad spelen als subsidieverstrekker en mede-uitvoerder van plannen een belangrijke rol in de verwezenlijking van visies. De geldstromen staan los van de advisering van de commissie winkelplanning, maar uiteraard liggen de advisering van de commissie en de besluitvorming over financiële en organisatorische ondersteuning in het verlengde van elkaar. De dienst Economische Zaken stelt duidelijke criteria op waaraan plannen moeten voldoen, willen ze in aanmerking komen voor ondersteuning.

De Stadsdelen

De stadsdelen moeten hun eigen detailhandelsbeleid voeren, passend binnen de kaders van de centrale stad. Voor plannen met een hoog ambitieniveau is doorgaans ondersteuning noodzakelijk van de centrale stad. Voor de realisering van de plannen is de communicatie met de

Commissie Winkelplanning en de diensten van de centrale stad van wezenlijk belang.

Kennis van beleid en subsidiestromen

Rekening houdend met de complexe bestuurlijke situatie, zullen planmakers zich op de hoogte moeten stellen van gevoerde beleid op diverse schaalniveaus. In hoeverre initiatieven op gemeentelijke ondersteuning kunnen rekenen kan van te voren voor een deel al worden ingeschat, hetzij door de criteria en beleidsspeerpunten van de diverse organen te bestuderen, hetzij door gesprekken aan te gaan met bijvoorbeeld leden van de Commissie Winkelplanning.

CONCLUSIES

Veranderende context

Bestudering van de context van de stedelijke winkelstraat leert dat deze complex en dynamisch is. Niet alleen ontwikkelingen in de wijk maar vooral ook ontwikkelingen buiten de wijk en zelfs landelijke trends hebben invloed op de potentie van de winkelgebieden. De locatie en het bereikbaarheidsprofiel van de plek zijn nog steeds betrouwbare indicatoren van economische potentie. De organisch gegroeide winkelstructuur is qua opzet in de tijd weinig veranderd, maar de 'invulling' van de functie van de winkelstraten, het verzorgingsniveau, is wel sterk aan verandering onderhevig.

Nieuwe uitgangspunten

De stedelijke winkelstraat is niet meer hetzelfde als vijftig jaar geleden. Werd hij vroeger gekenmerkt door een zeer gemêleerd aanbod van

mode, kruideniers en bijvoorbeeld meubelzaken, tegenwoordig heeft hij op veel gebieden moeten inleveren. De versterkte concurrentie van het centrum en de planmatige centra in de naoorlogse uitbreidingswijken en de afname van het draagvlak in de wijk, hebben geleid tot een structurele verslechtering van de positie. De dagelijkse functie blijft over het algemeen behouden voor de wijk, het doelgerichte en recreatieve winkelen vindt voor het grootste deel elders plaats. Een belangrijke conclusie in de zoektocht naar versterkingsmogelijkheden is dan ook: **De onderzochte stedelijke winkelstraat vervult niet meer de complete verzorgingsfunctie van weleer en zal deze positie ook niet meer krijgen.**

De concurrentie is te sterk en de monitoring van de oriëntatiecijfers van de Amsterdamse bevolking laten een structurele wijziging van koopstromen zien, ten nadele van de stedelijke winkelstraat. Het verzorgingsniveau is teruggedrongen tot lokaal verzorgend. Optimaliseren van deze lokaal verzorgende, vooral dagelijkse functie zal in eerste instantie leidend moeten zijn. Een verhoging van de lokale binding ligt het dichtst binnen het bereik en heeft de grootste economische impact.

Kansen voor de stedelijke winkelstraat

Dit betekent niet dat de stedelijke winkelstraat niet méér kan zijn dan alleen een regulier boodschappencentrum. Vanuit de contextanalyse zal hiervoor niet zozeer gefocust moeten worden op het herstellen van de positie van weleer, maar op het benutten van kansen in de nieuwe stedelijke situatie. De kansen liggen in het benutten van de unieke stedelijke kwaliteiten en het verhogen van het onderscheidend vermogen van een winkelgebied. Aanknopingspunten moeten worden gezocht in:

- de specifieke bevolkingssamenstelling in de betreffende wijk, qua leeftijdsopbouw, afkomst, inkomensniveau en leefstijl
- mogelijkheden tot thematisering en specialisatie in het winkelaanbod
- benutten stedelijke omgeving als verblijfsmilieu

Een verbijzondering in aanbod, passend in het functieprofiel van de straat en het gebied, kan een winkelgebied een extra impuls geven, door een verhoogde oriëntatie van bezoekers van buiten het eigen stadsdeel/wijk. Hoewel op dit gebied geen grote verschuivingen kunnen worden verwacht in de stedelijke koopstromen, kunnen enkele procentpunten winst in een dicht bevolkt gebied een groot effect hebben.

Relatie met de vraagstelling

Een integrale aanpak begint bij inzicht in de problematiek. De bevindingen van de context tonen het belang aan van een diepgaande analyse van de kansen en mogelijkheden in de straat. Vanuit de contextanalyse kan de stap worden gemaakt naar visieontwikkeling. Rekening houdend met de kansen, mogelijkheden en beperkingen wordt de haalbare en wenselijke visie op een winkelstraat geformuleerd. Op de visieontwikkeling, en daaruit voortvloeiende projecten, wordt in het vervolghoofdstuk nader ingegaan.

NOOT

1. Fabrikanten van een bepaald merk die zelf winkelformules opzetten, teneinde hun assortiment op de gewenste wijze te kunnen presenteren. Deze monobrandstores hebben als doel de merkbekendheid te verhogen, het behalen van een positief bedrijfsresultaat met de detailhandelsfunctie komt op de tweede plaats.

Jodenbreestraat
vestiging grote Albert Heijn,
combinatie met
centrumgarage,
aanpak openbaar gebied



Ferdinand Bolstraat
horeca verdringt
meubelwinkels



Waterwinkel
voorbeeld specialistische
formule



De Zeedijk
van achterstandsstraat naar
thematische straat



INHOUD

ORIËNTATIE

Na het belichten van de omgeving van de stedelijke winkelstraat, kan de stap naar de visie en concrete projecten worden gemaakt. In het theoretisch kader is deze stap omschreven als de Inhoud. Zoals gesignaleerd zijn de perspectieven van de detailhandelsfunctie van de stedelijke winkelstraat met problemen omgeven en bestaan er grote beperkingen in het streven naar verbetering van de situatie. Dit maakt de stap van visievorming cruciaal. Met de kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de straat zal een wervend én realistisch toekomstbeeld moeten worden opgesteld. Vanuit dit beeld kunnen vervolgens projecten worden gedestilleerd.

Gebruikmakend van de theorievorming omtrent strategische planvorming bij integrale gebiedsontwikkeling en aan de hand van praktijkvoorbeelden wordt deze stap nader belicht.

VAN CONTEXT NAAR VISIE

Positionering

In de fase van visievorming wordt vanuit de context de wenselijke toekomstige positie vastgesteld. Kennis van de omgeving, zoals van de bewoners, de concurrentie en de stedelijke morfologie is hiervoor nodig. Zonder dit aspect nader uiteen te zetten, volgt een passende positionering als vanzelf vanuit gedegen marktonderzoek. Typen marktonderzoek die kunnen worden gebruikt zijn de sterkte-/zwakteanalyse, kerncompetentie-analyse en het distributieplanologisch onderzoek.

Visie

Vanuit een vergelijking tussen de huidige en gewenste positie kan vervolgens worden geanalyseerd op welke punten verbetering gewenst is. Voor de stedelijke winkelstraat kan dit bijvoorbeeld zijn het doorvoeren van schaalvergroting in de supermarktsector, om de dagelijks verzorgende functie te optimaliseren.

In het voorgaande hoofdstuk is het beoordelingskader van winkelcentra van WPM uiteengezet. Dit model gaat er vanuit dat de kwaliteit van een winkelgebied wordt bepaald door de optelsom van de score op zes verschillende domeinen. In de visieontwikkeling wordt vastgesteld in welke domeinen en op welke factoren verbetering wenselijk is. De mogelijkheden de zes verschillende domeinen door middel van ingrepen te verbeteren, verschillen echter sterk. Vanuit mijn dagelijkse praktijk in de advisering omtrent winkelgebieden, kan per domein het volgende worden aangegeven:

De omgevingskwaliteit De omgeving waarin een winkelgebied verkeert vormt doorgaans een gegeven en laat zich niet actief beïnvloeden. De winkelstructuur waarbinnen een winkelstraat zich moet manifesteren en het aantal inwoners in de nabije omgeving laat zich niet actief beïnvloeden.

De locatiekwaliteit Hetzelfde geldt voor de aspecten ligging van de straat, het bereikbaarheidsprofiel en de parkeermogelijkheden. In een stedelijk gebied vormen deze aspecten een vast uitgangspunt.

Fysieke kwaliteit Verbetering van de ruimtelijke structuur en pandkwaliteit neemt doorgaans een centrale rol in bij de verbetering van planmatige centra. De lastigheid bij de onderzochte categorie winkel-

straten is dat deze ingrepen vaak fysiek lastig zijn te realiseren in het dichtbebouwde multifunctionele gebied.

Functionele kwaliteit De kwaliteit en samenstelling van het aanbod bepaalt uiteraard in belangrijke mate het functioneren van een winkelgebied. Grip hebben op en sturing geven aan de branchering en de promotie wordt als belangrijkste succesfactor beschouwd in het functioneren van de planmatige winkelcentra (Hines, 1988). In de stedelijke winkelstraat vormt het verdeelde eigendom een beperking op de sturingsmogelijkheden.

Commerciële kwaliteit Versterking van de presentatie en promotie van een winkelgebied is de verantwoordelijkheid van de zittende ondernemers, die het belang hiervan rechtstreeks merken in het eigen functioneren. Via winkeliersverenigingen en met behulp van bijdragen van eigenaren zijn afspraken over presentatie en promotieacties goed haalbaar.

Vastgoedkwaliteit Aanpassing van huurniveaus is makkelijker gezegd dan gedaan. Uit het onderzoek naar de Ferdinand Bolstraat (WPM, 2002) blijkt dat vanuit de historie van de winkelstraat het huurniveau op een zeer hoog niveau ligt. Dit niveau sluit niet meer aan bij het huidige verzorgingsniveau. Ook hier is de ervaring dat eigenaren eerder bereid zijn een hoge mutatiegraad te accepteren (snelle wisseling van huurders) dan een huurverlaging te overwegen.

De mate waarin de verschillende domeinen daadwerkelijk zijn te verbeteren, hangt af van verschillende factoren. Voor verbetering van de fysieke kwaliteit is een sterke commitment bij eigenaren, ondernemers en de gemeente nodig. Naast draagvlak voor de planvorming is directe of indirecte investeringsbereidheid noodzakelijk bij partijen. Voor verbetering van de functionele kwaliteit, de branchering,

is met name draagvlak onder eigenaren en ondernemers noodzakelijk, in mindere mate investeringsbereidheid. Verbetering van de commerciële kwaliteit is voor een groot deel de taak en verantwoordelijkheid van de ondernemers.

De ervaring is dat hoe groter het noodzakelijke commitment en investeringsbereidheid onder de verschillende actoren, hoe lastiger een verbetering is te realiseren dan wel een kwaliteit te beïnvloeden. In de praktijk vormt een plan uiteindelijk een compromis tussen wat een straat qua verbeteringen nodig heeft en wat daadwerkelijk haalbaar is. De planvorming blijft uiteraard maatwerk; het type winkelstraat en de problematiek die er speelt bepalen welke ingrepen de grootste impact hebben. Het is derhalve niet noodzakelijk dat op alle kwaliteiten verbeteringen moeten worden doorgevoerd voor een beter economisch presteren.

BEPALENDE FACTOREN VOOR HET HAALBARE AMBITIENIVEAU

Interessant is te bezien welke factoren van invloed zijn op het haalbare ambitieniveau in de planvorming. Voor ambitieuze plannen is draagvlak en investeringsbereidheid nodig bij vele partijen. Vanuit de theorievorming omtrent integrale gebiedsontwikkeling, komen dergelijke plannen eerder tot stand als aan de volgende factoren wordt voldaan:

Visie en draagvlak

In de theorievorming omtrent Organiserend Vermogen staat een gedegen visie en geformuleerde strategie als centrale spil benoemd bij het verkrijgen van draagvlak en medewerking bij de betrokken actoren

(Van der Berg, 2003). Vrij vertaald moeten zowel gemeente, eigenaren als ondernemers zich kunnen vinden in de visie. Ook moeten zij de meerwaarde ervan inzien om deze visie ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Belangrijk volgens deze theorie is dat de visievorming in nauwe samenwerking met de betrokken partijen tot stand wordt gebracht.

Het dienen van een meervoudig doel

Investerings in winkels laten zich doorgaans terugverdienen uit een verhoging van de uiteindelijke huurinkomstestroom. Een vergroting van het oppervlak en/of een verhoging van de huur vormen de voornaamste kostendragers. In het stedelijk gebied is de te behalen ruimtewens doorgaans beperkt en zijn fysieke ingrepen in de dicht bebouwde omgeving al snel kostbaar. Voor het genereren van voldoende financiële middelen kan het dienen van een meervoudig doel sterk bijdragen aan de haalbaarheid. Jan van 't Verlaat pleit voor een integrale visieontwikkeling, waarbij over de sectorgrenzen en met open vizier wordt gekeken naar zich voordoende kansen (Van 't Verlaat, 2003 B). In de case van de winkelstraten, onderdeel uitmakend van een multifunctionele omgeving, liggen hier mogelijkheden. Een combinatie met een herstructureringsaanpak van de wijk, verbetering van de parkeer-situatie, heroprofilering van het openbaar gebied e.d. kan de haalbaarheid van fysieke ingrepen vergroten. Voor een goede beoordeling van de economische en ruimtelijke mogelijkheden verdient het dan ook aanbeveling de relevante sectoren die in het gebied zijn gevestigd te bestuderen, zoals de woon-, werk, verkeers en verblijfsfunctie. Gezamenlijk geven ze een beeld van de mogelijkheden en beperkingen van een

gebied, die relevant zijn voor de ontwikkelingspotentie van de winkelstraat.

Sense of urgency en momentum

Een upgradering van een winkelstraat is eerder realiseerbaar als de noodzakelijkheid ervan door alle partijen wordt ingezien. In de Amsterdamse Zeedijk was in de jaren '80 sprake van een groot probleem op het gebied van de leefbaarheid dat door bewoners en overheid gemeenschappelijk werd ervaren. Het draagvlak voor een integrale ontwikkeling en uiteindelijk ook de investeringsbereidheid bij de gemeente en enkele private investeerders was groot. Dit heeft geleid tot de oprichting van een publiek-private samenwerkingsorganisatie gericht op aankoop van alle panden en een totale transformatie van deze voormalige drugsstraat (Fleischeurer, 1985).

Naast de case Zeedijk tonen twee andere praktijkvoorbeelden het belang aan van de aanwezigheid van bovenstaande factoren voor de haalbaarheid van projecten. De Hof/Krommestraat in Amersfoort betreft een herontwikkeling van een verwaarloosd deelgebied van de stad. In PPS verband zijn in dit gebied panden aangekocht, herontwikkeld en vervolgens verhuurd. De vastgoedpartijen Heiligers (ontwikkelaar) en Levob (belegger) en de gemeente vonden elkaar in de aanpak van dit gebied. De vastgoedpartijen onderkenden de economische potentie van het gebied en de gemeente zag met de ontwikkeling een aantal speerpunten uit het beleid verwezenlijkt (Slabbèrtje, 1994). In Amsterdam hebben de ondernemers van het Rokin de aanleg van de Noordzuid-lijn als momentum aangegrepen om een convenant te sluiten met de gemeente. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over

de implementatie van de commerciële belangen van de ondernemers in de te verrichten werkzaamheden voor de aanleg. Voorbeelden hiervan zijn de herinrichting van het openbaar gebied en de aankoop en uiteindelijke verkoop en verhuur van panden. Voor de gemeente is het draagvlak bij ondernemers van groot belang in de verwezenlijking van de plannen. Deze plannen bieden voor de ondernemers grote kansen om investeringen door te voeren die puur vanuit de winkelfunctie nooit zouden zijn gelukt (Vereniging ondernemers Rokin, gemeente Amsterdam, 2003).

Samenvattend, het plan dat wordt nagestreefd zal moeten aansluiten bij de beleving en medewerkingsbereidheid van de betrokken eigenaren en ondernemers. Gevoel van urgentie en investeringsbereidheid onder alle actoren verhoogt het haalbare ambitieniveau dat kan worden nagestreefd.

VAN VISIE NAAR PROJECTEN: PRAKTIJKVOORBEELDEN

Vanuit de gezamenlijk vastgestelde visie worden projecten gedestilleerd, die bijdragen aan de verwezenlijking van de visie. In dit onderzoek staat het proces, het uiteindelijk voor elkaar krijgen van een ontwikkeling, centraal. In deze paragraaf wordt dan ook beperkt tot een opsomming van projecten die in de praktijk voorkomen. Dit heeft tot doel het onderzoek meer ‘tastbaar’ te maken, niet zozeer tot een beoordeling te komen van de effectiviteit van projecten. Voor elke specifieke opgave zal nader bepaald moeten worden welke combinatie van projecten wenselijk en realiseerbaar is. De projectvoorbeelden zijn

grotendeels gebaseerd op mijn eigen praktijkervaring, op het bestudeerde materiaal en op een observatie van het stedelijk gebied.

Projecten ter verbetering van de locatie- en fysieke kwaliteit

Plannen gericht op het verbeteren van de locatie- en de fysieke kwaliteit, behoren tot de plannen met het hoogste ambitieniveau. De gesignaleerde beperkingen van de winkelstraat in economisch perspectief en de geboden kansen laten zich als volgt samenvatten:

Beperkingen	Kansen
<ul style="list-style-type: none"> ○ Intensief gebruik van de ruimte, hoge parkeerdruk, ontbreken van fysieke ruimte ○ Matige parkeergelegenheid ○ Geringe gemiddelde omvang winkelpanden 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doorgaans voldoende aantal winkelpanden

Verbetering autobereikbaarheid

- ontwikkeling van een bezoekersparkeergarage, als onderdeel van een sloop-/nieuwbouwplan van een bouwblok
- instellen van een aangepast parkeerregime, bijvoorbeeld een blauwe zone

Verbetering begaanbaarheid

- autovrij maken van straatdelen
- verbreding trottoirs

Verbetering pandkwaliteit

- o het aangrijpen van sloop-/nieuwbouwprojecten om bestaande formules, bijvoorbeeld de supermarkt of het warenhuis, beter/groter te huisvesten
- o hergebruik van verlaten bedrijfspanden: Bijvoorbeeld door transformatie van aangrenzende, voormalige bedrijvenlocaties tot woon-winkelgebieden
- o samenvoeging van winkelpanden: het meest toegepast zijn samenvoegingsoperaties van meerdere winkelpanden, om tegemoet te komen aan de ruimtewensen van supermarkten, drogisten en textielwinkels

Functionele kwaliteit

Verbetering van de functionele kwaliteit heeft betrekking op de branchering. Draagvlak is nodig bij ondernemers en de verhuurders. De volgende beperkingen en kansen doen zich voor:

Beperkingen	Kansen
<ul style="list-style-type: none">o Mogelijkheid tot verwezenlijking schaalvergrotingswensen formuleso Mogelijkheden een bekende trekker te huisvesteno Sturingsmogelijkheden in de branchering	<ul style="list-style-type: none">o Groot aantal stedelijke bewoners, veel verschillende doelgroepeno In de vervalgeraakte winkelstraat: laag huurniveau en beschikbaarheid ruimte

Inspeland op dit kader, kunnen de volgende ontwikkelingsrichtingen worden onderscheiden:

Vergroten trekkracht

Vestiging van een 'trekker'⁽¹⁾. In de praktijk gaat het er met name om bestaande trekkers, zoals de Hema en de Albert Heijn, beter te huisvesten teneinde deze te behouden voor de winkelstraat.

Sturing van de branchering: Het met eigenaren tot afspraken komen over het gewenste verhuurbeleid in de straat.

Vergroting onderscheidend vermogen

Specialisatie en thematisering: een bestaande, succesvolle ontwikkeling in de verhuur verder proberen te versterken. Bijvoorbeeld het streven een bepaald segment in de mode naar de straat toe te trekken, of een cluster prijsvriendelijke winkels na te streven. In winkelstraten met een groot aanbod aan leegstaande winkelpanden, kan worden gekozen om deze panden beschikbaar te stellen als incubatiemilieu voor startende ondernemers of kunstenaars. Uiteraard zijn hier afspraken voor nodig met eigenaren en gemeente.

Aspecten als thematisering en specialisatie zijn lastig actief tot ontwikkeling te brengen. De stadsdelen De Pijp en de Jordaan in Amsterdam, maar ook de Wycker buurt in Maastricht, tonen aan dat de ontwikkeling van een buurt kansen biedt. Als de potentie van een in verval geraakte buurt wordt 'ontdekt' door bijvoorbeeld kunstenaars, studenten en ondernemers, kan dit op de langere termijn positieve gevolgen hebben voor het draagvlak van voorzieningen. Instroom van welgestelde bevolkingsgroepen, die worden aangetrokken door de sfeer, bieden vernieuwde mogelijkheden waar de detailhandel op kan inspringen. Het volgen van de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling

van een buurt kan in dit kader als richtinggevend worden gebruikt in de zoektocht naar een ontwikkelingsrichting in de branchering.

Commerciële kwaliteit

Op het gebied van de commerciële kwaliteit kan veel worden bereikt door de winkeliers zelf. De medewerking van gemeente en eigenaren is wel gewenst.

Beperkingen	Kansen
<ul style="list-style-type: none"> ○ Grote verschillen in onderhoudstoestand ○ Grote verschillen in verblijfskwaliteit ○ Onderscheidend vermogen winkelgebied t.o.v. omgeving ○ Gepleegd onderhoud openbaar gebied niet toereikend 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Groot aantal dagelijkse passanten door ligging in stedelijk gebied ○ Grote mate van levendigheid, hetgeen kansen biedt voor de sociale behoeftebevrediging

Cosmetische verbeteringen

- Opknappen gevelkwaliteit: variërend van 'een likje verf' tot vernieuwing van de gevels, heeft het opknappen van de gevels direct effect op de beleving van een winkelstraat.
- Puibeeld en onderhoud: in het streven aan een herkenbaar winkelgebied, kunnen afspraken over de vormgeving van de winkelpuien en de wijze van gevelreclame een grote bijdrage leveren.

Openbaar gebied

- Inrichtingsniveau: de inrichting van het openbaar gebied heeft een sterk effect op de beleving en de profilering van een winkelgebied binnen zijn omgeving. Door onderscheidende bestrating en bijvoorbeeld rust- en verblijfspunten, kan de

winkelfunctie van de straat met de vormgeving van het openbaar gebied worden ondersteund.

- Beheer: Naast de vormgeving van het openbaar gebied is het bieden van een schone en veilige omgeving van groot belang voor het functioneren van een winkelstraat (Van der Schoor, 1992).

Promotie en werving

Versterking identiteit en imago: uiteraard behoort een gerichte promotie en marketing, passend bij de winkelstraat, bij het pakket aan maatregelen ter versterking van de winkelstraat. Met name de impact van marketing kan grote invloed hebben op het economisch functioneren. In Lombok in Utrecht is het gelukt regionaal grote bekendheid te verwerven, de indruk bestaat echter dat het geboden aanbod niet wezenlijk verschilt van een gemiddelde winkelstraat in een wijk met een groot aantal allochtonen. Onderzoek onder zes verschillende winkelgebieden, toont een positieve relatie tussen het imago van een winkelcentrum en de omvang van het verzorgingsgebied (Dennis e.a., 2003). Geconstateerd werd dat 'branding' beperkt wordt toegepast bij winkelgebieden; op dit vlak liggen voor de stedelijke winkelstraat, die moet functioneren binnen een sterk concurrerende markt, naar verwachting kansen.

Vastgoedkwaliteit

Het meest ongrijpbare maar ook belangrijkste aspect in het streven naar versterking van winkelstraten lijkt de vastgoedkwaliteit. In de case Zeedijk wordt hierover opgemerkt: 'Het welslagen van het Herstelplan Zeedijk valt of staat met het welslagen van de poging greep te krijgen

op het gebruik van de panden' (Fleischeurer, 1985, pag. 27).
 Ontwikkelingen waarbij wordt gestreefd het bezit in handen te krijgen zijn zeer spaarzaam en komen slecht bij uitzonderlijke situaties, zoals de Zeedijk, tot stand. Vanuit de vastgoedkwaliteit zijn de volgende beperkingen en kansen aan te geven:

Beperkingen	Kansen
<ul style="list-style-type: none"> ○ Verdeeld eigendom ○ Lage gemiddelde investeringsbereidheid 	<ul style="list-style-type: none"> ○ In de vervalgeraakte winkelstraat: laag huurniveau en beschikbaarheid ruimte

Grip op beleid eigenaren

- Aankoop panden, zoals gebeurt door NV Zeedijk
- Afspraken tussen ondernemers, gemeente en eigenaren op het gebied van huurniveaus, verhuurbeleid, promotiebijdragen en gevelbeeld: Door middel van communicatie van plannen streven naar draagvlak en begrip bij eigenaren.

Bestemming

- Indien het economisch niet haalbaar blijkt een commerciële invulling te vinden voor structureel leegstaande panden, kan er voor worden gekozen de bestemming van panden te wijzigen.

VASTSTELLING VAN DE WENSELIJKE PROJECTEN

In deze paragraaf is een beeld gegeven van projecten, die van elkaar zijn te onderscheiden qua ambitieniveau. Het ambitieniveau heeft in dit kader betrekking op de benodigde inspanning om een ontwikkeling te realiseren. Plannen waarvoor medewerking en investeringen worden verlangd van ondernemers, eigenaren en gemeente behoeven in dit kader een grotere inspanning dan plannen die primair door de ondernemers kunnen worden uitgevoerd. Ambitieniveau zegt derhalve niet alles over de effectiviteit.

Dat een fysieke ingreep niet altijd noodzakelijk is, bewijzen de ontstane specialistische winkelclusters in de stad. De te vestigen ondernemers hebben baat bij een laag huurniveau en zoeken het typisch stedelijke decor juist op. Sommigen beweren dat deze clusters kunnen ontstaan dankzij de leegstand en de lage huren in het gehele 'vooroorlogse' Amsterdam tijdens crisisperiodes (Jansen, 1994). Het koesteren van de bestaande ruimtelijke kwaliteit en een passende marketing is in deze filosofie meer effectief dan een streven naar bijvoorbeeld verbetering van het bereikbaarheidsprofiel. Dit sluit ook aan bij de filosofie van Jane Jacobs (1961), die pleit voor het behouden van de bestaande stedelijke morfologie en differentiatie als kwaliteit van de stad. In dit betoog leidt het slopen en nieuw bouwen op de langere termijn lang niet altijd tot een beter functioneren van de stad en haar voorzieningen.

De keuze voor een ontwikkelingsstrategie is maatwerk. Rekening houdend met de beperkingen, de kansen die worden geboden, de noodzakelijkheid en de te verwachten effectiviteit van een ingreep, wordt vanuit de specifieke situatie van een winkelstraat de ontwikkelingsstrategie bepaald.

CONCLUSIES

Naar een ambitieuze maar realistische visie

Vanuit de context van de winkelstraat wordt een visie op een winkelgebied opgesteld. Per straat wordt vervolgens de analyse gemaakt welke projecten nodig zijn om deze visie te verwezenlijken. Er kunnen tussen de projecten grote verschillen bestaan tussen de benodigde inspanning deze te verwezenlijken. Fysieke verbeteringen hebben over het algemeen een grotere financiële inspanning van meerdere partijen nodig dan het organiseren van activiteiten in een straat. Vanuit de theorie kan worden opgemerkt dat de haalbaarheid van complexe projecten dichterbij komt, indien:

- er breed draagvlak bestaat voor een bij voorkeur gezamenlijk opgesteld plan;
- het plan meerdere doelen dient;
- en er sprake is van een gemeenschappelijk ervaren gevoel van urgentie.

Relatie met de vraagstelling

Belangrijke constatering is dat een integrale benadering van de problematiek en de mogelijke oplossingen niet direct hoeft te leiden tot ambitieuze plannen. Niet elke straat behoeft ingrijpende verbeteringen voor een beter economisch functioneren. Voor een groot deel van de projecten is echter een gezamenlijke inspanning vereist, en dus samenwerking. Het 'over de schutting' kijken bij andere sectoren, zoals verkeer en wonen, kan leiden tot projecten die puur vanuit de winkelfunctie niet haalbaar zijn.

Als duidelijk is wat een straat nodig heeft en de benodigde plannen zijn geïnventariseerd, volgt de vraag: met wie en met welke middelen kan ik de plannen verwezenlijken? De actoren en het beschikbare instrumentarium staat centraal in het volgende hoofdstuk.

NOOT

¹ Trekkers zijn formules die vanwege naamsbekendheid en assortiment in staat zijn zelfstandig relatief veel consumenten voor een winkelgebied te werven

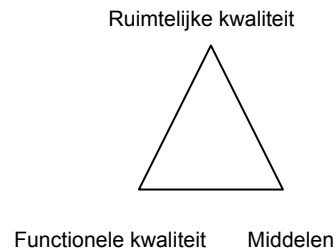
ACTOREN EN MIDDELEN

ORIËNTATIE

De voorgaande hoofdstukken geven een beeld van de problematiek, de kansen en de beperkingen van de stedelijke winkelstraat. Aangegeven is het belang van een passende positionering en een heldere visie op de wenselijke verbeteringen. Binnen het brede scala aan verbeteringsmogelijkheden bestaan grote verschillen in de benodigde inspanning om deze daadwerkelijk te verwezenlijken. In dit hoofdstuk worden de betrokken actoren en de toepasbare instrumenten nader belicht.

SCHETS PROBLEMATIEK

In een plan dient het optimum te worden gezocht tussen de beschikbare middelen, de ruimtelijke kwaliteit en de functionaliteit (Van 't Verlaat, 2003 C).



Door de multifunctionaliteit en de vele verschillende eigenaren en gebruikers in het stedelijke gebied, zijn ingrepen technisch, financieel en organisatorisch lastig te realiseren. Wat in de praktijk kan worden geconstateerd, is dat voor veel binnenstedelijke winkelgebieden in voldoende mate visie- en planvorming plaatsvindt. De vertaalslag van visie naar een haalbaar plan blijkt echter een lastige opgave. Met

andere woorden: in de visievorming staan de hoekpunten ruimtelijke en functionele kwaliteit centraal, het aspect middelen, vrij vertaald de haalbaarheid, blijft onderbelicht. Het verkleinen van de kloof tussen het wensbeeld en wat praktisch mogelijk is, lijkt voor deze opgaven de grote uitdaging.

ACTOREN

Achtergrond

In de aanpak van historische winkelstraten zijn een groot aantal stake- en shareholders betrokken. Het bezit is verdeeld en medewerking laat zich lastig afdwingen. In deze situatie kan geen van de partijen eenzijdig de ontwikkelingsrichting bepalen. In het streven naar een haalbaar plan, ongeacht het ambitieniveau, is zoals aangegeven het zoeken naar draagvlak een bepalende succesfactor.

Bestudeerde cases

De analyse van de stake- en shareholders is gebaseerd op de volgende onderzoeken:

Rotterdam, Boulevard Zuid (WPM 1998) In dit onderzoek is in nauwe samenwerking met ondernemers, eigenaren en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam een visie op de wenselijke ontwikkeling van deze (voormalige) hoofdwinkelstraat van Rotterdam-Zuid opgesteld

Rotterdam, Ala Kondre (Crossnotions e.a., 2003) Ala Kondre staat voor 'alle werelden', het overkoepelende thema voor de versterking van

het lange winkellint Kruiskade, Kruisplein, Westkruiskade, de Middenlandstraat, de Vierambachtsstraat, het Mathenesserplein, de Mathenesserweg en het Marconiplein. Centraal in het onderzoek stond de zoektocht naar de wenselijke ontwikkelingsrichting vanuit de ambities en wensen van de ondernemers. De Rabobank, als initiatiefnemer voor het onderzoek, heeft de doelstelling als bruggenbouwer te functioneren tussen de ondernemers en de overheid.

Amsterdam, Ferdinand Bolstraat (WPM, 2002) Naar aanleiding van de aanleg van de Noord-Zuidlijn heeft visieontwikkeling plaatsgevonden naar de potentie van deze stadsdeelverzorgende winkelstraat. Gesprekken met ondernemers en eigenaren maakten een belangrijk onderdeel uit van het onderzoek

Amsterdam Zeedijk (Studiegroep Stedelijke Revitalisering, 1987) Aan de opknappbeurt van de Zeedijk zijn verschillende evaluatiestudies gewijd. Interessant aan deze case is hoe uiteindelijk draagvlak is verkregen voor de ontwikkeling en hoe partijen zich uiteindelijk hebben gecommitteerd door risicodragend deel te nemen aan een gemeenschappelijke publiek-private samenwerking

Op basis van de genoemde onderzoeken is per actor de positie, het belang, de drijfveer en de middelen waar zij over beschikken uiteengezet. Tevens is aangegeven welke 'aangrijpingspunten' er in de zoektocht naar wederzijdse belangen bestaan.

Eigenaren van de winkels

Positie Sterk, de eigenaren vervullen een sleutelrol in de verwezenlijking van plannen waarin een fysieke ingreep wordt beoogd. De mogelijkheden deze partij te dwingen tot medewerking zijn beperkt.

Belang en drijfveer Het rendement op de belegging vormt het voorname belang. De eigenaar heeft baat bij een stabiele verhuur voor een zo'n hoog mogelijke huurprijs. Zijn beleid is doorgaans gericht op het verhogen van het rendement en daarmee de vastgoedwaarde van de belegging.

Middelen Afhankelijk van de stad, beschikt de eigenaar over het erfpacht of het eigendom van de grond. Vanuit de verkregen huurgeden beschikt de eigenaar over financiële middelen die ingezet kunnen worden voor het beheer van het vastgoed.

Knelpunt Grote verschillen bestaan tussen de motivaties voor de vastgoed-belegging van eigenaren. Gesignaleerde problemen in Rotterdam en Amsterdam zijn de malafide eigenaren, die gebouwen aankopen met bijvoorbeeld drugsgelden. Het betrekken van deze categorie eigenaren bij een herontwikkelingsoperatie is zeer lastig, vanwege de grote afstand tussen hun drijfveer en de belangen van de huurders. Hetzelfde geldt voor eigenaren voor wie het beleggen in vastgoed niet hun hoofdtaak is. Door gebrek aan tijd en/of interesse zijn zij moeilijk te overtuigen mee te doen aan ontwikkelingen die grote inspanningen verlangen. Over het algemeen geldt dat eigenaren die beschikken over panden met een stabiele huurstream, lastig zijn te overtuigen om te participeren in een herontwikkelingsoperatie. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verhuur; eigenaren zijn lastig te overtuigen van de meerwaarde van een 'gestuurde' verhuur. Anders is dit voor ontwikkelaars, ontwikkelingsbedrijven, investeerders die

panden opkopen, anticiperend op een te verwachten ontwikkeling. Tezamen met professionele beleggers, zijn zij bereid mee te denken en te participeren in een mogelijke ontwikkeling. Wat nog als knelpunt kan worden aangemerkt is de situatie waarbij het eigendom van de bovenliggende appartementen in handen zijn van een corporatie of van individuele bewoners. Verenigd in een Vereniging van eigenaren, is van deze partijen toestemming nodig voor een ontwikkeling. Het splitsen van eigendom tussen de appartementen en de bedrijfsruimten biedt hiervoor

Aangrijpingspunt In feite zijn twee typen eigenaren interessant in het streven naar een herontwikkeling van een winkelstraat:

- eigenaren die beschikken over panden met structurele leegstand of een hoge mutatiegraad. Deze categorie is eerder te overtuigen van de meerwaarde van een planontwikkelings-traject
- eigenaren die bekend staan als professionele beleggers met een lange termijnvisie of partijen die vanuit strategisch oogpunt panden hebben gekocht met het oog op een mogelijke ontwikkeling

In de gesprekken met twee professionele beleggers in het onderzoek naar de Ferdinand Bolstraat kwam naar voren dat het rendement op de vastgoedbelegging heilig was; indien kon worden aangetoond dat met participatie in een ontwikkelingstraject het rendement zou toenemen of op de langere termijn minstens gehandhaafd zou blijven, was participatie een optie.

Eigenaar/ondernemers

Positie Sterk, vanwege het vastgoedbezit

Belang en drijfveer Deze categorie eigenaren legt de link tussen het economisch functioneren van de winkelstraat en zijn vastgoedbelegging. In eerste instantie vormt bedrijfscontinuïteit de belangrijkste drijfveer. Een gezond functionerend bedrijf laat zich makkelijker overdragen. Verkoop van bedrijf en pand vormt voor deze categorie vaak de oude dagvoorziening.

Middelen De middelen voor investeringen worden gehaald uit de bedrijfsvoering. Indien de eigenaar-ondernemer is vertegenwoordigd in de winkeliersvereniging en een vereniging van eigenaren, kan via deze weg invloed worden uitgeoefend op de collectief beschikbaar gestelde gelden.

Knelpunt De eigenaar-ondernemer is er bij gebaat dat zijn bedrijfsvoering wordt doorgezet gedurende een ontwikkeling. Dit maakt de planvorming complex. In zijn afweging tot medewerking, zullen de verbonden kosten aan een tijdelijke stopzetting van de bedrijfsactiviteit zwaar meewegen in de afweging. Discussie over de inbrengwaarde van zijn vastgoed is door het ontbreken van een huursom over het vastgoed vaak lastig.

Aangrijpingspunt Het aantonen van de meerwaarde van een ingreep voor het functioneren van de winkelstraat, zijn onderneming en de vastgoedwaarde van zijn bezit vormt voor deze categorie een belangrijk aangrijpingspunt.

Ondernemers

Positie Zwak, hebben zelfstandig geen grote invloed op de haalbaarheid van ambitieuze, vastgoedgerelateerde ontwikkelingen.

Belang en drijfveer Bedrijfscontinuïteit vormt de belangrijkste drijfveer in hun dagelijks functioneren. De ondernemers hebben dus belang bij een goed functionerende winkelstraat, een evenwichtige branchering, in een marktgebied waarin zij goed hun brood kunnen verdienen.

Middelen Ondernemers baseren hun investeringsmogelijkheden op het bedrijfsresultaat. Door te participeren in een winkeliersvereniging kan via communicatie en stembreng invloed uitgeoefend worden op de besteding van de gelden van de vereniging. Daarnaast staat de publiekrechtelijke weg open voor inspraak over een beoogde ontwikkeling en via de media kan de publieke opinie worden beïnvloed.

Knelpunt De discussie over de te leveren financiële bijdrage. De eigenaren wensen een bijdrage van de ondernemers voor een verbetering van het vastgoed. De ondernemers brengen daar tegenin dat de ingreep tot de verantwoordelijkheid behoort van de eigenaren. Afspraken over huurverhogingen als tegenprestatie van de ondernemer vormen derhalve een knelpunt.

Aangrijpingspunt Los van de discussie over de financiële bijdrage zijn ondernemers vaak initiatiefnemer voor een ontwikkeling en dus bereid te participeren. Het financieel inzichtelijk maken van de meerwaarde van een ontwikkeling is een belangrijke stap om deze groep ook financieel te betrekken.

Eigenaar-bewoner

Positie Sterk, indien zij zijn vertegenwoordigd in een (verticaal georganiseerde) vve. Met hun stem kan de haalbaarheid van een fysieke ingreep, ongeacht of deze in het eigen vastgoed plaatsvindt, sterk worden beïnvloed.

Belang en drijfveer Behoud van de vastgoedwaarde, los van het gegeven of sprake is van individuele eigenaren of corporatiebezit. Het waarborgen van de pandkwaliteit maar ook de leefbaarheid van de omgeving is de voornaamste drijfveer.

Middelen De corporatie en de verhurende eigenaar ontvangen huurgeden als rendement. Deze gelden kunnen beschikbaar worden gesteld aan ontwikkelingen ter behoud of verhoging van de vastgoedwaarde. De eigenaar-bewoner zal vanuit andere bronnen geld reserveren voor de servicekosten van de vve, puur voor dagelijks onderhoud. Tevens staan voor de eigenaar-bewoners de mogelijkheden van inspraak en de weg naar de media open.

Knelpunt De commerciële belangen van de ondernemers staan vaak op gespannen voet met de verlangde woonkwaliteit van bewoners. Verhoging van de frequentie van de bevoorrading van winkels, toename van het aantal bezoekers worden als aantasting ervaren op het woongenot.

Aangrijpingspunt Ongeacht de eigendomsconstructie is het meewegen van de bewonersbelangen essentieel in de planontwikkeling. Indien het lukt de leefbaarheid in een gebied te verhogen, bijvoorbeeld door het opknappen van het openbaar gebied of het instellen van éénrichtingsverkeer, zal de medewerking eerder worden verleend. Zoals aangegeven bieden tevens herstructureringsvoornemens van

corporaties en gemeente kansen om tot fysieke verbeteringen te komen van de winkelfunctie in een straat.

Huurder woningen

Positie Zwak, alleen via inspraak en de weg naar de media zijn huurders in staat invloed uit te oefenen op de planontwikkeling.

Belang en drijfveer Voor de bewoner is behoud en verbetering van de leefbaarheid essentieel.

Knelpunt De commerciële belangen van de ondernemers staan vaak op gespannen voet met de verlangde woonkwaliteit van bewoners.

Aangrijpingspunt Gelijk aan die van de eigenaren van de woningen.

Gemeente/stadsdeel

Positie Redelijk tot sterk. Hoewel geen sprake is van vastgoedbezit, kan via het publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt of tegen worden gehouden.

Belang en drijfveer De overheid heeft belang bij een gezond functionerend voorzieningenaanbod en een leefbare, veilige omgeving. Een levendige wijk economie, met arbeidsplaatsen passend bij het bevolkingsprofiel, komt ten goede aan de stedelijke welvaart. Gedreven door verkiezingen en solvabiliteit van de gemeente, worden plannen ondersteund die passen in het voorgestane beleid en op de lange duur ten goede komen aan het economisch en sociaal-maatschappelijk presteren van een gebied.

Middelen Via erfpacht, vergunningen, het bestemmingsplan, beleidsdocumenten en belastinginkomsten is de gemeente in staat ontwikkelingen te stimuleren, te verbieden en mogelijk te maken.

Knelpunt De gemeente vertegenwoordigt het algemeen belang en zal dus altijd een afweging moeten maken tussen verschillen in belangen van bewoners, bezoekers, ondernemers, verkeer. Vanuit het oogpunt van leefbaarheid kan een te sterke economische ontwikkeling als ongewenst worden ervaren.

Aangrijpingspunt Ondanks het gesignaleerde knelpunt vormt een winkelstraat binnen een stadsdeel over het algemeen een gekoesterde functie, vanwege de verzorgende maar ook sociale functie. In de afgelopen decennia zijn vele centrumplannen, onder de titel 'hart van de wijk' of 'kloppend hart' geïnitieerd en financieel ondersteund door de overheid. Met name de gemeenschappelijke drijfveer van de actoren naar een leefbare omgeving, vormt een belangrijk aangrijpingspunt in het betrekken van de overheid in de planontwikkeling.

Buiten beschouwing zijn gelaten de belangen van de bezoeker. Zij zijn uiteraard gebaat bij een aantrekkelijke winkelstraat maar spelen geen actieve rol in de aanpak van winkelstraten.

Uit het overzicht kan de conclusie worden getrokken dat in de planvorming de belangen van de verschillende actoren een plaats moeten krijgen, ongeacht de machtspositie die zij innemen. Bij voorkeur is instemming en medewerking nodig van alle gevestigde partijen om uiteindelijk een plan met een hoog ambitieniveau te realiseren. Tevens leert het overzicht dat voor het plegen van substantiële fysieke ingrepen, het inzichtelijk maken van de financiële meerwaarde voor partijen een bepalende succesfactor vormt. De partijen met de sterkste machtspositie zijn de eigenaren van het vastgoed, die over het algemeen een puur financieel belang hebben en hun medewerkingbereidheid op deze gronden afwegen.

Rolverdeling partijen

Afhankelijk van de gevoelde noodzaak, de betrokkenheid en het verkregen commitment binnen en tussen de verschillende actoren, kunnen zij verschillende rollen innemen en bijdragen leveren aan de aanpak van de straat. Vanuit mijn onderzoekservaring kan hiervoor het volgende schema worden opgesteld:

Partij	Rol	Bijdrage, voorbeelden
Gemeente	Toetsing van plannen en initiatieven	Toetsen aan bestemmingsplan, verlenen van bouwvergunningen
	Initiëren van plannen en initiatieven	Beleids- en visieontwikkeling
	Investeren in plannen en initiatieven	Dragen deel van de plankosten Planvorming en realisatie upgrading openbaar gebied Verstrekken subsidies opknappen panden Inzet gemeentelijk instrumentarium in verwezenlijking Risicodragend participeren: Opkopen panden herontwikkelen
Eigenaren investeerders, ontwikkelaars, corporaties	Initiëren/meeontwikkelen van plannen	Herontwikkeling woon-/winkelpand
	Meewerken aan plannen	Afspraken over verhuurbeleid Afspraken over huurniveaus
	Investeren in plannen	Financiële bijdrage aan promotie& marketing ondernemers Investeren in gevel- en pandkwaliteit Passief: exploitatieovereenkomst/afdragen baatbelasting
	Geen medewerking	

Ondernemers/ eigenaar- ondernemers	Initiëren plannen	Zelf plannen maken in samenwerking met belangenvertegenwoordigers
	onderschrijven en meewerken planvorming	Participatie en meebetalen winkeliersvereniging Meewerken aan marketing en promotie-activiteiten Afspraken over gevoerd assortiment
	Financieel commitment	Actief mee-investeren in pand- en puikwaliteit Passief: afspraken over (verhoging van) huurniveau

In het proces wordt afgetast welke rol een partij bereid is op zich te nemen. De doelstelling is uiteindelijk de partijen die rol te laten vervullen die het sterkst bijdraagt aan een succesvolle aanpak. In het proces (hoofdstuk 5) wordt hier nader op ingegaan.

INSTRUMENTEN EN MIDDELEN

Voor het betrekken, overtuigen en commiteren van partijen staan verschillende instrumenten en middelen ter beschikking. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven, ingedeeld naar gemeentelijke en private middelen en sturingsinstrumenten.

Gemeentelijke sturingsmogelijkheden en middelen

Vanuit de rol van de overheid kan onderscheid worden gemaakt in drie typen sturingsmogelijkheden met bijpassende instrumenten (Consonant, 2004).

- dwingend: directe regulering
- stimulerend: indirecte regulering
- communicerend: zelfregulering

Directe regulering Dit betreft de nationale wet- en regelgeving. De Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wet Milieubeheer, maar ook delen uit het algemene publiek-, privaat- en zelfs strafrecht zijn van invloed op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor een gebiedsaanpak. Belangrijk gegeven is dat deze instrumenten vooral kaderstellend zijn, ze geven aan wat wel en niet mag, wat gewenst en ongewenst is. In het doorbreken van een patstelling, bijvoorbeeld een situatie waarin niemand meer genegen is te investeren in winkelpanden en winkel-formules, zijn ze beperkt bruikbaar. Ten aanzien van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium gelden de volgende mogelijkheden en beperkingen:

Instrument	Mogelijkheden	Beperkingen
Bestemmingsplan	Aangeven van concentratie-gebieden waar al dan geen detailhandel zich mag vestigen. Juridisch mogelijk maken van een planinitiatief door de plan-grenzen in het bestemmingsplan op te nemen.	Vanwege planschade-claims zijn wijzigingen van winkel- naar niet-winkelbestemmingen vaak niet haalbaar. Indien zittende, ongewenste functies passen binnen het bestemmingsplan, biedt dit instrument geen mogelijkheid deze situatie te veranderen.
Erfpacht	Aanvullend op het bestemmingsplan kan in het erfpachtcontract extra bepalingen worden opgenomen ten aanzien van functie die het betreffende pand wordt uitgeoefend. Mogelijkheid tot het niet-verlengen van een erfpachtcontract, teneinde pachters tot medewerking te dwingen.	Erfpachtcontracten worden afgesloten voor zeer lange perioden. Pachters die zich houden aan contractvoorwaarden, zijn niet actief tot medewerking te dwingen.

Onteigening	Panden/locaties die cruciaal zijn voor de uitvoer van ruimtelijk beleid, kunnen onder voorwaarden worden onteigend, waardoor eigendom in handen kan worden gekregen.	Deze voorwaarden zijn dat sprake moet zijn van een algemeen belang, noodzaak en urgentie. Deze aspecten zijn lastig hard te maken, in het streven naar verbetering van het economisch presteren van een winkelstraat.
Wet voorkeursrecht	Indien het huidige gebruik van het vastgoed niet overeen te komen met het gewenste gebruik, kan de een Voorkeursrecht worden gevestigd. In dit gebied dienen eigenaren die van plan zijn hun vastgoed te verkopen, eerst in onderhandeling te gaan met de gemeente. Op deze wijze kan versneld de eigendomspositie in een gebied worden versterkt.	Eigenaren hoeven niet te verkopen, waardoor de WvG geen garanties biedt op verwerving. Het instrument benodigd een grote investeringsbereidheid bij gemeente/betrokken investeerders.
Kostenverhaal	Op basis van vrijwilligheid kan een exploitatieovereenkomst worden gesloten tussen gemeente en eigenaar over bijvoorbeeld de upgrading van het openbaar gebied. Hierdoor worden de kosten betaald door degenen die daadwerkelijk baat hebben bij de ontwikkeling. Indien op basis van vrijwilligheid niet tot overeenstemming wordt gekomen, kan via de baatbelasting alsnog de gemaakte kosten worden verhaald op de eigenaren in het gebied	In de praktijk de gemaakte kosten niet altijd verhaald bij de gebate personen. Dit heeft met name als oorzaak de haken en ogen die kleven aan het innen van baatbelasting. Moeilijk is te bepalen wie uiteindelijk allemaal wordt gebaat. Baatbelasting wordt om die reden slechts mondjesmaat toegepast.

De grondbeleidsinstrumenten kunnen worden gebruikt om het gebruik van een winkelstraat af te dwingen, een eigendomspositie te verkrijgen en de door de overheid gemaakte investeringen te verhalen op de partijen (eigenaren) die hier rechtstreeks baat bij hebben. Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn de toepassingsmogelijkheden in de verbetering van winkelstraten niet optimaal of kan worden getwijfeld aan het effect. Ondanks de sociale problematiek die zich voordeed in de case Zeedijk, hebben de participanten van de NV Zeedijk gewoon de (zeer hoge) marktprijs moeten betalen voor de panden. Hierbij was de NV afhankelijk van de medewerking van de eigenaren en heeft het gehele verwervingstraject vele jaren geduurd.

Oplossingen voor kostenverhaal

Het gemis aan een wettelijke grondslag om alle eigenaren te verplichten mee te betalen aan een door de meerderheid gewenste ruimtelijke ingreep in het openbaar gebied, wordt in de praktijk als een probleem ervaren. Joost Menger, Ontwikkelingsmanager Binnenstad Rotterdam, geeft vanuit zijn eigen praktijk aan dat succesvol investeren in een duurzame binnenstad sterk afhankelijk is van de aanpak van het free-ridersprobleem (Menger, 2004 A).

Zowel door Menger als in het onderzoek Ala Kondre wordt in dit kader gepleit voor de mogelijkheid tot vestiging van Business Improvement districts (BID's)⁽¹⁾, zoals die in de Angelsaksische landen voorkomen. In Rotterdam functioneert de Stichting City Rotterdam als een BID-achtig concept. Deze private organisatie behartigt de belangen van de ondernemers in de binnenstad en wordt gefinancierd door eigenaren, ondernemers, Kamer van Koophandel, banken e.d. De donaties van deze

partijen zijn echter op basis van vrijwilligheid en voor een bepaalde periode. Participatie kan derhalve niet worden afgedwongen. In Nederland wordt reeds geëxperimenteerd met het verhogen van de onroerend zaak belasting in een centrum of de precariogelden, om gelden bij eigenaren te collecteren voor de aanpak van winkelstraten (interview Casper van Gijn 26-04-2005). Hiertoe dient echter groot draagvlak te bestaan bij de eigenaren, alvorens een gemeenteraad een dergelijke maatregel durft in te voeren.

Indirecte (economische) regulering: het geven van beloningen en straffen, om een gewenst resultaat – passend binnen het juridische kader en vastgesteld beleid- te realiseren. Hieronder vallen subsidies, premies, gunstige financieringsvoorwaarden, etc. die per gemeenten sterk kunnen verschillen en vaak zeer uitgebreid zijn. Voor winkelstraten bestaan er vaak subsidies voor investeringen in het pui- en gevelbeeld van winkelpanden. In Amsterdam geldt het aanschrijvingsbeleid, dat pandeigenaren verplicht de pandkwaliteit op orde te houden. In deze gemeente bestaat een zeer uitgebreide subsidieverordening, dat mede tot doel heeft medewerking van eigenaren te stimuleren in de uitvoer van stedelijke vernieuwing. Bouw- en verbeteringssubsidies, subsidies voor bodem- en gevelsanering, ontwikkelingsubsidies, etc. bieden een dicht woud van financiële regelingen om bijvoorbeeld de aanleg van de Noord-zuidlijn te faciliteren (Gemeente Amsterdam, 2001). Deze economische prikkels kunnen slecht op beperkte schaal eigenaren dwingen tot medewerking, echter kennis van de lokale subsidieregelingen is wel essentieel in de bestudering van de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen.

Een instrument dat in de jaren '90 speciaal is ontwikkeld voor de achterstandswijken, waren de kanszones (Donkers, 1997). In deze zones is sprake van een afwijkend rechtsregime, gericht op het stimuleren van ondernemerschap. Vrijstelling van gemeente- en vennootschapbelasting, vrije afschrijving van aanvangsinvesteringen, versoepeling van welstandstoezicht e.d. zijn voorbeelden van stimuleringsmaatregelen. Met een minder vergaande vorm is wel geëxperimenteerd (economische stimuleringsgebieden), waarvan de maatregelen binnen de bestaande wetgeving vallen. Met name voor winkelgebieden met grote leegstandsproblemen kan een dergelijk instrument waardevol zijn. De urgentie, mede vanuit het oogpunt van leefbaarheid, zal echter hoog dienen te zijn om een winkelstraat uiteindelijk een dergelijke aparte rechtsstatus te verschaffen. Medio 2005 wordt wederom de kanszone toegepast in Rotterdam-Zuid.

Zelfsturing/communicatieve instrumenten Door het ontbreken van 'dwang'-middelen tot medewerking en de gesignaleerde afhankelijkheid van elkaar, komt in de aanpak van de stedelijke winkelstraat veel aan op communicatie. De belangrijkste functie van communicatie lijkt erin te liggen een wisselwerking op gang te krijgen tussen de verschillende actoren.

In het kader van ontwikkelingsplanologie kan specifiek worden genoemd het instrument Masterplan. In het Masterplan komen in een dynamisch planproces stap voor stap de door betrokken partijen overeengekomen ontwikkelingsrichtingen tot uiting (Bruil e.a., 2004). Het in een vroegtijdig stadium betrekken van alle actoren, het gezamenlijk uitwerken van plannen en het vastleggen van de resultaten in een dergelijk

document lijkt voor de opgave van de stedelijke winkelstraat een nuttig instrument.

Publicatie van visie- en beleidontwikkeling, het organiseren van periodieke informatieavonden, brainstormsessies, etc. zijn voorbeelden van communicatiemiddelen.

Overheid als private partij Tevens kan de overheid als private partij opereren. Het kan deelnemen in private organisaties, is gerechtigd contracten te sluiten met marktpartijen en kan tot verwerving van panden overgaan. Deze rol kan een belangrijke bijdrage leveren in de aanpak van stedelijke winkelstraten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aankoop van panden, mede vanwege de hoge investeringen en gelopen risico's, slechts spaarzaam plaatsvindt. In veel gevallen, zie de voorbeelden Amsterdam Zeedijk en Amersfoort Hof/Krommestraat, wordt voor dergelijke activiteiten de samenwerking met de markt gezocht.

Resumerend kan worden opgemerkt dat er diverse middelen voorhanden zijn om vanuit de gemeentelijke rol het noodzakelijke commitment onder partijen te verhogen. Echter ook moet worden geconstateerd dat de mogelijkheden beperkt zijn om partijen tot medewerking te dwingen. Dit verklaart ook het belang dat in de cases Zeedijk en Hof Krommestraat wordt gehecht aan het verkrijgen van een sterke eigendomspositie.

Privaatrechtelijke instrumenten

De volgende privaatrechtelijke instrumenten zijn te onderscheiden:

- Eigendomspositie en geld
- Commercieel management
- Maken van afspraken/convenanten, sluiten van contracten en overeenkomsten

Eigendom/geld

De mogelijkheid te sturen vanuit een eigendomssituatie wordt door verschillende auteurs als belangrijke succesfactor beschouwd in het functioneren van (planmatige) winkelcentra. 'The greatest investment-reward from a shoppingcenter, comes from the increased profitability from the integration of shopping center management, marketing and financing. As these three factors behind shopping center performance are coordinated, the investor wins. The higher the level of profitable coordination, the greater the investment yields that runs' (Hines, 1988, pag. 3). Nigel Flannigan signaleert dat de planmatige winkelcentra vele voordelen bieden ten opzichte van winkelstraten. Naast parkeer-gelegenheid en bereikbaarheid vormt in zijn optiek de mogelijkheid de branchemix te bepalen de grootste succesfactor. Het plaatsen van trekkers op strategische plaatsen en het aantrekken van een gevarieerd aanbod door gevarieerde huurniveaus te hanteren, maakt het mogelijk de loopstroom en de attractiviteit van het winkelcentrum volgend wens te beïnvloeden (Flannigan, 1999). In de winkelstraat zijn de individuele eigenaren vooral gericht op het maximeren van het huurniveau en ontbreekt vaak het besef dat een gezamenlijk straatmanagement uiteindelijk ook het individuele belang kan dienen.

Commercieel management

In Nederland kennen we in de grote steden de instrumenten binnenstadsmanagement en straatmanagers (Kolpron, 2001). City Rotterdam en Amsterdam City zijn voorbeelden van organisaties waarin zowel ondernemers, eigenaren, belangenpartijen en overheden participeren, gericht op het managen van het 'produkt' binnenstad. Het begrip krijgen voor elkaars belangen en het implementeren van deze belangen in projecten en activiteiten vormen een belangrijke doelstelling. De Straatmanagers richten zich primair op het management van een specifiek winkelgebied. De rol van de straatmanager is onder andere op gericht de eigenaren en ondernemers in een gebied te overtuigen van de meerwaarde van een collectieve aanpak; in de verhuur, marketing en promotie van een winkelstraat.

Voor sturing in de branchering bestaan de volgende mogelijkheden (Flannigan, 1999):

Actief straat management gericht op het in contact brengen van gewenste ondernemers met eigenaren met beschikbare verhuurruimte.

- door middel van publicaties over beschikbare winkelruimten richting makelaars
- organiseren van vastgoed-open dagen
- de rol van makelaar voor het collectief van eigenaren te vervullen
- geven van provisies aan makelaars die de gewenste formule weten aan te trekken

Met actief straatmanagement eigenaren er toe brengen hun verhuurbeleid af te stemmen op het collectieve belang van de winkelstraat.

- realiseren van overeenkomsten tussen eigenaren over het verhuurbeleid in het collectieve belang
- verhogen verenigingsgraad van de eigenaren en verantwoordelijkheid van het straatmanagement bij hen neerleggen

De maatregelen zijn er op gericht 'het managen' van een planmatig winkelcentrum zo dicht mogelijk te benaderen. De mogelijke opties analyserend, komt het er op neer dat door middel van communicatie het gemeenschappelijke belang bij eigenaren van een collectieve aanpak van de verhuur duidelijk moet worden gemaakt. Het 'afdwingen' van medewerking blijft echter gebaseerd op basis van vrijwilligheid en doet dus een sterk beroep op de overtuigingskracht van bijvoorbeeld de straatmanager. Een 100% organisatie en sturing is in het stedelijk gebied over het algemeen een onhaalbaar streven, vanwege de vele uiteenlopende belangen.

Afspraken/contracten

Naast het verkrijgen van draagvlak voor visie en medewerkingsbereidheid onder de actoren, bestaat in de aanpak van de winkelstraten behoefte aan het verminderen van de vrijblijvendheid in de medewerking aan de realisatie van de visie en het vastleggen van afspraken. Het verhogen van de verenigingsgraad onder ondernemers en eigenaren, het commiteren van de leden aan beleid (bijvoorbeeld op het gebied van reclames, acties, etc.), het sluiten van convenanten met de overheid over de aanpak van het openbaar gebied en de waarborging van de veiligheid en contractvorming met ontwikkelaars en investeerders voor de realisatie van concrete projecten. In het vervolghoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

CONCLUSIES

Vanuit de contextanalyse (hoofdstuk 2) en de visievorming (hoofdstuk 3) zijn de projecten te destilleren die voor een succesvolle aanpak idealiter gerealiseerd moeten worden. Per project kan vervolgens worden bepaald welke actoren bij de realisatie betrokken moeten zijn en welke rol er van hen wordt verlangd. Vanuit de analyse van de instrumenten en middelen kan het volgende worden geconcludeerd:

- Het beschikbare instrumentarium, zowel vanuit de overheid als vanuit de marktpartijen, om actoren tot medewerking te dwingen is beperkt.
- Toegepaste instrumenten zijn er vooral op gericht medewerking en initiatieven te stimuleren (subsidies, aangepaste regelgeving).
- Uiteindelijk komt voor een succesvolle aanpak veel neer op het instrument communicatie; op basis van een gezonde interactie en vrijwilligheid trachten partijen tot medewerking te bewegen.
- Een dominante sturing in het managen van winkelstraten, zoals door de eigenaren van planmatige centra, is in het stedelijk gebied geen haalbaar streven.

Relatie met de vraagstelling

Het belang van een breed draagvlak in een integrale aanpak werd in het voorgaande hoofdstuk al gesignaleerd. Ook de condities waaronder draagvlak het best tot stand komt is hier uiteengezet. Vanuit de analyse van de actoren komt hier nog bij het aantonen van het financiële belang van de individuele actoren. Met name voor projecten waar een investeringsbereidheid van eigenaren, ondernemers en gemeente is vereist, zal in een vroegtijdig stadium het financieel perspectief moeten worden geconcretiseerd.

NOOT

1. Een BID wordt gedefinieerd als een door de overheid ingestelde, maar privaat geleide organisatie die extra publieke voorzieningen realiseert teneinde de kwaliteit van de gezamenlijke, geografisch afgebakende, publieke ruimte te verbeteren: de organisatie gaat akkoord met een 'self-taxing mechanism' (mechanisme om zich zelf belasting op te leggen) ten behoeve van de lange termijn financiering. (Menger, 2004 B)

PROCES

ORIËNTATIE

Het ontbreken van een dominante partij in een integrale aanpak van winkelstraten vergt veel van de kwaliteit en de insteek van het proces. Het op één lijn krijgen van de betrokkenen, het overtuigen van de meerwaarde van een collectieve aanpak en het realiseren van concrete projecten benodigt een sterke procesmatige inspanning. In het gehanteerde theoretisch kader voor dit onderzoek is het proces dan ook geen losstaand blok, maar de 'smeerolie' tussen de stappen contextanalyse, visievorming, planvorming en uiteindelijk realisatie. In elke fase is het proces belangrijk, maar de aanpak per fase kan sterk verschillen. In grove lijnen is het proces erop gericht vanuit een onzekere beginsituatie gaande het traject de onzekerheden te verkleinen en het commitment onder partijen te verhogen. In dit hoofdstuk wordt de procesaanpak nader belicht.

INITIATIEFNEMER

Het initiatief om tot upgradering van een winkelstraat te komen kan in principe bij elk van de partijen vandaan komen. Bij de ondernemers, omdat zij het functioneren van hun straat achteruit zien gaan, bij de gemeente, omdat bijvoorbeeld een situatie van verslechtering van de leefbaarheid optreedt, of bij de eigenaren die via vergroting of verbetering van hun vastgoed trachten het rendement op hun eigendom te verbeteren. In het voorbeeld Zeedijk was de initiatiefnemer uiteindelijk de gemeente, weliswaar onder grote maatschappelijke druk. Het initiatief Ala Kondre was afkomstig van de Rabobank Groep, een private organisatie dus. De stap tot visieontwikkeling voor de Ferdinand Bol-

straat in Amsterdam en Boulevard-Zuid in Rotterdam waren beide afkomstig van de gemeente.

Wie trekt het proces?

Na genomen initiatief is de vervolgvraag wie het proces gaat trekken. De eigenaren van het vastgoed, die meer indirect belang hebben bij een upgradering van de winkelstraat, zijn doorgaans niet de partij die een voortrekkerrol. Eerder is het andersom, en zijn zij de partij die overtuigd moeten worden om te participeren. De ondernemers hebben een direct belang, echter hebben een beperkt aanbod aan middelen om medewerking van de andere partijen af te dwingen. Ze zullen het moeten hebben van overleg en/of bespelen van de publieke opinie, zoals bij het voorbeeld Zeedijk is gebeurd.

Vanuit de positie, verantwoordelijkheid en beschikbaar instrumentarium lijkt de gemeente het best in staat om het noodzakelijke draagvlak tussen de partijen te bewerkstelligen. Hiervoor gelden de volgende redenen:

- De overheid kan tussen de ondernemers en eigenaren een onafhankelijke rol vervullen.
- In de eerste fase is een procesmatige aanpak wenselijk waar de overheid in eerste instantie het beste toe is geëquipeerd. De overheid heeft zicht op beschikbare geldbronnen, in te zetten instrumenten kan het beste relaties leggen tussen zich voordoende kansen en de potentie van een winkelstraat.

In de praktijk kan ook worden geconstateerd dat de eerste stap, het opstellen van een wenselijk toekomstbeeld, vaak wordt (mede-) gefinancierd door de gemeente.

Wisselende rol leiderschap

In de theorievorming omtrent organiserend vermogen wordt de invulling van de rol van leiderschap als één van de kritische succesfactoren benoemd (Van der Berg, 2003). Organiserend vermogen wordt hierin gedefinieerd als:

‘de bekwaamheid om relevante actoren in een planproces te betrekken en gezamenlijk nieuwe ideeën en plannen te ontwikkelen en implementeren en een strategie te ontwikkelen dat in staat is te reageren op onverwachte, externe effecten en tevens de condities creëert voor een duurzame, breed gedragen ontwikkeling.’

De rol van leiderschap kan in dit kader verschillend worden ingevuld, zowel door een organisatie of één persoon. De kern is dat een persoon/organisatie het proces trekt en begeleidt en dat deze persoon/organisatie in zijn rol breed wordt gedragen en bij voorkeur ook de positie heeft dingen voor elkaar te krijgen. Afhankelijk van de fase van planvorming, kan de rol van de leider wisselen. In de visievorming omtrent Ala Kondre in Rotterdam wordt een specifiek belang toegedicht aan de aanwezigheid van initiatiefnemende ondernemers, omschreven als ‘change agents’ (Crossnotions, 2003). In het organiseren van partijen, het voor elkaar krijgen van projecten zijn dergelijke voortrekkers zeer wenselijk in het in werking zetten van het planproces. Naarmate de visie nader wordt geconcretiseerd en de belangen helder worden, verschuift in de uitvoeringsfase van projecten de leiderschapsfunctie van publieke naar private partijen.

VERKRIJGEN VAN DRAAGVLAK

Procesmanagement

Na het genomen initiatief zijn nog veel aspecten onzeker. Er zijn verschillende partijen betrokken, vaak niet verenigd, met uiteenlopende belangen, posities en drijfveren. De eerste stap, het vormen van een visie, het onderscheiden van projecten en het verkrijgen van draagvlak daarvoor, vraagt in eerste instantie om een open planproces.

Met procesmanagement, waarin partijen op basis van gelijkwaardigheid deelnemen, ligt de nadruk op het sturen van de besluitvorming, niet zozeer op het beheersen ervan. Met procesmanagement worden nieuwe standpunten, nieuwe ontwikkelingen en dergelijke geaccepteerd en wordt getracht deze op de meest wenselijke wijze in het proces een plaats te geven (Bruil e.a., 2004). Procesmanagement richt zich derhalve op het sturen en begrijpen van de complexe omgeving waarin projecten tot stand moeten worden gebracht. Vanuit deze definitie lijkt een dergelijke management geschikt in de aanvangsfase in de aanpak van de stedelijke winkelstraat.

In de praktijk lijkt de fase van visievorming een aangelegenheid te zijn tussen gemeente en ondernemers. Deze partijen hebben hier simpelweg de grootste betrokkenheid bij en interesse in. In de fase waarin projecten worden benoemd is de participatie van de andere partijen, zoals eigenaren, bewoners en corporaties, uiteraard van groot belang.

Sturen op elkaars afhankelijkheden

Doelstelling is uiteindelijk om (alle) partijen op één lijn te krijgen en gedragenheid te krijgen voor een gemeenschappelijke visie en

ontwikkelingsplannen. Wigmans signaleert dat het 'aangrijpingspunt' in complexe stedelijk processen is komen te liggen op elkaars afhankelijkheden (Wigmans, 2003). Medewerking is niet af te dwingen, je moet op zoek gaan waar je als private en publieke partijen elkaar kunt vinden. Lettend op de actoren-analyse uit hoofdstuk 4, zijn de aanknopingspunten voor sturing in de situatie voor de stedelijke winkelstraat voor de voornaamste actoren als volgt:

Ondernemers en ondernemers/eigenaren Gericht op bedrijfscontinuïteit. Voor deze categorie is het belang van een gezond functionerende winkelstraat het meest direct voelbaar. Het belang aantonen van een gevarieerde, sterke branchering, een veilig en net openbaar gebied en een gemeenschappelijke aanpak van bijvoorbeeld promotie en marketing wordt doorgaans door eenieder ingezien.

Eigenaren Gericht op een hoog maar ook stabiel rendement op zijn eigendom. Een geslaagde aanpak van een winkelstraat heeft vooral als doel dat ondernemers voor de lange termijn er een gezonde boterham kunnen verdienen. Een lage mutatiegraad, een laag leegstandsrisico, vormt in dit kader richting eigenaren een krachtig argument om medewerking te verkrijgen. Tevens biedt een verbetering van het toekomst perspectief van een winkelstraat op de middenlange termijn mogelijkheden tot huurverhoging. In het overtuigen van de eigenaren is het haast noodzakelijk het financiële perspectief te concretiseren.

Gemeenten Het bieden van een leefbare omgeving, een gezonde wijkeconomie en een passend voorzieningenaanbod voor haar bewoners vormen enkele essentiële redenen voor de gemeente te

participeren in de aanpak van winkelstraten. Een gezond functionerende winkelstraat draagt bij aan de attractiviteit van het woongebied en heeft derhalve op indirecte wijze invloed op de attractiviteit en prijzen van de woningen. Hiermee bestaat er tevens een indirect financieel belang, via de Onroerend Zaakbelasting. Uiteraard zijn deze indirecte effecten lastig te concretiseren en als hoofdmotief aan te dragen.

Het is aannemelijk dat in de situatie waarin het eenvoudig is elkaars afhankelijkheid en de (financiële) meerwaarde van een ingreep aan te tonen, het verkrijgen van medewerking en losmaken van investeringen ook eenvoudiger is. Goede ervaringen bestaan de laatste jaren met financiële instellingen en corporaties (interview Casper van Gijn 26-04-2005). Vanuit een lange termijn belang (afzet financiële producten, waardeontwikkeling woningen) zijn deze partijen bereid te participeren én investeren in de upgradering van winkelstraten. De Dageraad in Amsterdam kan als voorbeeld van een corporatie worden genoemd, die participeert in een wijkontwikkelings-maatschappij die is gericht op het in bezit krijgen en verhuren van winkelpanden.

VAN DRAAGVLAK NAAR COMMITMENT

Van proces- naar projectmanagement

Procesmanagement is erop gericht de onzekerheid in de omgeving op aspecten als medewerkingsbereidheid, financiële dekking en benodigde bestuurlijke goedkeuring gedurende het proces te verkleinen. Het verkleinen van onzekerheden en risico's en het verhelderen van de planuitgangspunten verhoogt de kans dat partijen zich zullen verbinden

aan een project. Het proces van de aanpak van de stedelijke winkelstraat zal er op gericht moeten zijn om parallel aan het uitsluiten van de risico's en onzekerheden, het commitment onder partijen te verhogen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 kan hierbij gebruik worden gemaakt van het instrument Masterplan, waarin de overeengekomen planuitgangspunten in een dynamisch proces tussen betrokken partijen worden vastgelegd.

In de situatie waarin plannen volledig zijn uitgewerkt, ruimtelijk en financieel, en partijen zich hebben gecommitteerd, kan een meer projectmatige aanpak worden nagestreefd. In de fase van planuitvoering zal het leiderschap/projectmanagement verschuiven naar die partijen die het meest of direct belanghebbende zijn: bijvoorbeeld het organiseren van evenementen door de winkeliersvereniging of de herontwikkeling van een winkelblok door een eigenaar of ontwikkelaar.

ORGANISATIE EN VASTLEGGEN VAN COMMITMENT

Overlegstructuur

In de aanvangsperiode zal in eerste instantie een overlegstructuur moeten worden gevormd. Dit is noodzakelijk om elkaars belangen te leren kennen en gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden. Het organiseren van partijen is hierin een belangrijke stap. Zoals vermeld is in Amsterdam de Vereniging AmsterdamCity opgericht, dat de belangen behartigd van de ondernemers in de binnenstad en ook door hen wordt betaald. 'AmsterdamCity leeft bij de gratie van een heldere overlegstructuur en open communicatie' (www.amsterdamcity.nl/werkplan).

Voor het centrumgebied van Rotterdam is de Stichting Rotterdam City opgericht, dat nog een stap verder gaat. Het functioneert als een onafhankelijke private organisatie die naast belangenbehartiging tevens zorgdraagt voor verbetering van de openbare ruimte. Het wordt gefinancierd door publieke partijen als de Kamer van Koophandel en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en door donaties van ondernemers en andere private partijen. Onderzocht wordt of Rotterdam City kan worden omgevormd tot een BID-structuur, waarbij deelname van gebate partijen (lees: eigenaren) kan worden afgedwongen (Crossnotions e.a., 2003).

De eigenaren als één groep verenigen blijkt in de praktijk zeer lastig, mede vanwege het indirecte belang bij een integrale kwaliteitsverbetering van de winkelstraat. Zoals aangegeven is het bieden van een financieel perspectief essentieel om medewerking te verkrijgen. Om grip te krijgen op de eigenaren zien we in de praktijk meerdere richtingen:

- ontwikkelingen waarin eigenaren worden 'gedwongen' mee te werken; gevelverbetering of financiering van verbetering van het openbaar gebied op basis van aanschrijvingsbeleid, baatbelasting, heffing precario of opslag op de onroerend zaak belasting
- strategisch: één op één onderhandelingen met pandbezitters van wie medewerking noodzakelijk is om plannen te realiseren
- overleg: opstarten overlegplatform voor eigenaren om belang ingreep duidelijk te maken en mogelijkheden tot medewerking te onderzoeken. Dit was het geval bij de upgradering van Boulevard-Zuid

- ingrijpend: er wordt door een alliantie van samenwerkende partijen, veelal publieke en private partijen, ingezet op aankoop van de panden om optimaal de regie in handen te krijgen. Hiervoor wordt in een aantal gevallen een aparte uitvoeringsorganisatie opgericht. Voorbeelden hiervan zijn de Wijkontwikkelingsmaatschappij in de Witte de Withstraat en de NV Zeedijk.

Vastleggen afspraken

Vanuit het overleg tussen de partijen komt de wenselijkheid, haalbaarheid en de investeringsbereidheid van betrokken partijen boven tafel. Het aftasten van het draagvlak voor de visie en de verwezenlijking van projecten kan worden vastgelegd in Convenanten. De in dit document onderscheiden plannen en inspanningsverplichtingen zullen uiteindelijk moeten leiden tot contractvorming of anderszins vastleggen van afspraken.

Vormgeven organisatie in de uitvoeringsfase

Een groot deel van de plannen kan, gecoördineerd vanuit de overlegstructuur, binnen bestaande organisatievormen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld de organisatie van promotie-activiteiten door de winkeliersvereniging, de aanpak van het openbaar gebied door de gemeente en het opknappen van winkelpanden door de eigenaar. Aparte projectorganisaties met een eigen juridische vorm komen in de praktijk primair voor in situaties waar een sterke eigendomspositie is verlangd, samenwerking noodzakelijk is en de financiële haalbaarheid onzeker.

Het belang van het handhaven van een overlegstructuur tijdens de uitvoeringsfase is het waarborgen van de commerciële belangen van de winkelstraat in de afzonderlijke projecten; bijvoorbeeld in het verhuurbeleid van de eigenaren en de herprofilering van het openbaar gebied (parkeren).

Praktijkvoorbeelden PPS

Zeedijk: In het voorbeeld Zeedijk was geen van de betrokken partijen bereid of in staat de verbonden risico's te dragen. Met de opgerichte organisatie NV Zeedijk werden de risico's overzichtelijk gemaakt en verdeeld over publieke en private partijen (Fleischeurer, 1985). Het ambitieniveau in de aanpak lag dan ook zeer hoog; een totale herontwikkeling en herinvulling van de panden van de Zeedijk, door middel van het actief aankopen van alle panden.

In het voorbeeld Hof/Krommestraat in Amersfoort is een contractueel geregelde publiek-private samenwerking tot stand gebracht (Slabbèrtje, 1994). De verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en private partijen was hierbij helder. De gemeente zette zijn publiek- en privaatrechtelijke instrumentarium in om de gezamenlijk vastgestelde doelstellingen te faciliteren; een herontwikkeling van een verwaarloosd deelgebied in de stad. Met name de Wet Voorkeursrecht (op basis van de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing) bleek hierin effectief. De daadwerkelijke investeringen en vastgoedrisico's kwamen voor rekening van Levob (belegger) en Heiligers (ontwikkelaar). Deze partijen hadden blijkbaar voldoende vertrouwen in de haalbaarheid van het project, om deze op concessiebasis te ontwikkelen.

Ook een vorm van publiek-private samenwerking vormt het gesloten Convenant Toekomstperspectief Rokin (Vereniging ondernemers Rokin, gemeente Amsterdam, 2003). Anders dan bij de voorgaande twee voorbeelden, heeft dit Convenant (nog) geen betrekking op een uitgewerkt plan. Het convenant laat zich typeren als een 'inspanningsverplichting' van partijen, om de economische belangen van de ondernemers aan het Rokin zo goed als mogelijk te waarborgen tijdens en na de aanleg van de noord-zuidlijn. In het convenant spreken de gemeente en ondernemers tegen elkaar uit een gezamenlijk gewenst economisch en ruimtelijk eindbeeld te willen waarmaken. Dit eindbeeld is echter nog abstract van aard en moet verder worden uitgewerkt.

Het Convenant Rokin is derhalve een eerste stap, gericht op gezamenlijke visieontwikkeling en een integrale versterking van de economische en ruimtelijke kwaliteit. Doelstelling is uiteindelijk om partijen (publiek en privaat) te verleiden om te investeren in de straat, met projecten passend in een gewenst toekomstbeeld. Op dat moment kunnen uiteraard meer vergaande contracten worden gesloten of organisatievormen ontstaan.

CONCLUSIES

Het proces vormt een essentiële schakel in de integrale aanpak van de stedelijke winkelstraten. Tegelijk moet worden geconstateerd dat er geen sprake is van een standaardaanpak. De problematiek, de oplossingen, de rol en benodigde inspanningen van partijen verschilt per straat. Vanuit de theorievorming zijn voor de specifieke problematiek van de stedelijke winkelstraten vanuit procesoogpunt de volgende algemene aanbevelingen van toepassing:

- trachten via een open planproces de benodigde partijen de betrekken bij de planvorming
- in de aanvangsfase procesgericht te sturen op elkaars afhankelijkheden
- stap voor stap het commitment van partijen aan de visie en de projecten te verhogen
- de verantwoordelijkheid, het leiderschap, voor de uitvoer van projecten bij die partijen neer te leggen die uiteindelijk verantwoordelijk en direct belanghebbend zijn

Een eerste belangrijke stap is het opzetten van een overlegstructuur met partijen. In de visievorming is de betrokkenheid van ondernemers en gemeente een voorwaarde, bij de planvorming zal snel met betrokken eigenaren of mogelijke investeerders overleg moeten worden gepleegd. Handhaving van de overlegstructuur gedurende de planontwikkeling is van belang voor de coördinatie van de projecten. De uitvoer van deze projecten kan binnen bestaande organisatiestructuren plaatsvinden of binnen een aparte projectorganisatie. De opzet van een aparte (publiek-private) projectorganisatie kan noodzakelijk zijn indien het vastgoedbezit een voorwaarde is voor de uitvoer van projecten en/of het ontwikkelingsrisico niet door één of enkele partijen gedragen wenst te worden.

Relatie met de vraagstelling

Het succes van een integrale aanpak hangt sterk samen met de kwaliteit van het proces. Het op basis van gelijkwaardigheid deel laten nemen van de diverse partijen aan de zoektocht naar de gewenste aanpak vormt de eerste stap.

TUSSEN-EVALUATIE

ORIËNTATIE

Aan de hand van de bestudering van de aanpak van de stedelijke winkelstraat vanuit de context, de inhoud, actoren, middelen en inhoud bestaat een uitgebreid overzicht van de problematiek, de mogelijkheden en de beperkingen. Het theoretisch model van Van 't Verlaat is bruikbaar gebleken om de toepassingsmogelijkheden van integrale aanpak op de stedelijke winkelstraten te bestuderen. 'Integraal' betekent in dit kader dat ondernemers, eigenaren en gemeente gezamenlijk een visie opstellen en in gezamenlijkheid projecten destilleren gericht op een verbetering van de straat in al haar facetten, ruimtelijk en economisch.

De meerwaarde van een integrale aanpak zit mijns inziens in de vroegtijdige koppeling tussen visie en haalbaarheid. Door relaties te leggen tussen de wenselijke verbeteringen en de noodzakelijke investeringen en inspanningen van betrokkenen, kan met een integrale benadering snel tot een realistische visie worden gekomen.

Duidelijk is dat vanuit de bestudering van de problematiek een integrale aanpak geen garantie is op succes. Verschillen in economische potentie, de eigendomssituatie en status in het gemeentelijk beleid zijn van grote invloed op de haalbaarheid van gewenste projecten. Wel vergroot een integrale aanpak de kans dat ontwikkelingen tot stand worden gebracht die vanuit een sectorale benadering niet mogelijk zouden zijn. Een voorbeeld hiervan is de vestiging van een vergrote supermarkt in een sloop-nieuwbouwontwikkeling.

In deze evaluatie is op basis van de bevindingen een model opgesteld voor een integrale aanpak van de stedelijke winkelstraten. Tevens zijn

in dit model de bepalende factoren onderscheiden voor een succesvol ontwikkelingstraject. Het model vormt een toetsingskader voor de analyse van de vier praktijkcases in deel II en volgt de volgende drie te onderscheiden procesmatige stappen:

- verkrijgen van draagvlak
- van draagvlak naar commitment
- vastleggen van commitment

Zoals aangegeven focust dit onderzoek zich op de aanpak van de eerste fase van de aanpak, het in gang zetten van een ontwikkeling. In de praktijkcases is geanalyseerd welke impact deze fase heeft gehad op het resultaat. Hoewel ook de daadwerkelijke realisatie- en beheerfase in een ontwikkeling nog van grote invloed kunnen zijn, zijn deze fasen in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

MODEL VOOR INTEGRALE AANPAK WINKELSTRATEN

Stap 1. Verkrijgen draagvlak

Het initiatief tot de aanpak van een winkelgebied kan bij meerdere partijen vandaan komen. Belangrijk in deze eerste stap is dat een visie wordt ontwikkeld op het betreffende winkelgebied, dat door gemeente en ondernemers breed wordt gedragen. Deze partijen zijn vanuit hun achtergrond het meest direct gebaat bij een goed functioneren van de winkelstraat. De visievorming vindt plaats vanuit een brede omgevingsanalyse en marktonderzoek naar:

- integratiegraad/bereikbaarheidsprofiel van de straat

- de huidige functie die de straat vervult in het stedelijk gebied
- de concurrentiepositie ten opzichte van het omliggend aanbod
- de omvang van het potentiële marktgebied
- de bevolkingssamenstelling en de positie van de betreffende buurt/wijk in de stad als totaal
- de unieke kenmerken van de stedelijke omgeving

Het positioneren van de winkelstraat naar de toekomst, het benoemen van de huidige sterke en zwakke punten en het formuleren van een gewenst eindbeeld maken onderdeel uit van de visieontwikkeling.

Succesfactoren inhoud

- aanwezigheid onbenutte economische potentie

Succesfactoren proces

- de visie sluit aan bij het overheidsbeleid en draagt bij aan de verwezenlijking van beleidsdoelen
- de visie dient meerdere doelen, economisch, sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk
- een gedeeld gevoel van urgentie bij alle betrokkenen

Stap 2. Verkrijgen commitment

Een gestructureerde overlegsituatie wordt tot stand gebracht tussen ondernemers, eigenaren, mogelijke investeerders en gemeente. In een open planproces gaan partijen met elkaar op zoek naar haalbare projecten. Op basis van de onafhankelijke positie en de beschikbaarheid over een breed instrumentarium, is het logisch dat de gemeente in deze fase de voortrekkersrol neemt.

De focus in het overleg ligt op de wederzijdse afhankelijkheid. Naast communicatie vormen incentives, stimuleringsubsidies, de meest bruikbare middelen om tot overeenstemming te komen. Afspraken worden gevisualiseerd of bekrachtigd in een Masterplan of convenant.

Succesfactoren inhoud

- een overzichtelijke eigendomssituatie en/of de aanwezigheid van professionele partijen met sterke of strategische eigendomspositie
- concreet beeld van de positieverbetering van betrokken partijen in termen van omzet en huurstream
- financiële steun van de overheid, beschikbare subsidiegelden

Succesfactoren proces

- aantoonbare wederzijdse afhankelijkheid van partijen en een gedeeld belang in verbetering
- aanwezigheid leiderschap bij gemeente, ondernemers en bij voorkeur (enkele van de) eigenaren
- organisatiegraad van de ondernemers

Stap 3. Vastleggen van commitment

Partijen spannen zich in om projecten financieel dekkend te krijgen. De gemeente maakt zich hard subsidiegelden vrij te maken en het toepasbare instrumentarium in te zetten. De eigenaren zoeken dekking voor de noodzakelijke investeringen in het vastgoed of, minder vergaand, leveren een bijdrage aan de winkeliersvereniging. Tussen de individuele ondernemers en de eigenaren worden afspraken gemaakt over de hoogte van de huurprijs. De ondernemers onderling maken afspraken over de hoogte van de bijdrage aan de winkeliersvereniging.

De afspraken uit het convenant worden omgezet in 'harde' afspraken tussen of binnen een partij. De verantwoordelijkheid voor een project ligt bij die partij die er het meeste baat bij heeft en/of het beste is toegerust. Uiteraard is het wenselijk dat er coördinatie en afstemming

plaatsvindt tussen de diverse projecten. Voor een voortvarende aanpak voeren de gemeente, de ondernemers en de betrokken eigenaren blijvend periodiek overleg over de voortgang.

De organisatievorm hangt af van het type projecten dat wordt gerealiseerd. Vaak is een nieuwe organisatie overbodig en vindt de uitvoer plaats door één partij of binnen bestaande verenigingen en organisaties. Indien het noodzakelijk is een sterke eigendomspositie te verkrijgen in de verwezenlijking van de doelstellingen, zijn hoge financiële inspanningen van een investeerder/ontwikkelaar en/of de gemeente noodzakelijk. Ter beperking van de te lopen risico's kan daarvoor een aparte private organisatie worden opgericht, gericht op de verwerving en herontwikkeling van vastgoed. In een dergelijke organisatie worden afspraken door middel van bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd en worden de diverse projecten centraal gecoördineerd.

Succesfactoren inhoud

- betrokkenheid kapitaalkrachtige partijen met een lange termijnvisie en een belang in een gezond functionerende winkelstraat

Succesfactoren proces

- draagvlak en verantwoordelijkheidsgevoel voor de realisatie van projecten
- afspraken zijn gemaakt op basis van vrijwilligheid, niet op gedwongenheid

Haarlemmerstraat
Crust&Crumbs +
DHZ Evert Bruijnestijn



Mercatorplein
heringericht



Haarlemmerdijk
House of Tattoos +
Restaurant Da Noi

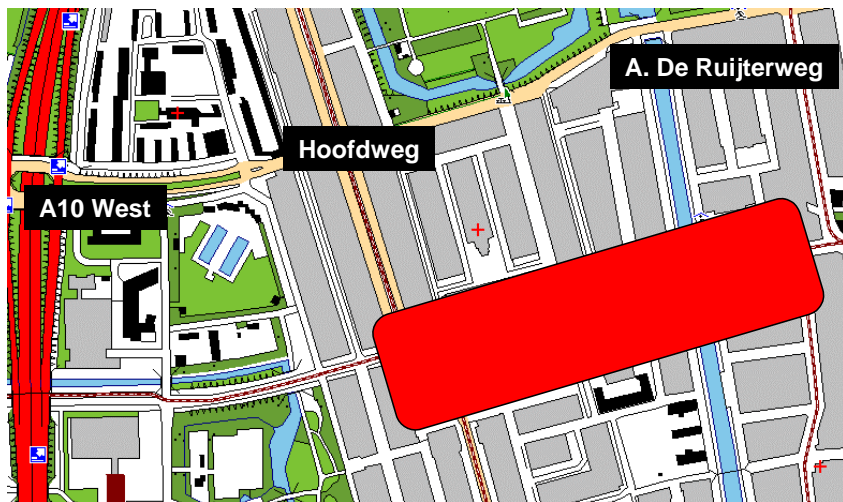


Beethovenstraat
Traiteur Edelman +
Blokker

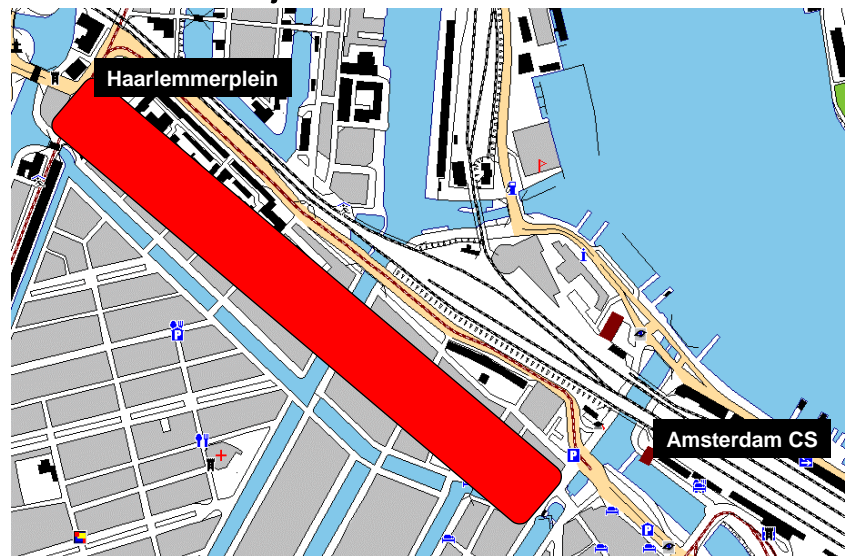


PRAKTIJK ONDERZOEK

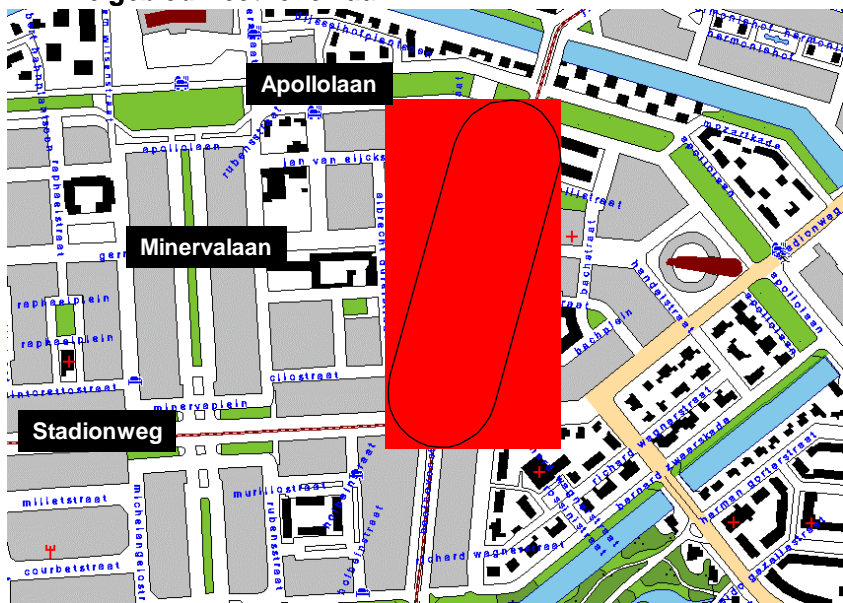
Mercatorplein – Jan Evertsenstraat



Haarlemmerstraat/-dijk



Winkelgebied Beethovenlaan



De 9 Straatjes



ORIËNTATIE

In dit onderzoek is een viertal praktijkcases geëvalueerd. De cases betreffen alle Amsterdamse winkelstraten, waar in de afgelopen 10 jaar verbeteringsoperaties hebben plaatsgevonden. In het kader van dit onderzoek is interessant om te bezien in welke mate de aanpak integraal van karakter is geweest. Zoals verwoord in hoofdstuk 1 bestaat de evaluatiestudie uit de volgende onderdelen:

Beschrijving aanpak Aanleiding en doelstelling van de aanpak, de tot stand gekomen projecten, de betrokken actoren, toegepaste instrumenten en kenmerken van het proces.

Evaluatie aanpak en geboekt resultaat In hoeverre is sprake geweest van een integrale aanpak en hoe effectief is de aanpak geweest.

Toetsing aan het theoretisch model In welke mate waren de voorwaarden aanwezig voor een succesvolle integrale aanpak.

Op basis van de bevindingen worden conclusies getrokken over de relatie tussen de aanwezigheid van de succesfactoren in het project en de uiteindelijk gekozen aanpak en het geboekte resultaat.

De cases

Bewust is gekozen voor 4 cases die van elkaar verschillen qua locatie en omgeving. Deze keuze is gemaakt om de invloed van deze aspecten op het ontwikkelingsproces en het uiteindelijke resultaat mee te kunnen nemen. Het betreft de volgende 4 cases:

Winkelstraten op afstand van het centrum

Mercatorplein – Jan Evertsenstraat, met een omvang van ca. 7.700 m² verkoopvloeroppervlak. Dit winkelgebied is gesitueerd in het weinig welvarende stadsdeel De Baarsjes

Beethovenstraat, groot ca. 4.500 m² verkoopvloeroppervlak en gelegen in één van de welvarendste wijken van Amsterdam, Oud-Zuid

Winkelstraten gelegen in de centrumrand

Haarlemmerstraat/-dijk, groot ca. 9.400 m² verkoopvloeroppervlak en gelegen aan de westkant van het centrum en de noordzijde Jordaan

De 9-Straatjes, groot ca. 6.000 m² verkoopvloeroppervlak en gelegen in bekend toeristisch, Amsterdam

Kerncijfers

	Aantal inwoners	% Alloch-ton	% Werk-lozen	Woon-duur	Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden	Gemiddelde waarde woningen x € 1.000
Centrum	81.000	20	7,5	7,8	€ 27.800	183
Oud-Zuid	83.700	24	7,5	8,9	€ 29.300	189
De Baarsjes	34.500	43	11,1	7,9	€ 23.400	106
Amsterdam	740.000	39	9,7	8,1	€ 26.300	135

Bron: www.cbs.nl

MERCATORPLEIN

Beschrijving project

Context Het Mercatorplein en de aansluitende Jan Evertsenstraat kunnen als winkelgebied worden getypeerd als een Area Shopping-

street. met een compleet en gevarieerd aanbod vervult het gebied een verzorgende functie voor het gehele stadsdeel. Het Mercatorplein stamt uit 1925; onderdeel uitmakend van een gezonde, welgestelde wijk, stond het winkelgebied van oudsher als chique bekend (interview Gerrie Sierrat 14-06-2005). In de jaren '80 trad het verval op. De oorspronkelijke bewoners trokken weg, de Amsterdamse onderwereld kreeg voet aan de grond en het imago van het plein en de wijk verslechterden snel. Omzetten in de winkelstraat daalden en de leefbaarheid in de wijk stond onder druk. De situatie dwong tot actie. Het Mercatorplein was één van de eerste projecten in de gordel '20 – '40, die toen net in de belangstelling kwam als aandachtsgebied. Belangrijke aandachtspunten waren de matige kwaliteit en geringe omvang van de woningen, de onveiligheid en het matige voorzieningenniveau. De uiteindelijke aanpak kan worden beschouwd als voorloper op het grote stedenbeleid: integraal van aard, met projecten op fysiek, sociaal en economisch vlak. Door het ministerie van VROM werd het project aangewezen als voorbeeldplan in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.

Inhoud Doelstelling van de aanpak Mercatorplein was dus veel breder dan alleen de verbetering van de economische functie van de winkelstraat. Verbetering van de leefbaarheid was eveneens één van de kernpunten. Stadsdeel De Baarsjes kan worden beschouwd als de initiatiefnemer tot het project (Stadsdeel De Baarsjes, 1992), maar heeft reeds vroegtijdig eigenaren, bewoners, ondernemers en bereidwillige investeerders in de planvorming betrokken. Gesteld kan worden dat het hoogst haalbare ambitieniveau is nagestreefd in de plannen. Ten aanzien van de winkelfunctie zijn de volgende projecten onderscheiden:

- Fysiek: ingrijpende sloop-nieuwbouw en renovatie van grote delen van het Mercatorplein. De winkelpanden zijn op strategische plekken vergroot en gestreefd is naar de verbetering van zo'n 110 bedrijfseenheden. Tevens is onder het Mercatorplein een parkeergarage gerealiseerd.
- Functioneel: ingezet is op verbetering van de ruimtelijke rangschikking van de winkels. Belangrijk is geweest de vergroting Dirk van den Broek supermarkt aan de oostwand van het plein, op dat moment een prima passende trekker in de wijk. Actief is gestreefd naar de verplaatsing van zo'n 20 winkels. Geconstateerd werd dat er eerder sprake was van een te veel dan een tekort aan winkels in het stadsdeel; de inzet was de perspectiefrijke ondernemers naar het centrale winkelgebied te verplaatsen en de detailhandelsfunctie buiten het centrale winkelgebied af te bouwen.
- Commercieel: ook op commercieel gebied is een groot aantal projecten gestart: vernieuwing van winkelpuien (Mercatorplein), een ingrijpende verbetering van het openbaar gebied (Mercatorplein) en de organisatie van vele promotionele activiteiten.
- Vastgoed: met het betrekken van de eigenaren is tevens actief getracht sturing te brengen op het gebied van huurniveaus en verhuurbeleid.

Actoren en middelen in de publiek-private samenwerking zaten naast publieke organisaties met name de partijen met vastgoedposities; de corporaties en particuliere eigenaren. Deze partijen stelden gezamenlijk de integrale plannen op. De ondernemers, in grote mate verenigd,

werden ook betrokken bij de planvorming, meedenkend en toetsend (Stadsdeel De Baarsjes, 1992). Tevens was vanuit de 'pilot-situatie' veel overheidsgeld beschikbaar. Naar schatting is zo'n 150 miljoen geïnvesteerd, waarvan de helft overheidsgeld (interview Guido Wallagh 25-04-2005). Tevens is het hele scala aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten ingezet, van bestemmingsplan, (minnelijke) onteigening tot diverse subsidies en zeer breed en veelvuldig overleg.

Proces De aanpak Mercatorplein kan worden omschreven als ontwikkelingsplanologie; vroegtijdig heeft het stadsdeel gezamenlijk met marktpartijen een Masterplan opgesteld, dat vervolgens is ondertekend door de deelnemende partijen en is vastgesteld door de centrale stad. Om de overheidsondersteuning voor de projectduur veilig te stellen is een convenant over de subsidiestroom tussen stadsdeel en gemeente Amsterdam ondertekend. Om de volgende drie redenen is een projectorganisatie opgericht, waarin de partijen de projecten in het Masterplan gecoördineerd hebben uitgevoerd:

- handhaven van het hoge tempo
- waarborgen van de voortgang van het gehele project
- waarborgen gezamenlijke uitvoering door publieke en private partijen, met behoud van ieders verantwoordelijkheid

De projectorganisatie is uiteindelijk een 'gewone' PPS-Overlegsituatie gebleven, zonder aparte juridische vorm. Vanuit de projectorganisatie, waarin deskundigen uit vele sectoren vertegenwoordigd waren, zijn uiteindelijk vijftien projecten onderscheiden. De projectorganisatie heeft zorg gedragen voor de uitwerking van de plannen, het financieren van de plannen en de wijze waarop en door wie projecten uiteindelijk zijn

uitgevoerd. Per project zijn in dit kader weer aparte contracten en afspraken gemaakt met de direct verantwoordelijken. Ten aanzien van de uitvoer van de winkelprojecten was tevens een straatmanager aangesteld, voor de communicatie en uitvoer van complexe verplaatsings-trajecten.

Evaluatie aanpak

De aanpak Mercatorplein is een schoolvoorbeeld van een integrale aanpak. In een vroegtijdig stadium zijn diverse partijen om de tafel gaan zitten om in onderling overleg, aan de hand van een Masterplan, tot afspraken te komen over de aanpak van het gebied. Uit de stukken valt op te maken dat stapsgewijs het project vorm heeft gekregen. In eerste instantie is breed draagvlak verkregen bij de betrokken overheden, eigenaren en ondernemers, waarna het Masterplan is vastgesteld. Vervolgens zijn in de projectorganisatie de gewenste projecten in onderling overleg meer concreet gevormd. Ten slotte zijn per project harde afspraken gemaakt en nagekomen tussen betrokken partijen.

Evaluatie resultaat

Doelstelling van de aanpak Mercatorplein was: 'de kwaliteit van het Mercatorplein en omgeving verbeteren en de toekomstwaarde ervan vergroten, oftewel er voor zorgen dat het Mercatorplein e.o. ook in de toekomst een buurt is waar mensen graag willen wonen en winkelen, waar ondernemers een gezond bedrijf kunnen voeren en waar particuliere eigenaren, woningbouwverenigingen en anderen willen investeren'

Als we het resultaat moeten beoordelen, is er veel bereikt; de bewoners waarderen hun buurt veel beter, sprake is van een instroom met

nieuwe, jonge (meer koopkrachtige) bewoners en het is een feit dat de leefbaarheid in het gebied met grote sprongen vooruit is gegaan (Laagland Advies 2005). De ruimtelijke projecten zijn goed van de grond gekomen: sloop-nieuwbouw op het Mercatorplein, de komst van een parkeergarage en de realisering van grotere winkelpanden op het plein. Op het gebied van leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit zijn de doelstellingen dus in grote mate gerealiseerd. Geconstateerd moet worden dat veel projecten zijn gerealiseerd die vanuit een sectorale benadering nooit mogelijk waren geweest; de parkeergarage, de vergroting van Dirk van den Broek en de vergroting van winkelpanden.

Teleurstellende constatering is dat de succesvolle aanpak niet de gewenste economische impuls heeft kunnen geven. De koopkrachtbinding van de bewoners van de Baarsjes aan de eigen, dagelijkse winkelvoorzieningen nam in het jaar na de opening van het vernieuwde Mercatorplein nog toe met ca 6%, in het jaar 2004 is deze binding weer afgezaakt naar het niveau van voor de opening (ca 70%). In het niet-dagelijkse segment (kleding, huishoudelijke artikelen, speelgoed, etc) heeft de upgrading van het plein het structurele positieverlies van de Area Shoppingstreets in Amsterdam niet kunnen keren; de koopkrachtbinding in stadsdeel de Baarsjes is in de periode 1996 – 2004 afgenomen van 30% naar 25%. Tevens blijkt uit de koopstroomgegevens dat de voorzieningen in stadsdeel de Baarsjes een puur lokaal verzorgende functie vervullen en weinig bezoekers van buiten het stadsdeel aantrekken (Dienst Onderzoek & Statistiek, 2004). Dit beeld wordt bevestigd door een jaarlijks gehouden meting; het aantal passanten in het winkelgebied is in de periode '99 – '03 structureel teruggelopen, waarbij

vooral het aandeel passanten van buiten het eigen stadsdeel sterk is afgenomen (Seinpost, 2003).

Ook niet alle winkelprojecten zijn gelukt of succesvol. In de Jan Evertsenstraat ontbreekt de bedachte trekker en het is niet haalbaar gebleken een duidelijk afgebakend concentratiegebied te bewerkstelligen als centrumgebied. Van de gerealiseerde parkeergarage wordt uiteindelijk weinig gebruikt gemaakt. Ter behoud van de gerealiseerde kwaliteit op het plein is in 2001 Stichting Beheer Mercatorplein opgericht. Ook dit is een publiek private organisatie, gericht op het beheren, verbeteren en veraangemen van het plein e.o. De ondernemers deelden hierin mee en droegen hun budget van de winkeliersvereniging af. Maar deze partij is er inmiddels uitgestapt, met name vanuit onvrede over de projecten die er uit voortvloeiden, die in hun ogen weinig economisch gericht waren. Tevens werd naar hun mening weinig met aangedragen ideeën gedaan (interview Gerrie Sierrat, 14-06-2005). Tevens is de organisatiegraad van de winkeliers inmiddels sterk afgenomen, met name door vertrek van de oorspronkelijke ondernemers en een geringe wens tot participatie van de nieuwe, vaak allochtone ondernemers. Met de beheerorganisatie, waar tevens straatmanagement deel van uitmaakt, moet derhalve blijvend energie worden gestoken in het handhaven van de economische functie van het Mercatorplein.

Conclusies faal- en succesfactoren

Confronterend met het theoretisch model uit de evaluatie van deel I, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Stap 1: verkrijgen draagvlak

Succesfactoren

- Er was sprake van een groot gemeenschappelijk gevoel van urgentie; er moest wat gebeuren. Bij het Mercatorplein was dit een prima voedingsbodem om breed draagvlak te verkrijgen voor de aanpak van het gebied.
- Aansluiting op beleid: Het 'momentum' was ook op een andere manier aanwezig; na de kritiek op de eenzijdige, fysiek gerichte aanpak uit de stadsvernieuwing, voldeed het Mercatorplein als voorbeeldproject aan de voorwaarden voor de door het ministerie van VROM voorgestane nieuwe, integrale aanpak. Tevens bestond begin jaren '90 aandacht voor de problematiek in '20-'40 gordel, waarmee het project prima aansloot bij het geldend beleid.
- Het project diende meerdere doelen; zowel op het gebied van leefbaarheid, fysieke kwaliteit (woningen) als op het gebied van de wijk economie.

Faalfactor

- Het ontbreken van economische potentie; reeds ten tijde van de aanpak werd geconstateerd dat er eerder een te veel dan een tekort aan winkels aanwezig was in De Baarsjes. Tevens behoort het Mercatorplein tot de categorie winkelstraten die hun functie de laatste jaren structureel heeft zien afnemen; door daling van het aantal inwoners in de omgeving, een versterkte concurrentie van ontwikkelde planmatige centra aan de stadsrand en het versterkte centrum van Amsterdam.

Anders gesteld kan worden geconcludeerd dat de visie en de onderscheiden projecten onvoldoende aansloten bij de mogelijkheden en kenmerken van de straat.

Stap 2: Bewerkstelligen commitment

Succesfactoren

- De vroegtijdige samenwerking van publieke en private partijen wijst erop dat het besef bestond dat een succesvolle aanpak de inspanning van alle betrokken partijen verlangde; het besef van wederzijdse afhankelijkheid.
- De eigendomssituatie van het Mercatorplein was overzichtelijk en de vastgoedeigenaren, zowel particulieren als corporaties, zagen het belang van de beoogde investeringen in (al dan niet gesteund door stimuleringsubsidies).
- Het besef was bij eigenaren aanwezig dat een investering noodzakelijk was voor het veiligstellen van de beleggingswaarde op de langere termijn.
- Leiderschap: Al snel is een werkbare overlegstructuur op gang gebracht en is gezamenlijk besloten tot de oprichting van een projectbureau. Dit organisatiemodel is slagvaardig gebleken in het succesvol tot ontwikkeling brengen van uiteindelijk vijftien projecten.
- Op het moment van de planvorming was de organisatiegraad onder ondernemers hoog en konden de plannen op het gebied van de winkelfunctie adequaat worden afgestemd met de achterban.

- Specifiek in het onderzoek wordt het gegenereerde publieke geld als één van de voornaamste succesfactoren genoemd (interview Guido Wallagh, 25-04-2005).

Faalfactor

- Een aantal van de beoogde plannen voor de winkelfunctie is niet of deels gelukt; opvallend is het verschil van inzicht op dit aspect tussen de vertegenwoordiging van de winkeliers en die van het projectbureau. Bij de winkeliers bestaat het idee dat te weinig naar hen is geluisterd en te weinig met hun planideeën is gedaan. Vanuit het projectbureau komt het signaal dat de ondernemers op z'n minst weinig bereidwillig waren; hieruit kan in iedergeval worden geconcludeerd dat er breed draagvlak heeft bestaan voor de aanpak van het Mercatorplein e.o., echter dat dit voor de daaruit voortgevloeide projecten op het winkelvlak heeft ontbroken bij de ondernemers.

Stap 3: Vastleggen van commitment

Succesfactoren

- Door de vroegtijdige ondertekening van het Masterplan (1992) toonden eigenaren en investeerders aan bereid te zijn actief inspanningen te leveren in het verbeteringstraject. Vanuit een constructief, helder overleg hebben de partijen uiteindelijk zich contractueel verbonden aan gezamenlijk afgesproken projecten.
- Er is geen complex organisatiemodel opgericht met een eigen juridische entiteit en tevens vormde het Masterplan waaraan de partijen zich committeerden vooral een inspanningsverplichting.

De uiteindelijke projecten zijn op basis van overleg tot stand gekomen en zijn niet 'afgedwongen'.

Resumé

Gesteld kan worden dat zo goed als alle factoren voor een succesvolle integrale aanpak van winkelstraten (Evaluatie deel I) aanwezig waren. De geboden kansen zijn ook benut, hetgeen heeft geresulteerd in een succesvolle integrale aanpak. Vele projecten zijn tot stand gekomen, die vanuit een sectorale benadering niet gelukt zouden zijn. Door het ontbreken van economische potentie waren er in een zeer lange periode geen constructieve activiteiten ontplooid door de ondernemers. Met de integrale aanpak is het gelukt een groot aantal ondernemers beter te huisvesten en de leefbaarheid in het gebied te verbeteren. Toch heeft de aanpak niet geresulteerd in een beter economisch functioneren. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat de autonome positieverslechtering van dit type winkelstraten. De planvorming had zich sterker moeten richten op verkleining en optimalisatie van het winkelgebied. Dit is uitgebleven, waardoor op dit moment nog steeds grote problemen bestaan in de verhuur van delen van de straat.

BEETHOVENSTRAAT

Beschrijving project

Context In tegenstelling tot het Mercatorplein ligt de Beethovenstraat in een zeer welvend deel van de stad, stadsdeel Oud-Zuid. Qua branchering heeft de Beethovenstraat een omgekeerde ontwikkeling doorgemaakt; vormde in de jaren '70 en '80 nog de dagelijkse winkels

de kern van het aanbod, momenteel kan de Beethovenstraat deels worden getypeerd als recreatieve winkelstraat, met een groot aantal winkels uit de hogere kwaliteitssegmenten (Ondernemersvereniging De Beethoven e.a., 2001). Van de tachtig ondernemingen zijn er twintig modewinkels. Ook de Beethovenstraat is te typeren als Area Shoppingstreet. Door de aanwezigheid van gespecialiseerd mode-aanbod trekt de straat echter bezoekers vanuit een ruimer gebied, volgens eigen zeggen uit de grotere regio (interview Jaap Groven, 17-06-2005). Gesteld zou kunnen worden dat de Beethovenstraat zich heeft ontwikkeld richting Specialised Street.

Inhoud De ontwikkeling van de Beethovenstraat naar chique winkelstraat is een organisch proces geweest. Momenteel voelen de ondernemers in de straat zich sterker verbonden met de Van Baerlestraat en P.C. Hoofdstraat (topsegment mode) dan met de oorspronkelijke positionering als Area Shoppingstreet. Vanuit de wens om de huidige positie van de straat naar de toekomst toe te behouden, hebben de ondernemers, enkele vastgoedeigenaren en het stadsdeel Amsterdam Oud Zuid in 2001 gezamenlijk afspraken gemaakt over de gewenste ontwikkeling en het beheer van de winkelstraat. Concreet ging het om de volgende afspraken:

- Fysiek: vergroting winkelpanden daar waar mogelijk c.q. gewenst, aanpak straatprofiel met behoud van voldoende parkeerplaatsen, instellen dertig-kilometer zone, onderzoeken mogelijkheid tot instellen blauwe zone.
- Functioneel: handhaven van een divers en kwalitatief hoogwaardig winkelaanbod.

- Commercieel: instellen van een gericht marketing en promotiebeleid, kwaliteit en inrichting van de openbare omgeving en het invoeren van duidelijke welstandscriteria voor de gevels.
- Vastgoed: afspraken over het onderhoud tussen gemeente en ondernemers, het verwijderen van graffiti, het invoeren van veiligheidsverhogende maatregelen voor ondernemers.

Actoren en middelen Behalve het stadsdeel en de ondernemers waren ook eigenaren betrokken bij de gemaakte afspraken, echter lang niet alle. De afspraken zijn vastgelegd in een Convenant, geldig voor de periode 2001 – 2004. De afspraken vormden met name een inspanningsverplichting, gericht op het behoud van de Beethovenstraat in zijn huidige positie. Hoewel concrete projecten in dit document werden benoemd, lag de essentie in het convenant in het helder maken wie voor welke activiteit verantwoordelijk was. 'De afspraken in dit Convenant zijn niet rechtens afdwingbaar' (Ondernemersvereniging De Beethoven e.a., pag. 20). In tegenstelling tot het Mercatorplein zijn geen grote sommen geldelijke ondersteuning beschikbaar gesteld. Met name communicatieve instrumenten zijn ingezet; de exacte inzet van geld, mankracht en middelen vormde de vervolgstap.

Proces In de case Beethovenstraat is geen aparte projectorganisatie opgericht, maar is de Beheergroep ingesteld, een overlegsituatie. Eens per drie maanden kwam de vertegenwoordiging van de betrokken partijen bij elkaar om de voortgang van de projecten te bespreken. Het overleg werd geïnitieerd door de winkeliersvereniging, die de agenda en de ruimte verzorgde. Het stadsdeel vergoedde de kosten die er mee samenhangen. Het overleg over de feitelijke uitvoering van een project

vond plaats binnen de uitvoerende organisatie; de winkeliersvereniging of de gemeente. In de brancheadviescommissie zaten vertegenwoordigers van eigenaren en ondernemers.

Evaluatie aanpak

In de eerste verkenning van de versterkingsmogelijkheden van de Beethovenstraat is gekozen voor een integrale procesaanpak. Marktonderzoek heeft plaatsgevonden en een algemene visie is opgesteld waar zowel de gemeente als de ondernemers achterstonden (stap 1). Ook de vervolgstap is gemaakt, het verkrijgen van commitment. Naast de gemeente en de ondernemers hebben eigenaren het gezamenlijk opgestelde convenant ondertekend. Stap 3, het vastleggen van het commitment, is echter zo goed als niet gezet. Geen van de partijen heeft zich verbonden aan de uitvoer van de onderscheiden projecten.

Resultaat

De doelstelling tot behoud van de positie van de Beethovenstraat is in de afgelopen vier jaar bereikt. Dat is niet het gevolg van een succesvolle aanpak. Hoewel er kleine successen zijn geboekt, bijvoorbeeld de plaatsing van plantenbakken, de verplichte deelname aan de winkeliersvereniging van nieuwe ondernemers (contractueel vastgelegd) en een in gang gezette project met betrekking tot veiligheid, zijn de resultaten mager. De doelstelling de benoemde projecten in de driejarige looptijd van het convenant te verwezenlijken is niet gered. Uiteindelijk durfde het stadsdeel na een informatieavond met bewoners het niet aan mee te werken aan een bestemmingsplanwijziging ten behoeve van de vergroting van winkelpanden. Door een geringe

participatiegraad van eigenaren is het ook lastig gebleken te sturen op verhuur via de ingestelde brancheadviescommissie.

Vanuit de bewoners en ondernemers wordt de openbare ruimte als kwalitatief onvoldoende ervaren; maar binnen het gemeentelijk beleid geniet de Beethovenstraat geen speciale, beeldbepalende status. Over de inrichting is al veel gediscussieerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting als dertig-kilometer zone, zoals gewenst door de ondernemers. In de convenant-periode zijn hier geen definitieve besluiten over genomen.

In economische zin gaat het nog steeds goed met de Beethovenstraat. De meest recente koopstroomgegevens tonen aan dat de bezoekers van de straat voor zo'n 60% afkomstig zijn uit het eigen stadsdeel. 34% is afkomstig uit andere stadsdelen en 6% van buiten de stad (Dienst Onderzoek & Statistiek, 2004). Voor een winkelstraat met voorheen primair een boodschappenfunctie zijn dit indrukwekkende resultaten.

Hoewel de communicatie met het stadsdeel positief wordt gewaardeerd, heerst er bij de winkeliersvereniging teleurstelling over het behaalde resultaat. Veel projecten zijn niet van de grond gekomen en getwijfeld wordt of de looptijd van het convenant moet worden doorgezet; de effectiviteit van het gevoerde overleg en het gegeven dat slechts een enkeling bereid is de kar te trekken, vormen de reden van deze twijfels.

Conclusies succes- en faalfactoren

Confronterend met het theoretisch model uit de evaluatie van deel I, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Stap 1: verkrijgen draagvlak

Succesfactor

- In de Beethovenstraat is voldoende economische potentie aanwezig. De straat vervult een 'oneigenlijke' functie, overstijgend aan die van de Area Shoppingstreet.

Faalfactoren

- De insteek van het convenant was 'het behouden van' en gesignaleerd wordt dat 'er momenteel nagenoeg geen grote problemen worden geconstateerd'. Geconcludeerd kan worden dat de sense of urgency in de case Beethovenstraat feitelijk ontbreekt.
- De verbeteringsplannen waren gefocust op de economische functie van de winkelstraat en dienden niet direct hogere of meerdere politieke doelstellingen. Sterker, omdat de beoogde plannen deels de belangen van bewoners schaadden, is vanuit het stadsdeel geen medewerking verleend aan een bestemmingsplanwijziging.
- Een goed functionerende Beethovenstraat past uiteraard in het beleid van het stadsdeel. Geconstateerd moet worden dat in dezelfde periode als de Beethovenstraat ook voor de Ferdinand Bolstraat planvorming werd opgestart. Deze straat kende grotere problemen en daarbij werd de Noordzuidlijn aangelegd, met een station in het hart van de Ferdinand Bolstraat. Hoewel niet te achterhalen, is het voorstelbaar dat deze opgave een hogere prioriteit genoot dan de Beethovenstraat.

Stap 2: Bewerkstelligen commitment

Succesfactoren

- Een vertegenwoordiging van alle partijen was betrokken bij de ondertekening van het convenant; het besef van wederzijdse afhankelijkheid was wel degelijk aanwezig.
- Leiderschap was eveneens aanwezig; de voorzitter van de winkeliersvereniging en een beleidsmedewerker van het stadsdeel hebben uiteindelijk er voor gezorgd dat een constructieve overlegsituatie werd gecreëerd.

Faalfactoren

- Lang niet alle eigenaren participeerden in de plannen. Ook ontbraken partijen die hebben 'getrokken' aan vergrotingsoperaties van winkelpanden; er zijn geen concrete plannen hiertoe uitgewerkt. Het was het stadsdeel dat vanuit het belang van bewoners uiteindelijk aangaf geen medewerking aan uitbreidingsplannen te verlenen.
- De financiële meerwaarde van participatie in de projecten is voor partijen onvoldoende duidelijk gebleken. Vanuit de ondernemers kwam het grootste deel van de werkzaamheden op de schouders van de voorzitter te liggen; ondanks de hoge verenigingsgraad van ondernemers waren weinigen bereid tot het leveren van inspanningen voor het algemeen belang.
- In het convenant heeft het stadsdeel aangegeven geld en capaciteit beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de plannen. Aangezien de Beethovenstraat uiteindelijk geen

exclusieve positie heeft verkregen in het stadsdeel- en gemeentelijk beleid, is de subsidiestroom beperkt gebleven.

Stap 3: Vastleggen van commitment

Succesfactor

- De afspraken in het convenant zijn gemaakt op basis van vrijwilligheid.

Faalfactor

- Kapitaalkrachtige investeerders, corporaties of ontwikkelaars ontbraken bij de convenantpartners. Dit heeft er ook toe geleid dat het ambitieniveau in de plannen niet zeer hoog is gesteld; ondernemers moesten de werkzaamheden naast hun bedrijfsvoering doen, het stadsdeel had nog vele andere winkelprojecten op haar bord en de betrokken eigenaren waren met name beleggers. Alleen plannen die passen bij de reguliere activiteiten van winkeliersverenigingen zijn tot ontwikkeling gekomen, zoals promotieactiviteiten. Dit geldt ook voor het stadsdeel; afspraken over het beheer en de inrichting van het openbaar gebied (plaatsing bloembakken) zijn uiteindelijk nagekomen. Meer vergaande afspraken over de herprofilering van de straat, aanpak gevels en vergroting winkelpanden zijn blijven liggen. De bereidheid om te investeren in deze complexe, kapitaalintensieve projecten ontbrak gedurende de convenant-periode. De afspraken over deze projecten waren dan ook weinig hard.
- Het draagvlak voor het convenant was onder de contractpartners hoog. Het gevoel van urgentie bij partijen om zich zeer

sterk in te spannen de projecten te verwezenlijken, lijkt te hebben ontbroken. Dit is overigens een interpretatie van de gevoerde gesprekken; gebaseerd op het gegeven dat veel van de onderscheiden projecten uiteindelijk niet tot stand zijn gekomen, zonder dat dit overigens tot consequenties heeft geleid. Een gerichte evaluatie van de convenant-resultaten is niet gehouden.

Resumé

De case Beethovenstraat is in veel opzichten tegenovergesteld aan die van het Mercatorplein. Gesteld kan worden dat een groot deel van de succesfactoren slecht of matig was vertegenwoordigd. Hoewel voor een integrale aanpak van de straat is gekozen, heeft deze aanpak tot weinig resultaten geleid. Met name het ontbreken van een gezamenlijk gevoel van urgentie lijkt een grote negatieve impact te hebben gehad op het tot ontwikkeling brengen van de onderscheiden projecten. Een tweede opmerking is dat de onderscheiden projecten een zeer sterke focus hadden op de winkelfunctie; geen projecten zijn onderscheiden die op meerdere terreinen tot verbeteringen hadden kunnen leiden.

Daarentegen functioneert de Beethovenstraat uitstekend; gelegen in één van de welvarendste gebieden van Amsterdam, heeft het zich ontwikkeld tot een winkelstraat met een eigen identiteit en een aantrekkingskracht die het eigen stadsdeel ver overstijgt. Negatieve factoren als de geringe maat van de winkelpanden, het gebrek aan parkeerplaatsen en een weinig aantrekkelijk openbaar gebied worden ruimschoots gecompenseerd door de gevarieerde branchering met een groot aantal hoogwaardige mode- en vrijetijdwinkels. Passend in het

beeld van Jane Jacobs, heeft de economische functie zich gevoegd naar en geprofiteerd van de bestaande stedelijke, gedifferentieerde morfologie van de stad.

DE 9 STRAATJES EN

HAARLEMMERDIJK/ -STRAAT

De analyse van de 9 Straatjes en de Haarlemmerdijk/-straat toont een grote mate van overeenkomst met betrekking tot de economische ontwikkeling; de uiteenzetting van beide cases wordt in dit onderzoek tezamen genomen.

Beschrijving projecten

Context De Haarlemmerstraat/-dijk heeft qua verhuur een grillig verloop gekend. De straat is te typeren als Area Shoppingstreet, zij het dat de ligging nabij het centrum voor een grote variëteit aan functies mogelijkheden biedt. In de jaren '80 kende de straat grote problemen op het gebied van de leefbaarheid; overlast van coffeeshops, onveiligheid en een verloederde omgeving. De problematiek was vergelijkbaar met die van de Zeedijk, in dezelfde periode. Hoewel in de stadsvernieuwingsperiode veel woningen zijn verbeterd, heeft de opleving van de straat lang op zich laten wachten. Belangrijk is dat eind jaren '80 begin jaren '90 de Jordaan zeer geliefd werd bij de hoogopgeleide starters op de woningmarkt. Dit veranderde de positie van dit deel van de stad. In de straat vestigden zich kleine ambachtelijke bedrijfjes en speciaalzaken. Langzaam werd de straat door ondernemers en bewoners van Amsterdam 'ontdekt'. Op dit moment vervult de straat een functie als centrumstraat, sterk buurtoverstijgend.

De 9 Straatjes maken onderdeel uit van de westelijke grachtengordel van Amsterdam. Een aantrekkelijk toeristisch gebied, echter in het verleden niet bekend als winkelgebied. Gevestigd waren kleinschalige bedrijven, buurtwinkels en zeer specifieke winkels op het gebied van woninginrichting. Dit beeld is sterk veranderd. Van local urban shoppingarea is het veranderd in de functie van Specialised street, met een grote naamsbekendheid in Amsterdam. Het aandeel mode is toegenomen, veelal lokale ondernemers, en ook het aandeel daghoreca is toegenomen. Voor 'vintage' (tweedehands kleding) en bijzondere artikelen (kralenwinkel, kunst) heeft de 9 Straatjes een bijzondere plek verworven in de stad.

Inhoud In tegenstelling tot de Zeedijk bestond voor de problematiek van de Haarlemmerdijk/-straat geen plan. In hoofdlijnen kwam het beleid van de gemeente er op neer dat leegkomende ruimten zo veel mogelijk moesten worden omgezet naar bestemming woningen, om de leefbaarheid in het gebied terug te brengen. Dat dit anders is gelopen kan voor een groot deel worden toegeschreven aan actief straatmanagement. Vanuit haar eerdere betrekking als stadsvernieuwingsconsulente was Nel de Jager overtuigd van de levensvatbaarheid van de straat (interview Nel de Jager, 3-6-2005). Haar aanpak kwam er op neer dat in eerste instantie de 'basics' (dagelijkse voorzieningen) op orde moesten worden gebracht. De komst van de Albert Heijn, verswinkels en bijvoorbeeld drogisterij en huishoudelijke artikelen passen in dit beeld. In tweede instantie zette zij zich in voor de vestiging van 'bijzondere' branches en functies, passend bij het karakter van de straat en haar bezoeker. Vanuit het beleid van de centrale stad en later stadsdeel centrum werden plannen tot uitvoer gebracht met betrekking

tot de inrichting van het openbaar gebied en het gevelbeeld. Dit betroffen veelal sectorale plannen.

Voor de 9 Straatjes is eveneens geen alomvattend plan of strategie ontwikkeld. In 1998 nam Djoeke Wessing het voortouw tot de oprichting van de winkeliersvereniging de 9 Straatjes. Samen met de overige (bestuurs)leden is het gebied via de organisatie van activiteiten en deelname aan diverse overlegsituaties onder de aandacht gebracht. Uiteindelijk is het gebied onderdeel geworden van de Amsterdamse promotie van het centrumgebied, gecoördineerd via Amsterdam City. Het is uiteindelijk gelukt het weinig samenhangende gebied van de 9 Straatjes, dat wordt doorkruist door twee grachten, als samenhangend, herkenbaar geheel in de markt te zetten. Dit heeft geleid tot een sterke toename van het bezoek en een verhoogde marktdruk. Via intensief overleg met eigenaren en een pro-actief verhuurbeleid van de winkeliersvereniging is het gelukt die winkels aan te trekken die volgens het bestuur passen in het profiel van de 9 Straatjes.

Actoren, middelen Bij de Haarlemmerstraat/-dijk heeft de straatmanager een sterke aanjaagfunctie gehad; tevens heeft zij ervoor gezorgd dat er uiteindelijk één winkeliersvereniging is opgericht voor deze lange winkelstraat. Bedachte plannen en activiteiten werden door de straatmanager verder vormgegeven en mogelijk gemaakt bij de gemeente. Als ambtenaar van de gemeente was zij in staat de vertaling te maken van planideeën naar concrete, uitvoerbare projecten. Door bijvoorbeeld beperkingen te stellen aan de maximale maat van panden wordt vanuit de gemeente getracht de grootschaligheid van het landelijk filiaalbedrijf buiten te houden en daarmee de identiteit van de

centrumstraten te bewaken. Ook geldt de 'kleine welstand'; plannen voor gevels (rolluiken, verlichting, reclame) dienen aan specifieke eisen te voldoen, teneinde het straatbeeld te bewaken en te verbeteren (interview John Avis, 31-4-2005).

Ten aanzien van de 9 Straatjes bestond geen urgentie bij de politiek. In hoofdzaak is de opleving van het gebied toe te schrijven aan de activiteiten van de winkeliersvereniging; zij hebben de straat promotioneel onder de aandacht gebracht, wat is opgepikt door de politiek. Op dit moment wordt de inrichting van de straat om die reden geherprofileerd in het kader van de zogenaamde Hermez-regeling (Dienst Economische zaken Amsterdam, 2002). Hiermee onderkent het beleid dat de 9 Straatjes een belangrijke functie vervullen voor de stad als totaal.

Proces Kenmerkend voor de aanpak van de Haarlemmerstraat/-dijk is de rol van de straatmanager. Zij is de motor achter de vereniging van ondernemers, waarmee zij plannen (veelal op het gebied van de commerciële kwaliteit van het winkelgebied) opstelt. In haar functie als ambtenaar weet zij de weg binnen het stadsdeel en de stad om de benodigde vergunningen, geldelijke ondersteuning, etc. voor elkaar te krijgen. Als belangrijkste functie ziet zij het continu betrokken houden en krijgen van ondernemers en eigenaren. Door het in contact brengen van leuke Amsterdamse winkelformules met de eigenaren tracht zij actief te sturen in de branchering.

Deze rol wordt in de 9 Straatjes vervuld door Djoeke Wessing, voorzitter van de winkeliersvereniging. Als ondernemer is haar invloed op het gemeentelijk beleid minder direct. Als één van de succesfactoren voor de op dit moment verkregen overheidssteun noemt zij dan ook de

actieve deelname aan diverse overlegsituaties in het kader van Amsterdam-promotie. Geen sprake is echter van een regulier overleg tussen winkeliersvereniging de 9 Straatjes en het stadsdeel. De gemeentelijke plannen worden sectoraal uitgedacht en via informatie-avonden gecommuniceerd. Het gevaar hiervan is dat de belangen van de ondernemers niet vooraf in de planvorming worden betrokken, maar gaandeweg via de informatieavonden op tafel komen. Het stadsdeel beschouwt dit in het herprofilingsproject als lastig werkbaar (interview Marjan Breeman, 17-6-2005).

Evaluatie aanpak

Beide cases zijn vanuit de belangen van één van de actoren voortgekomen, de ondernemers. Geen sprake is geweest van een integrale benadering. De gerealiseerde projecten en activiteiten betreffen dan ook puur acties waar uitsluitend de medewerking van ondernemers voor was benodigd en hooguit die van enkele eigenaren. De investeringen waren beperkt, maar naar blijkt wel effectief.

Resultaat

Zoals aangegeven zijn beide winkelgebieden op dit moment populaire winkelbestemmingen. De Haarlemmerstraat/-dijk heeft hiervoor een lange weg afgelegd. Opvallend is dat deze straat vooral een functie lijkt te vervullen voor de Amsterdammers; deze komen echter niet alleen uit het eigen stadsdeel (59%) maar vanuit de gehele stad. Kenmerkend is de sterke menging met niet-winkelfuncties (horeca, bioscoop, kleinschalige bedrijven); in totaal zijn er ruim 120 winkelfuncties gevestigd en 150 niet-winkelfuncties (Dienst Onderzoek & Statistiek, 2004). Gesteld kan worden dat de Haarlemmerstraat/-dijk is meegegroeid met

de opleving van het omliggende woongebied, met name de Jordaan. Het aanbod heeft zich aangepast aan de nieuwe bewoners, is gevarieerd en onderscheidend van het aansluitende kernwinkel-apparaat van Amsterdam met het dominante landelijk filiaalbedrijf. Omdat vooraf geen duidelijke doelen zijn gesteld aan de planvorming, maar sprake is van een organisch proces, kan moeilijk worden gesproken van een succesvol plan. Wel kan worden gesproken van een succesvol, pro-actief uitgevoerd straatmanagement. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de 9 Straatjes. Ingezet is op het herkenbaar krijgen van de 9 Straatjes als samenhangend winkelgebied, hetgeen is gelukt. De planvorming spitste zich met andere woorden toe op het verkrijgen van naam als winkelgebied bij de bezoekers en bewoners van de stad en bij de politiek. In die opzet is de aanpak geslaagd. De uitdaging is er meer in gelegen om het gebied z'n karakter te laten behouden; de huren zijn gestegen, de branchering wordt minder gevarieerd en de herprofilering zal het typische stedelijke, rommelige karakter mogelijk veranderen. Voor dit gebied is het belangrijk het actieve management, geïnitieerd vanuit de winkeliers, voort te zetten.

Conclusies succes- en faalfactoren

Confronterend met het theoretisch model uit de evaluatie van deel I, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Stap 1: Verkrijgen draagvlak

Succesfactor

- De opleving van beide straten kan lastig los worden gezien van de autonome sociaal-economische trends. Waar de stadsdelen

buiten het centrum alle last hebben gekregen van een afnemende positie van de voorzieningen, heeft het centrumgebied haar positie in de stad versterkt. De druk op het centrum als bezoeksdoel voor Amsterdammers maar ook toeristen is van invloed op de economische potentie van de centrumstraten. Zowel de 9 Straatjes als de Haarlemmerstraat/-dijk is het gelukt te profiteren van de aantrekkingskracht van het centrum; beide vormen volwaardige centrumstraten/-gebieden. Tevens is de bevolkingssamenstelling in het centrum ingrijpend gewijzigd. Was dit stadsdeel in de jaren '80 nog bevolkt door de lagere inkomensgroepen, nu zijn de huizenprijzen voor grote groepen onbetaalbaar en is de koopkracht door de nieuwe instroom sterk toegenomen.

Faalfactoren

- De Haarlemmerstraat/-dijk had in de 'slechte' jaren geen directe prioriteit in het beleid, zoals de Zeedijk die wel genoot. Zowel dit gebied als de 9 Straatjes zijn pas opgepikt door de gemeente toen zich positieve ontwikkelingen voordeden; de herprofilering van beide gebieden is hier het gevolg van. Hiermee is door de politiek erkent dat het functioneren van beide gebieden bijdragen aan het gemeentelijk beleid, dat prioriteit legt bij een goed functionerend centrumgebied, als motor voor het toerisme en de recreatieve functie van de stad.
- Het straatmanagement van de Haarlemmerstraat/-dijk ging feitelijk in tegen het gemeentelijk beleid; in plaats van transformatie naar woongebied is ingezet op herstel van de straat in haar functie als winkelstraat.

- Bij de 9 Straatjes was geen direct gevoel van urgentie voor de aanpak, maar werd geconstateerd dat het gebied meer potenties in zich had dan feitelijk benut; kansgericht, in plaats van probleemoplossend. Bij de Haarlemmerstraat/-dijk ontbrak een gemeenschappelijk gevoel van urgentie; de actieve rol van de straatmanager heeft het belang van een gemeenschappelijke inzet zowel bij de ondernemers als bij de politiek onder de aandacht gebracht en gekregen.

Stap 2: Bewerkstelligen commitment

Succesfactoren

- In het streven naar commitment onder partijen kan worden gesteld dat de ondernemers van de 9 Straatjes zelf de meerwaarde van een gemeenschappelijke promotie en commercieel beleid hebben ingezien. Van de 170 ondernemers zijn er 160 lid van de winkeliersvereniging. De verenigingsgraad en betrokkenheid van eigenaren is in de Haarlemmerstraat/-dijk vooral te danken aan de straatmanager.
- Leiderschap: Beide straten kenden duidelijk voortrekkers in de personen van Djoeke Wessing en Nel de Jager. Beide lijken in grote mate van grote invloed op het behaalde succes.
- De straatmanager van de Haarlemmerstraat/-dijk is in dienst van de gemeente en kan worden gezien als 'overheidssteun'.

Faalfactoren

- Een gevoel van wederzijds afhankelijkheid tussen ondernemers, eigenaren en gemeente ontbrak bij beide straten. Er

zijn dan ook geen sterk fysieke verbeteringen tot stand gekomen, maar primair projecten van en door ondernemers.

- Grote investeerders zijn niet in de plannen betrokken geweest; fysieke verbeteringen die zich hebben voorgedaan zijn autonome projecten geweest, tussen ondernemer en eigenaar.
- Financiële steun van de overheid heeft in het op gang brengen van het proces in de 9 Straatjes ontbroken.

Stap 3: Vastleggen van commitment

Succesfactor

- Bij de 9 Straatjes was een grote bereidheid onder ondernemers aanwezig tot samenwerking. Vele ondernemers hebben actief deelgenomen in de winkeliersvereniging. De afspraken zijn ook gemaakt op basis van vrijwilligheid, niet gedwongenheid. Hierbij moet worden geconstateerd dat de financiële inspanning die van ondernemers werd verlangd beperkt was. De 9 Straatjes laat zich kenmerken als een bottom up-proces, waarbij de groei is voortgekomen uit de ondernemerskracht.

Faalfactoren

- Het draagvlak voor de activiteiten van Nel de Jager is hoog bij de ondernemers. Het voortbestaan van het actieve straatmanagement lijkt echter wel sterk af te hangen van één persoon; het streven is dat de ondernemers uiteindelijk zelf de handschoenen oppakken, zoals bij de 9 Straatjes Dit vormt echter nog een grote stap

Resumé

Veel van de onderscheiden succesfactoren voor een integrale, ambitieuze aanpak van de winkelstraten ontbraken. Een integrale aanpak is voor beide projecten ook nooit de inzet geweest. Projecten die tot stand zijn gekomen lagen met name in de sfeer van verbetering van de commerciële kwaliteit van de straten en sturing in de branchering. Voor deze projecten was primair draagvlak benodigd onder de ondernemers en medewerkingsbereidheid onder eigenaren.

Ondanks het ontbreken van een integrale aanpak is in beide straten veel bereikt. Het succesvol functioneren van beide straten hangt onlosmakelijk samen met de gesignaleerde sociaal-economische ontwikkelingen in de stad. Hierbij mag echter niet tekort worden gedaan aan het getoonde leiderschap van de straatmanager en de voorzitter van de winkeliersvereniging; hun inspanningen hebben er toe geleid dat de zich voorgedane kansen uiteindelijk ook zijn benut.

Beide voorbeelden tonen aan een integrale aanpak geen noodzakelijke voorwaarde is om actief tot verbeteringen te komen; de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in dergelijke centrumgebieden met een groot marktpotentieel, kleinschalige initiatieven op het gebied van marketing, promotie en verhuur zeer effectief kunnen zijn. Zeker indien deze uit de ondernemers zelf voortkomen, zonder sterke overheidsbemoeienis. De perspectieven voor de 9 Straatjes lijken in dit opzicht voor de langere termijn rooskleuriger. Het eventueel wegvallen van het straatmanagement op de Haarlemmerdijk/-straat kan wel eens sterke negatieve consequenties hebben voor het economisch functioneren van dit gebied op de langere termijn.

Afgevraagd moet worden of een integrale aanpak van beide gebieden, dus met participatie van eigenaren, gemeente en investeerders, tot betere resultaten had geleid. De succesfactoren ontbraken grotendeels en deze zouden waarschijnlijk ook niet met een pro-actieve benadering eenvoudig tot stand zijn gekomen. Hoewel onbewust, is de gekozen strategie passend gebleken voor beide straten.

Afsluitend kan worden gesteld dat beide voorbeelden de typerende stedelijke unique sellingpoints, zoals door Jane Jacobs al in 1961 gesignaleerd, hebben weten te benutten. Niet het kopiëren van de planmatige centra (grote winkels, landelijk filiaalbedrijf, autobereikbaarheid) maar het waarborgen van het kleinschalige, gedifferentieerde stedelijk milieu is succesvol gebleken.

CONCLUSIES

De conclusie die uit de bestudering van het Mercatorplein kan worden getrokken is dat een integrale aanpak van winkelstraten tot projecten kan leiden die vanuit een sectorale benadering niet tot stand zouden zijn gekomen. Aan de andere kant komt een succesvolle integrale aanpak niet eenvoudig van de grond. Uit de vergelijking tussen de Beethovenstraat en het Mercatorplein kan worden opgemaakt dat een groot aantal succesfactoren aanwezig moeten te zijn voor het boeken van resultaat.

Op basis van de toetsing van de case Mercatorplein aan het beoordelingskader, zijn de volgende succesfactoren dominant in het van de grond krijgen van een integrale ontwikkeling:

- o gemeenschappelijk gevoel van urgentie
- o besef van wederzijdse afhankelijkheid
- o aansluiting van de voorgestelde visie/aanpak bij het overheidsbeleid
- o het dienen van een meervoudig doel
- o overheidsgeld
- o betrokken eigenaren in het gebied, met een professionele, lange termijn beleggingsvisie

Minder dominant zijn het gebrek aan economische potentie en de organisatiegraad van ondernemers. Leiderschap is vooral van belang geweest in het op de politieke agenda krijgen van het project. Voor de case Mercatorplein heeft dit geleid tot grote overheidssteun, waarmee projecten financieel haalbaar zijn gemaakt.

Voorzichtig kan de conclusie worden getrokken dat in winkelstraten waar zich geen grote problemen voordoen, het zeer lastig is om een integrale aanpak van de grond te krijgen. Deze straten zijn lastig exclusief te maken in het gemeentelijke beleid en zijn dus aangewezen op medewerkingbereidheid van eigenaren en ondernemers. De case Beethovenstraat leert dat de volgende faalfactoren zijn te onderscheiden voor een integrale aanpak:

- o een gezond functionerend winkelgebied
- o gemis van gevoel van urgentie
- o te eenzijdige focus op verbetering winkelfunctie
- o ontbreken professionele eigenaren die pro-actief willen investeren

Ondanks dat de aanwezige economische potentie heeft dit niet geleid tot investeringen in het vastgoed. De overheid wenste ook niet mee te werken aan pandvergroting en vanuit de eigenaren zijn weinig initiatieven gekomen.

Voor de cases Haarlemmerstraat/-dijk is zelfs geen poging gewaagd om tot een integrale aanpak te komen. Net als bij de Beethovenstraat waren de voorwaarden voor een succes hiertoe ook niet voldoende aanwezig. In tegenstelling tot de Beethovenstraat is in deze straten wel veel bereikt. De inspanningen van de straatmanager en de voorzitter van de ondernemersvereniging hebben beide winkelgebieden op de kaart gezet, wat uiteindelijk tot steun van de gemeente heeft geleid. Actief is gestuurd in de verhuur door gewenste formules in contact te brengen met verhurende eigenaren. Beide voorbeelden geven aan dat in winkelstraten met een gezond economisch perspectief het niet noodzakelijk is om integrale aanpak na te streven. Met kleinschalige initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van marketing en promotie, kan door alleen de ondernemers bevredigende resultaten worden geboekt. Toetsend aan het beoordelingskader, kunnen de volgende dominante succesfactoren worden onderscheiden om dergelijke projecten van de grond te krijgen.

- aanwezigheid onbenutte, maar onderkende economische mogelijkheden
- besef van wederzijdse afhankelijkheid
- leiderschap
- organisatiegraad ondernemers
- vrijwilligheid van afspraken, draagvlak voor activiteiten

Voor straten waar deze factoren ontbreken zullen weinig activiteiten uit de ondernemers zelf voortkomen. Deze categorie straten dreigen al snel in een negatieve spiraal terecht te komen; gebrek aan economische potentie, het uitblijven van investeringen, besparingen op promotie en markeringsgelden en afdracht aan winkeliersvereniging, minder gezamenlijke activiteiten en een verdere neergang van de positie van de winkelstraat.

Uiteindelijk zal de inspanning van de gemeente noodzakelijk zijn om deze gebieden, indien gewenst, er weer boven op te helpen. De noodzakelijke voorwaarden voor een integrale aanpak ontstaan 'vanzelf': sense of urgency, besef van wederzijdse afhankelijkheid, overheidssteun, interesse van corporaties met een belang in de wijk.

EINDEVALUATIE

DE VRAAGSTELLING IN PERSPECTIEF

Uit de bestudering van de theorie, gedocumenteerde projecten en de evaluatie van de vier cases kan worden opgemaakt dat een integrale gebiedsaanpak tot grote resultaten kan leiden in de verbetering van een winkelstraat. In een integrale benadering kunnen ambitieuze projecten worden 'dicht gerekend', met of zonder overheidssteun.

Aan de andere kant komt een integrale gebiedsaanpak moeizaam tot stand. De aanwezigheid van een groot aantal succesvoorwaarden is verlangd:

- o gemeenschappelijk gevoel van urgentie
- o besef van wederzijdse afhankelijkheid
- o aansluiting van de voorgestelde visie/aanpak bij het overheidsbeleid
- o het dienen van een meervoudig doel
- o overheidsgeld
- o betrokken eigenaren in het gebied, met een professionele, lange termijn beleggingsvisie

Opvallend is dat een integrale aanpak pas van de grond lijkt te komen als sprake is van een zeer slechte situatie, zowel economisch als qua veiligheid. Bedreigende situaties voor de leefbaarheid vormen een 'vliegwieltje' in het exclusief krijgen van een gebied op de politieke agenda. Dit creëert de benodigde overheidssteun, één van de onderscheiden bepalende succesfactoren in een integrale aanpak.

Een integrale aanpak is dus pas succesvol in uitzichtloze situaties. Dit is een enigszins onbevredigende conclusie. Een groot deel van de

winkelstraten in het stedelijke gebied voldoet in beginsel niet aan de onderscheiden succesvoorwaarden voor een integrale aanpak. En deze straten bevinden zich ook niet alle in een situatie van grote economische potentie, zoals bij de 9 Straatjes en de Haarlemmerstraat-/dijk. In deze succesvoorbeelden bleken slimme, kleinschalige activiteiten een groot effect te kunnen genereren.

Afgevraagd moet worden of inzet op een tijdrovende, arbeidsintensieve integrale aanpak voor alle straten wenselijk is. Vanuit de bevindingen kan worden geconcludeerd dat een integrale benadering in ieder geval oplevert dat de betrokkenen in een winkelstraat zich bewust zijn van elkaars belangen. Ook al mondt een integrale benadering niet direct uit in ambitieuze plannen, onderling overleg draagt er toe bij dat de gemeente, de eigenaren en de winkeliers in hun dagelijkse functioneren rekening met elkaar houden. De verhuurder van een lege winkelruimte weet welke huurder idealiter aangetrokken moet worden en de gemeente houdt bij het onderhoud en de inrichting van het openbaar gebied rekening met de openingstijden en wensen van de ondernemers. De inspanningen in de Beethovenstraat kunnen op de langere termijn wel degelijk z'n vruchten afwerpen, als de herprofilering van de straat op de agenda komt.

Een integrale aanpak heeft mijns inziens dan ook een meerwaarde boven een sectorale benadering. De vraagstelling in dit onderzoek is op welke wijze een integrale gebiedsaanpak kan bijdragen aan de versterking van de categorie winkelstraten die in de verdrukking verkeren. In feite kan dit door actief te sturen op de verwezenlijking van de onderscheiden succesfactoren voor een integrale aanpak. Hoe beter de

uitgangssituatie, hoe groter de kans dat hier daadwerkelijk projecten uit voort komen. In dit hoofdstuk zijn aan de hand van het theoretische model en de praktijkbevindingen conclusies getrokken over de wijze waarop een integraal ingestoken proces de kans op een geslaagde aanpak kan verhogen.

CONCLUSIES INTEGRALE GEBIEDS-ONTWIKKELING IN WINKELSTRATEN

Per onderscheiden stap uit het theoretische model kan een integrale aanpak als volgt de kansen verhogen op het behalen van resultaten:

Stap 1. Verkrijgen van draagvlak

De gemeente initieert en trekt het proces

In straten die in een benarde situatie verkeren, staan niet snel personen op die de kar wensen te trekken. Vanuit de rol als stedelijk regisseur en vanwege de beschikbaarheid over het breedste instrumentarium, neemt de overheid het voortouw.

Het op de politieke agenda krijgen van de aanpak van de winkelstraat

Op basis van de succesfactoren is dit een zeer wezenlijke stap. Door de impact van een goed functionerende winkelstraat op de verschillende beleidsdoelstellingen te verduidelijken (waardering van de wijk, wijkeconomie, leefbaarheid) wordt getracht de aanpak van het gebied exclusief te krijgen en de nodige geldelijke steun vrij te maken.

Integrale visieontwikkeling

De visieontwikkeling moet bijdragen aan de verwezenlijking van meerdere beleidsdoelstellingen, ruimtelijke, economische en sociale. De projecten die er uit voortkomen bieden een oplossing die de economische functie overstijgt, bijvoorbeeld de herontwikkeling van een woon-/winkelgebied of de herprofilering van het openbare gebied.

Creëren overlegstructuur, actief zoeken naar partners

Er wordt gezocht naar 'change agents' onder de ondernemers die willen participeren in de eerste fase van de gebiedsaanpak. Deze personen dragen zorg voor de communicatie naar en vereniging van de achterban. Tevens wordt contact gelegd met voor de visieverwezenlijking benodigde eigenaren. Gedragenheid van de visie bij ondernemers is een noodzakelijkheid. Ten derde wordt actief gezocht naar kapitaalcrachtige partners, zoals banken of corporaties. In overleg wordt nagegaan onder welke voorwaarden deze partijen wensen te participeren. In het overleg worden de belangen van betrokken partijen op tafel gelegd, als basis voor de verkenning van haalbare projecten.

Overtuigen

Een visie wordt niet doorgedrukt, maar met actief overleg en klankborden moeten partijen, gemeente, ondernemers en bereidwillige eigenaren/investeerdere overtuigd zijn van de meerwaarde ervan.

Stap 2. Verkrijgen van commitment

Gebruik Masterplan

In het Masterplan worden de visie en de gezamenlijk vastgestelde projecten gevisualiseerd en financieel onderbouwd. Er gaat een

wervende werking vanuit en het geeft de onderhandelingsresultaten tot op dat moment aan. Het Masterplan is dynamisch van aard en past zich aan nieuwe inzichten aan.

Inzichtelijk maken kosten-/opbrengstenplaatje voor participanten

'rekenen en tekenen' gaan gelijk op. Vanaf het begin wordt actief gezocht naar de mogelijkheden plannen financieel dekkend te krijgen. Geanalyseerd wordt de toepasbaarheid van gemeentelijke en private instrumenten en de investeringsbereidheid van betrokken partijen. Tevens wordt een raming gedaan van de opbrengsten op korte en middenlange termijn voor betrokken partijen.

Benoemen projectverantwoordelijken en ondertekenen van convenant

Op basis van het type projecten en de bereidheid van partijen worden de onderscheiden projecten aan personen/instellingen toebedeeld. Met de ondertekening van een convenant wordt de vrijblijvendheid van afspraken verkleind.

Stap 3. Vastleggen van commitment

Ondertekening contracten, oprichten organisatie

Per project worden tussen betrokken partijen contracten gesloten waarin de financiën, aanpak en tijdspad met elkaar worden vastgelegd. In situaties met grote financiële risico's kan er voor worden gekozen voor één of meerdere projecten een aparte organisatie op te richten.

Handhaving overlegstructuur

Ter waarborging van de economische belangen in de uitvoer van de diverse projecten, blijft de overlegstructuur gedurende de planuitwerking gehandhaafd. Bijvoorbeeld voor de herinrichting van het openbare gebied door de gemeente, kan een overlegsituatie met de ondernemers over de inhoud en de fasering veel irritatie voorkomen.

Het rond de tafel krijgen van de partijen die een bijdrage kunnen leveren vormt in feite de belangrijkste stap. De zoektocht naar gedeelde belangen en draagvlak en investeringsbereidheid is immers een gemeenschappelijke opgave. Vanuit het overleg komen de mogelijkheden en onmogelijkheden naar boven in het streven naar verbetering. Het haalbare ambitieniveau in de planvorming en de projecten is uiteindelijk de resultante van het overleg.

AANBEVELINGEN

Uit de analyse van de praktijkcases blijkt het grote belang van een passende visie en projecten voor de uiteindelijke effectiviteit van de aanpak. In procesmatig opzicht is het Mercatorplein een voorbeeldproject. Hoewel er zeer veel is gerealiseerd valt de effectiviteit ervan echter tegen.

De realisatie van ambitieuze, integrale projecten is niet voor elke straat noodzakelijk. Vanuit de eerste stap van een integrale procesaanpak kan blijken dat ambitieuze projecten niet tot de mogelijkheden behoren. Maar ook minder ambitieuze plannen, uitgevoerd door één van de partijen, kunnen bijzonder effectief zijn. De voorbeelden Haarlemmer-

straat/-dijk en de 9 Straatjes leren dat het stedelijk gebied bijzondere kwaliteiten biedt die aanknopingspunten bieden voor de uitvoer van eenvoudige maar effectieve projecten. Bijvoorbeeld op het gebied van marketing en verhuur.

In de zoektocht naar wenselijke projecten is daarom gedegen kennis en inzicht nodig in de kwaliteiten van de straat en z'n omgeving. De aanbevelingen in dit onderzoek hebben dan ook betrekking op de fase van visievorming:

Breder opvatten van marktonderzoek ten behoeve van de visievorming van stedelijke winkelstraten

De grote dynamiek in het stedelijke gebied leidt continu tot nieuwe kansen en bedreigingen. Het benutten van kansen kan van een achterstandsstraat een bijzonder winkelmilieu maken, zoals gebeurt op de Haarlemmerdijk/-straat en de Utrechtsestraat in Amsterdam. Inzicht in koopstromen in het stedelijke gebied, realistische aannames over het verzorgingsbereik en kennis van de eigen kwaliteiten vormen het startpunt van de visievorming. Zowel de ruimtelijke, functionele als sociale eigenschappen van de straat en z'n omgeving bieden aanknopingspunten:

- Ruimtelijk: verkeersfunctie, straatprofiel, pandgrootte en – diepte, architectuur, pleinruimten, schaalgrootte
- Functioneel: de huidige verzorgende functie en de ontwikkeling hierin, aanwezigheid recreatieve functies, gevestigde trekkers, positie ten opzichte van concurrerende straten in de omgeving
- Sociaal: afkomst, huishoudsamenstelling, leeftijd, inkomen en leefstijlen van de bewoners in de buurt.

Ten opzichte van de goed bereikbare planmatige centra liggen de concurrentievoordelen in de uniciteit van de stedelijke omgeving, als decor voor het winkelbezoek.

Versterking van de dagelijkse functie, verbijzonderen van de niet-dagelijkse

De stedelijke winkelstraat heeft door verlies aan positie eerder een te veel dan een tekort aan winkelruimten. Niet zozeer in uitbreiding, maar in versterking van de bestaande functie ligt de grootste te boeken winst. De voorzieningendichtheid en de concurrentie in omliggende stadsdelen is zo groot, dat een verruiming van het verzorgingsgebied veelal onmogelijk is. Door een versterking van de dagelijkse functie kan de lokale binding worden vergroot en de afvloeiing naar de concurrenten verkleind.

Voor de niet-dagelijkse functie moeten de mogelijkheden worden onderzocht deze te verbijzonderen. Dit kan door het pro-actief aantrekken van bijzondere formules, door een slimme marketingstrategie of het voorzieningenaanbod te verbreden met andere vrije tijd functies zoals horeca en een bioscoop. Door het grote aantal inwoners in de nabije omgeving leent het stedelijke gebied zich als geen ander voor de vestiging van specialistische formules of thema-ontwikkelingen. Het benutten van dit concurrentievoordeel kan door een actieve winkeliersvereniging al tot stand worden gebracht.

De ervaringen in de 9 Straatjes tonen aan dat investeren in een eigen identiteit weinig geld hoeven te kosten maar zeer effectief kunnen zijn. Hetzelfde geldt voor het vestigen van één of enkele aantrekkelijke formules. De beeldvorming van een winkelgebied lijkt in de praktijk door

enkele formules sterk te worden beïnvloed. In de 9 Straatjes zijn dat onder andere enkele vintage-winkels, in de Haarlemmerstraat enkele speciaalwinkels in bijvoorbeeld baby-artikelen, fiets- en skeelerwinkels, specifieke mode en bijzondere dag- en avondhoreca. In de 9 Straatjes is door de gezamenlijke profilering van de winkeliers in eerste instantie een positieve identiteit ontwikkeld. De toenemende populariteit heeft vervolgens tot een sterk verbeterde verhuurbaarheid van de panden geleid.

Functiewijziging of transformatie als laatste stap

Indien vanuit de integrale aanpak uiteindelijk geen haalbare, effectieve projecten zijn te destilleren kan de conclusie zijn dat het geen zin heeft de winkelfunctie van een straat overeind te houden. In de vaak overbewinkelde grote steden zal dit voor meerdere straten na analyse de conclusie kunnen zijn. Voor de steden ligt de uitdaging er dan ook deels in het winkelaanbod in omvang terug te brengen. Naast de keuze de sanering op natuurlijke wijze aan de markt over te laten, kan er ook voor worden gekozen pro-actief een functiewijziging door te voeren. Een andere positie voor bijvoorbeeld startende ondernemers, kleine kantoren of een transformatie naar woongebied. Aan de andere kant is voorzichtigheid geboden met het onttrekken van winkelruimte uit de markt. Het succes van de Utrechtsestraat, de 9 Straatjes en de Haarlemmerstraat/-dijk leert dat de stedelijke dynamiek altijd tot nieuwe kansen kan leiden.

SUGGESTIES VOOR NADER ONDERZOEK

In dit onderzoek is een breed beeld gegeven van de versterkingsmogelijkheden van winkelstraten. Voor een aantal van de behandelde aspecten is het interessant een verdiepingsslag aan te brengen. Mijn suggesties voor nader onderzoek zijn:

Identiteit en imago van een gebied lijken een grote impact te hebben op het economisch functioneren van een winkelstraat. Interessant is, bijvoorbeeld via marketing en promotie, de mogelijkheid te bestuderen deze aspecten actief te beïnvloeden. Met uitzondering van de 9 Straatjes is de imagovorming een 'organisch' proces. Achteraf hadden we een positieve imago-ontwikkeling allemaal aan zien komen, maar vooraf konden maar weinigen dit voorspellen. De invloed van aspecten als historiciteit, architectuur, openbaar gebied en demografische ontwikkelingen in de stad lijkt groot, maar laat zich lastig concretiseren.

Het bieden van een positief financieel perspectief aan

ondernemers en eigenaren om medewerking te verkrijgen, lijkt een open deur. Een probleem die ik in mijn praktijk signaleer, is de grote afstand tussen de visievormers en mensen die zich bezig houden met planrealisatie. Winst kan worden behaald als in de fase van visievorming een beeld kan worden gegeven van de economische betekenis voor de betrokken actoren. Dit is geen eenvoudige zaak; een vervolgonderzoek naar het 'hard' maken van de te verwachten economische effecten van verwezenlijking van een visie, zal een wezenlijke bijdrage kunnen leveren in het versnellen van het proces.

De relatie tussen het functioneren van winkelstraten en de waardering van de omgeving. In dit onderzoek wordt vanuit gezond verstand een positief verband tussen beiden verondersteld. Onderzoek naar dit aspect kan mogelijk een bijdrage leveren aan het overtuigen van de politiek en huiseigenaren/ corporaties om te participeren in de upgrading van winkelstraten.

De rol van de corporaties en financiële instellingen. Blijkbaar bestaat er een gedeeld belang in een goed functionerende winkelstraat met deze instellingen. Interessant is te bezien welke bijdragen deze partijen aan de aanpak van winkelstraten kunnen leveren en welke kennis zij bezitten. Hoewel zijdelings genoemd in dit onderzoek, kunnen deze kapitaalkrachtige partijen een wezenlijke bijdrage leveren in de verbetering van winkelstraten.

BRONNEN

LITERATUUR

Berg, L van der (2003) 'Social Challenges and Organizing Capacity in the Cities', syllabus Economie van Steden en regio's Master City Developer Erasmus Universiteit, Rotterdam

Bolt, E.J. (1995) *Produktvorming in de detailhandel* Drukkerij Rosbeek b.v., Nuth

Bruil, I en F. Hobma, G-J. Peek, G. Wigmans (2004) *Integrale Gebiedsontwikkeling, het Stationsgebied 's-Hertogenbosch* De afdeling RE&H, faculteit Bouwkunde, TU Delft

Consonant (2004) 'Communicatieplan in 9 stappen' syllabus Organiserend Vermogen Master City Developer Erasmus Universiteit, Rotterdam

Crossnotions, Ecorys, Mex-it (2003) *Ala kondre* Zus Urban Productions, Rotterdam

Dennis, C en J. Murphy, D. Marsland, T. Cockett, T. Patel (2002) 'Measuring Image, Shopping Centre Case Studies', *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* 12:4 oktober 2002

Dienst Onderzoek&Statistiek (2004) *Winkelen in Amsterdam* Gemeente Amsterdam

Donkers, H. (juni 1997) 'Nieuwe Kans voor de Kansenzones', *Geografie Jaargang* 6 Knag, Utrecht

Flannigan, N. (1999), 'Tenanting other People's Property', *Planning Practice & Research* vol. 14 no. 1 Taylor and Francis Group Ltd.

Fleischeurer, S. (oktober 1985) 'Vele Schouders Onder Herstelplan Amsterdamsche Zeedijk', R&D Magazine

Gemeente Amsterdam (2001) *Subsidieverordening Stedelijke Vernieuwing Amsterdam* Gemeente Amsterdam

Economische Zaken gemeente Amsterdam (2002) *4e Tranche van het economisch beleidsprogramma Hermez 2003 – 2006* Gemeente Amsterdam

Goudappel Coffeng en Intomart i.o.v. Provincie Utrecht en Zuid-Holland (2005) *Koopstromenonderzoek Randstad 2004* Goudappel Coffeng, Den Haag

Hines, M.A. (1988) *Shopping Center Development and Investment* John Wiley & Sons, New York

Jacobs, J. (1961) *Death and Life of Great American Cities* Vintage, New York

Jansen, A.C.M. (oktober 1994) 'Over Winkels in de Kalverstraat, in Osdorp en in Lelystad; een economische geografie', *Doctoraalsyllabus Economische Geografie* Universiteit van Amsterdam

Kolpron Consultants i.o.v. HBD (1998) *Retail in 2020, Van Hiërarchie naar Complementariteit* Kolpron, Rotterdam

Kolpron consultants i.o.v. HBD (2001), *De Binnenstad, Instrumenten voor Offensief Beleid* Hoofd Bedrijfschap Detailhandel, Den Haag

Laagland Advies i.o.v. Stadsdeel de baarsjes Amsterdam (2005), *Visie en plan van aanpak voor de revitalisering van het winkelcentrum Mercatorplein / Jan Evertsenstraat* Laagland Advies, Amersfoort

Menger J. (2004 A) *'Ontwikkeling en Beheer in de Rotterdamse Binnenstad'*, syllabus *Gebiedsontwikkeling Proces II Master City Developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Menger, J. (2004 B) *'Beheer van Binnensteden'*, syllabus *Gebiedsontwikkeling Proces II Master City Developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Nes, A. van (2004) *'Spatial Conditions for a typologie of shopping areas in Amsterdam'*, Syllabus *Gebiedsontwikkelingsproces 1 Master City Developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Ondernemersvereniging de Beethoven, Eigenaren of Beheerders van bedrijfspanden, stadsdeel Amsterdam Oud-Zuid (2001) *Convenant Beethovenstraat* Stadsdeel Oud-Zuid, Amsterdam

Schoor, M. van der (1992) *'Kwaliteitsbewaking door Straatmanagement'*, *Rooilijn nummer 8* Faculteit der maatschappij- en gedragswetenschappen, afdeling Geografie en Planologie, Universiteit van Amsterdam

Seinpost i.o.v. Stadsdeel de Baarsjes (2003) *Metten is Weten deel 5* Stadsdeel De Baarsjes, Amsterdam

Slabbèrtje, M. (1994) *Het PPP-project Hof/Krommestraat als Voorbeeldfunctie* Faculteit Sociale Geografie, Utrecht

Stadsdeel de Baarsjes (1992) *Masterplan Mercatorplein en omgeving* Stadsdeel de Baarsjes, Amsterdam

Studiegroep Stedelijke Vernieuwing (1987) *De zeedijk, Nieuw Elan, Oude Problemen* Amsterdamse Studievereniging voor sociaal geografen

Vereniging Ondernemers Rokin, Gemeente Amsterdam (2003) *Convenant Toekomstperspectief Rokin* Stadsdeel Centrum, Amsterdam

Verlaat, J. Van 't (2003 A) *'Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen'* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Verlaat, J. van 't (2003 B) *'Integraal Stedelijk en Regionaal Beleid'*, syllabus *Stedelijk Management Master City developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Verlaat, J. Van 't (2003 C) *'Functionele kwaliteit'*, syllabus *Stedelijk Management Master City Developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

Wigmans, G. (2003) *'Contingent Governance'*, syllabus *Stedelijk Management Master City Developer* Erasmus Universiteit, Rotterdam

WPM i.o.v. Stadsdeel Oud-Zuid Amsterdam (2002) *Ontwikkelingsvisie Ferdinand Bolstraat in Amsterdam* WPM, Den Bosch

WPM i.o.v. OBR (1998) *Ontwikkelingsvisie Boulevard Zuid in Rotterdam* WPM, Den Bosch

INTERNETBRONNEN

www.Amsterdamcity.nl/werkplan

www.os.amsterdam.nl

BETROKKEN DESKUNDIGEN

ir J. Haringsma, hoofd WPM consultants (12 november 2004)

drs A. Teppema, hoofd planoloog Economie & werkgebieden DRO Amsterdam
(25 mei 2005)

W. van Haaster, beleidsmedewerker Economische Zaken gemeente
Amsterdam (25 mei 2005)

dr G.J. Wallagh, directeur De Lijn (25 mei 2005)

J. Avis, beleidsmedewerker Economische Zaken Stadsdeel Centrum (31 mei
2005)

C.J.D. van Gijn, adviseur Hoofdbedrijfschap Detailhandel (26 mei 2005)

N. de Jager, straatmanager Stadsdeel Westerpark (3 juni 2005)

G. Sierrat, voorzitter winkeliersvereniging Berlage Passage (14 juni 2005)

drs F.J. Kolvoort, senior beleidsmedewerker Economische Ontwikkeling
Amsterdam (17 juni 2005)

M. Breeman, procesmanager Openbare Ruimte Stadsdeel Centrum Amsterdam
(17 juni 2005)

J. Groven, voorzitter winkeliersvereniging De beethoven (17 juni 2005)

D. Wessing, voorzitter winkeliersvereniging de 9 Straatjes (21 juni 2005)

