

# CONCEPT

## DE FUNCTIE VAN BINNENSTEDEN IN DE STEDELIJKE ECONOMIE

Essay voor de toekomstverkenning binnensteden van het Trendbureau Overijssel

Prof. Dr. Oedzge Atzema  
Dr. H. Olden  
Dr. B. Spierings

14 november 2012

Expertise Centrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid  
Universiteit Utrecht



## **Inhoudsopgave**

|  |    |
|--|----|
| 1. Inleiding.....  | 3  |
| 2. De positie van de binnenstad binnen het stedelijk gebied.....   | 4  |
| 3. De veranderende functie van de binnenstad als winkelgebied..... | 7  |
| 4. De binnenstad als vestigingsmilieu voor kantoren.....           | 12 |
| 5. Conclusies.....   | 15 |
| Literatuur .....   | 17 |

## 1. Inleiding

In binnensteden is van oudsher een grote verscheidenheid aan functies gevestigd: wonen, werken, winkels, horeca, culturele voorzieningen en toerisme. Kenmerk voor een vitale binnenstad is een breed palet aan functies die elkaar versterken. De mix van functies in de binnenstad is ook een belangrijke beeldbepalende factor voor de identiteit van steden. De winkelfunctie is de dominante functie in de binnenstad. Zonder winkelfunctie zou de binnenstad voor veel mensen niet interessant zijn; zonder een aantrekkelijk winkelcentrum is er geen aantrekkelijke binnenstad (Buursink, 1996).

De winkelfunctie van binnensteden staat echter onder druk. De winkeliers voelen de concurrentie van nieuwe winkelformules elders in het stedelijke gebied, ze merken de effecten van de teruglopende koopkracht van de bevolking en krijgen steeds meer te maken met de gevolgen van e-commerce. Niet alleen de winkels hebben het moeilijk. De kantorenmarkt gaat gebukt onder de last van een overcapaciteit die ontstaan, is door overproductie in het verleden. De woningmarkt verkeert in een impasse door een gebrek aan verhuisbewegingen. De problemen worden zichtbaar door een toenemende leegstand in kantoren en winkels. Veel binnenstedelijke herstructureringsprojecten stagneren, doordat er onvoldoende zekerheid is over de afzet van het vastgoedprogramma.

Er is meer aan de hand dan alleen de stagnerende economie die ons land in de greep houdt sinds de bankencrisis in 2008 en die na een kortstondige opleving in 2010 opnieuw toesloeg door de problematiek rond de euro. We mogen er daarom niet blindelings op vertrouwen dat de situatie vanzelf verbetert, als de economie weer aantrekt. Er is een aantal structurele demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen gaande die ook op lange termijn invloed zullen hebben op de positie van binnensteden in het stedelijke gebied. Te denken valt aan de krimp van de bevolking die vroeg of laat overal in ons land zal optreden, de verdere groei van e-commerce en social media waardoor het winkelgedrag fundamenteel zal veranderen en 'het nieuwe werken' dat zal leiden tot veel minder en tot andersoortige kantoorruimten dan tot nu toe het geval was.

De vraag is in hoeverre deze ontwikkelingen de aantrekkelijkheid van de binnenstad als woon-, werk en verblijfsmilieu zullen aantasten en of als gevolg hiervan de economische groei van stedelijke gebieden wordt aangetast. Een vitale binnenstad is immers lang een cruciaal onderdeel van het stedelijke vestigingsklimaat geweest. Tevens is de vraag aan de orde wat de meest kansrijke aanpak is om een mogelijk teruglopende vitaliteit van de binnenstad het hoofd te bieden. Het trendbureau Overijssel wil dit soort vragen aan de orde stellen in een toekomstverkenning over de binnensteden.

Als start van het proces heeft het Trendbureau aan het Expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en duurzaamheid (ESD<sup>2</sup>) van de Universiteit Utrecht gevraagd een essay te verzorgen over de historische evolutie van de binnenstad met een doorkijk naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Het essay is input voor een bredere sessie van belanghebbenden (wethouders, ondernemers en wetenschappers) op 14 november 2012. Doel van de sessie is het bepalen welke onderdelen in het kader van de toekomstverkenning nader moeten worden onderzocht, gezien de bestaande witte vlekken in de kennis en onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen. Het essay start met de veranderende positie van de binnenstad binnen het stedelijk systeem. Daarna zoomt het essay dieper in op de ontwikkeling van winkels en kantoren. Het essay sluit af met de belangrijkste conclusies en met de belangrijkste kennisleemten die in een mogelijke nadere toekomstverkenning punt van aandacht kunnen zijn.

## **2. De positie van de binnenstad binnen het stedelijk gebied**

Het functioneren van binnensteden is altijd nauw verbonden geweest met hun plaats binnen het stedelijke systeem. Het centrale plein in de stad was altijd een plaats voor ontmoeting en handel. De karakteristieke mix van functies was niet altijd even vanzelfsprekend. Het proces van cityvorming in de jaren zestig legde het accent op de economische functies winkelen en kantoren en verdrong het wonen uit de binnensteden. Als reactie hierop raakte het ontwikkelen van kantoren in de jaren zeventig uit de gratie, omdat dit de levendigheid van het stadscentrum zou aantasten. Pas aan het einde van de jaren tachtig kreeg de economische functie van de stadcentra weer een plaats op de beleidsagenda, onder invloed van de op handen zijnde Europese eenwording. In de afgelopen tien jaar is de beleidsmatige belangstelling voor geconcentreerde stedelijke groei sterk toegenomen onder invloed van auteurs als Richard Florida. De achterliggende gedachte was dat onder invloed van de groei van de kenniseconomie en van de creatieve klasse aantrekkelijke woonsteden de nieuwe motoren van de regionale economie zouden zijn. Dit hoofdstuk gaat kort in op het proces van verstedelijking in de afgelopen veertig jaar.

### **Suburbanisatie**

In de loop van de tijd zijn steden uitgegroeid tot stedelijke regio's. In Overijssel is dit proces zichtbaar in de Stedenband Twente, in de Netwerkstad Zwolle-Kampen en in de provinciegrens overschrijdende regio Stedendriehoek, waarvan Deventer met Apeldoorn en Zutphen deel uitmaakt. In de jaren zeventig en tachtig groeiden vooral de subcentra en de kleinere kernen in de omgeving van de steden, zoals Borne, Hardenberg, Raalte, Rijssen-Holten, Zwartewaterland en Tubbergen. Naast het proces van suburbanisatie speelde ook de in een aantal gemeenten religieuze gebondenheid van de autochtone bevolking aan deze kernen een rol. De bevolkingsgroei in de vijf steden van Overijssel bleef, zoals in de rest van het land, in deze periode sterk achter bij die in de omliggende gemeenten.

In Zwolle trok de groei van de bevolking als eerste in de jaren tachtig aan. Deventer volgde een decennium later. Almelo, Enschede en Hengelo bleven na 1990 duidelijk achter bij Zwolle en Deventer. Veel meer dan de Twentse steden konden Zwolle en Deventer op eigen grondgebied grote woningbouwlocaties ontwikkelen in uitleggebieden. De Twentse steden waren vooral aangewezen op woningbouwlocaties in de randgemeenten. Wel vond in de Twentse steden veel woningbouw plaats op binnenstedelijke herstructureringslocaties, die waren vrijgevallen door de sluiting van textiel fabrieken.

Economisch is min of meer hetzelfde beeld zichtbaar: een gespreide ontwikkeling, waarbij de werkgelegenheid in Zwolle en in Deventer sneller groeit dan in het Twentse steden. Zwolle heeft kunnen profiteren van de centrale ligging op het scharnierpunt tussen de Randstad en Noord- en Oost Nederland waardoor het economisch inmiddels een bovenregionale functie voor dit gebied vervult. De uitstralingseffecten zijn merkbaar tot buiten de provinciegrenzen, bijvoorbeeld tot in Meppel. Ten zuiden van Zwolle probeert ook Raalte aan te haken. Deventer heeft economisch meer 'stand alone' gefunctioneerd, waarbij de provinciegrens een rol heeft gespeeld.

Buiten de steden hebben gemeenten als Oldenzaal, Kampen, Raalte en Rijssen-Holten het goed gedaan. Hier is het plaatselijk midden- en kleinbedrijf de kurk waar de economie op drijft.

De trek naar buiten heeft het draagvlak voor voorzieningen in de steden en daarmee ook van hun binnensteden aangetast (paragraaf 3). De verwachting in de jaren negentig was dat er als gevolg van een voortgaande groei van bevolking en economische activiteiten uiteindelijk policentrische stedelijke netwerken zouden ontstaan. De verstedelijking zou bij gebrek aan ruimte in het stedelijk gebied plaatsvinden op de ontwikkelingsassen (corridors) tussen de stedelijke centra. De gedachte was dat de corridors een aanzienlijk groeipotentieel zouden hebben door de aanwezige ruimte en

de goede bereikbaarheid. De ontwikkeling van de corridors zou een volgende fase zijn in het uitdijen van het stedelijke gebied. Achteraf blijkt dat het concept van de corridors uitging van te optimistische schattingen van het ruimtegebruik in de 21<sup>e</sup> eeuw.

### **Demografische krimp**

De vraag naar ruimte zal de komende decennia sterk teruglopen. Aanvankelijk is dit vooral het gevolg van de kwakkelende economie. Naarmate de tijd verstrijkt, zal de invloed van demografische transitie (de overgang van groei naar krimp) steeds meer voelbaar worden. Landelijk zal er in de komende decennia overigens nog geen sprake zijn van bevolkingskrimp. Volgens de meest recente prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt het maximum aantal inwoners bereikt in 2040. Tot dan zal de bevolking nog groeien van 16,7 miljoen personen (eind 2011) tot 17,8 miljoen inwoners in 2040. Door de individualisering en de gezinsverdunding zal er tot 2040 nog sprake zijn van een vraag naar circa 1 miljoen extra woningen.

Regionaal lopen de ontwikkelingen sterk uiteen. Nu al is in het noordoosten van Groningen, in delen van Zeeuwsch Vlaanderen en in het zuiden van Limburg sprake van demografische krimp. De verwachting is dat de krimp zich na 2020 langzaam over het land zal uitbreiden. De Randstad zal als economische motor van ons land het langste in trek blijven. In Overijssel zal de bevolking in overeenstemming met het landelijke beeld tot 2040 blijven groeien. Twente zal hierbij wel duidelijk achterblijven bij de rest van de provincie. Naar verwachting zal de groei vooral plaatsvinden in of aan de randen van de steden. Demografische krimp zal in Overijssel als eerste toeslaan op het platteland van Twente (Geodan, 2008). Daarna is het platteland in de rest van de provincie aan de beurt. Dit betekent dat de centra van de kleinere kernen sterker worden getroffen door demografische krimp dan de vijf grote steden. Per saldo zullen er in Overijssel nog zo'n 60.000 woningen extra nodig zijn tot 2040.

Als gevolg van de vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking in het komende decennium al dalen. Dit heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid. Het aantal arbeidsplaatsen zal stabiliseren of afnemen. Op de markten van commercieel vastgoed is hierdoor, ook als de economie zich herstelt, nauwelijks nog vraag naar extra ruimte. Voor zover er nog vraag is, is die het gevolg van het in onbruik raken van verouderd vastgoed of van aan het onttrekken van vastgoed aan zijn functie (vervangingsvraag).

De verwachting is dat het belang van herontwikkeling van binnenstedelijke locaties verder zal toenemen als gevolg van de dalende ruimtevraag (Van der Wouden, 2007). De toegenomen belangstelling voor binnenstedelijk wonen, de afronding van de grote stedelijke bouwlocaties in het kader van de VINEX en de discussies over de verrommeling van het platteland spelen hierbij eveneens een belangrijke rol.

### **Triumph of the city?**

Tegelijkertijd wordt vanuit de kringen van regionaal economen veel verwacht van de bijdragen van grote steden aan de regionaal economische groei. In steden kunnen bedrijven profiteren van zogenaamde agglomeratievoordelen, die het gevolg zijn van concentratie en massa. Hierbij valt te denken aan een grotere en gespecialiserdere arbeidsmarkt, de nabijheid van toeleveranciers en de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis. Ook een veelzijdig stadscentrum met veel uitgaansgelegenheden, een brede vermaakfunctie en een grote diversiteit aan evenementen draagt bij aan de agglomeratievoordelen.

Wetenschappelijk is er weinig discussie over de relatie tussen concentratie van activiteiten en stedelijke groei. Van Oort (2004) heeft laten zien dat agglomeratievoordelen ervoor zorgen dat identieke bedrijven wat betreft arbeid en kapitaal zo'n 6% productiever zijn. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat het ontbreken van grootstedelijke omvang en dichtheid de Nederlandse regio's in internationaal economisch verband parten speelt (Thissen e.a. 2011).

Veel meer discussie is er over de oorzakelijke relatie tussen concentratie van activiteiten in steden en economische groei. Het tegenwoordig veel gebezigde adagium dat werken het wonen volgt vanwege de aantrekkelijke woonmilieus in de steden, behoeft op zijn minst nuancering. Het geldt wellicht voor kenniswerkers en creatievelingen, maar zeker niet voor het brede publiek. Nog altijd heeft een belangrijk deel van de bevolking een niet stedelijke woonvoorkeur (Boumeester e.a. 2009).

Waarschijnlijk is een ander mechanisme verantwoordelijk voor het tot stand komen van agglomeratievoordelen. Innovatieve bedrijvigheid en hoogwaardige arbeid wordt vooral aangetrokken door andere bedrijvigheid (De Graaff e.a. 2012). Bedrijven vestigen zich in belangrijke economische clusters, met een goede internationale concurrentiepositie. In de Randstad zijn dat Schiphol, de Zuidas en het havenindustriële complex in Rijnmond en niet in Almere, Lansingerland of Hellevoetsluis.

Concentratie van bevolking en bedrijvigheid bij deze economische clusters vergroot de aantrekkingskracht verder, omdat er draagvlak ontstaat voor grootstedelijke voorzieningen die niet tot stand zouden komen bij een meer gespreid patroon. Een sterk stadscentrum is in deze visie eerder het gevolg van concentratie van economische activiteiten dan een aanjager van nieuwe economische groei.

De beleidsmatige hype die ontstond als gevolg van de vele publicaties over de creatieve stad en de daaruit voortvloeiende gedachte dat werken het wonen volgt, is regelmatig bekritiseerd. In de praktijk vormde de creatieve stad een alibi voor tal van slecht onderbouwde plannen voor grootstedelijke projecten die de steden zouden opstoten in de vaart der volkeren (Engelen 2012). Of het zich zelf versterkende proces van stedelijke concentratie en economische groei ook werkt op de schaal van de Overijsselse steden is de vraag. Hiervoor is meer inzicht nodig in de endogene groeikracht van de verschillende regio's. Een echt grootstedelijk milieu is bovendien niet aanwezig in Overijssel. In internationaal perspectief zijn steden als Enschede en Zwolle hooguit kleine steden.

Bovendien is het gevaar van de lofzang op steden, dat voorbij wordt gegaan aan de regio. Wijma (2012) heeft er in een recent essay over de toekomst van de stad op gewezen dat de stad niet los kan worden gezien van de omliggende regio. Het geheel van stad en land biedt gedifferentieerde en samenhangende kwaliteiten aan woon- en werkmilieus. Juist die differentiatie is de kracht. In zijn visie hebben stedelijke regio's de toekomst. Regio's moeten inzetten op hun onderscheidend economische profiel.

Duidelijk is wel dat niet te veel moet worden verwacht van meer woningbouw of grootstedelijke projecten ter stimulering van de economie. Voor Overijssel kan de regionale invalshoek wel meer perspectief bieden dan een te sterk accent op grootstedelijke milieus.

### **Grondgebonden woningen**

Een toename van de woningproductie in steden kan desalniettemin een impuls geven aan binnensteden. Het zorgt niet alleen voor meer levendigheid. Het brengt ook consumenten terug die de binnenstad is kwijtgeraakt door het vertrek van consumenten. Een extra voordeel is dat bundeling van verstedelijking ook het draagvlak voor voorzieningen verhoogt.

Uit onderzoek van onder meer Boumeester e.a. (2009) blijkt dat er voldoende belangstelling is voor binnenstedelijke woonmilieus. Vooral jongere en oudere een- en tweepersoonshuishoudens vestigen zich graag in steden. Ouderen zoeken in de binnensteden vaak appartementen in de buurt van stedelijke voorzieningen. Voor jongeren hangt de komst naar de stad samen met het feit dat zij in de steden gemakkelijk carrière kunnen maken door de omvang en de diversiteit van de aanwezige banen. Vaak komen zij al naar de steden om een opleiding te volgen en blijven zij na afronding hiervan wonen in de steden. Na verloop van tijd, als zij een gezin hebben gesticht, veranderen de woonwensen. Gezinnen met kinderen zoeken vaak een grondgebonden woning. Gezinnen met stedelijke voorkeur verschillen op dit punt niet van gezinnen die zich buiten de

steden willen vestigen. In de steden zijn echter onvoldoende grondgebonden woningen beschikbaar. Veel gezinnen met een stedelijke woonvoorkeur verhuizen daarom noodgedwongen naar de suburbs.

Er is nog voldoende ruimte om in de steden te bouwen. In het licht van de woonwensen is wel een bijstelling van het woningbouwprogramma nodig. Het accent bij binnenstedelijk bouwen ligt nog te veel op appartementen. Dit is vooral financieel gedreven. Doordat in hoge dichtheden kan worden gebouwd, is de residuele waarde van de grond hoog. De hoge grondinkomsten zijn nodig om de dure en binnenstedelijke herstructureringsprojecten te realiseren. De appartementen fungeren daarmee met kantoren en winkels als financiële drager van veel binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

Het bouwen van meer grondgebonden woningen in steden zou een instrument kunnen zijn om het vertrek van gezinnen met kinderen tegen te gaan (Boumeester 2009; Nabielek, e.a. 2012). Of dit echt van de grond komt, is nog onzeker. Veel gemeenten maken niet duidelijk welke woningtypen en welke woonmilieus zij willen realiseren op binnenstedelijke locaties. Het nog altijd ruime grondbezit van gemeenten in uitleggebieden kan het accent op binnenstedelijk bouwen bovendien frustreren. Niet denkbeeldig is dat gemeenten een deel van de grote verliezen die zij hebben geleden op dit grondbezit willen goedmaken.

### **3. De veranderende functie van de binnenstad als winkelgebied**

In de loop van de negentiende eeuw kregen de moderne winkels vaste voet in ons land. Al veel eerder ontstonden winkels rond de markten die op centrale locaties binnen de stad lagen. In deze periode woonde het grootste deel van de bevolking nog buiten de stad. De dorpen hadden een uitgebreid winkelbestand dat was gericht op de dagelijkse boodschappen. In de wat grotere steden zochten de winkels de drukte van de aanloopstraten naar de markt op. In deze eerste winkelstraten, waar nog overwegend kleine winkels waren gevestigd, deed het grootschalige warenhuis aan het einde van de negentiende eeuw zijn intrede. Met een breed en diep assortiment groeide het warenhuis uit tot een belangrijke trekker van de binnenstad. Door de centrale ligging en het relatief grote koopkrachtpotentieel konden de eerste winkelstraten zich geleidelijk ontwikkelen tot het kernwinkelgebied dat niet alleen een verzorgingsfunctie vervulde voor de stad zelf, maar ook voor het omliggende gebied (Speetjens en Post 2012; Evers e.a. 2011).

Door ruimtegebrek in de centra ontstonden al voor de Tweede Wereldoorlog winkels langs de belangrijkste uitvalswegen en in nieuwe woonwijken verscheen de winkel om de hoek. Na 1945 kregen buurten en wijken hun eigen winkelcentrum. Als gevolg van suburbanisatie groeiden ook de winkelvoorzieningen in de kleine kernen rondom de steden snel. De binnensteden van deze kernen gingen zich richten op de niet dagelijkse goederen en werden daarmee concurrenten van het kernwinkelgebied in de steden.

#### **Functionele hiërarchie**

De ontwikkeling van nieuwe winkelgebieden verloopt in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog sterk planmatig. (Evers e.a. 2011; De Soet 2012). Uitgangspunt was lang dat winkels in winkelcentra thuishoren. Hiërarchie en fijnmazigheid waren hierbij belangrijke ordende principes. Gebaseerd op de centrale plaatsentheorie van Christaller ontwikkelden planologen het concept van de functionele hiërarchie. Bovenin de hiërarchie staat het kernwinkelgebied in de binnensteden, waar het accent ligt op de niet dagelijkse boodschappen. Aan de onderkant bevinden zich de wijk- en buurtcentra die zich richten op de dagelijkse boodschappen. Op dit lage schaalniveau kenmerkt de detailhandelsstructuur zich door fijnmazigheid. Doordat volgens de Nederlandse planning iedere consument op loop- dan wel fietsafstand zijn dagelijkse boodschappen moest kunnen doen, is in



ons land een veel fijnmaziger structuur ontstaan dan in het buitenland (Evers e.a., 2011). Het gevolg is dat de winkels gemiddeld kleiner zijn dan in het buitenland.

De sterke uitbreiding van het winkelareaal in ons land is gepaard gegaan met een proces van schaalvergroting. Naast veranderingen in de bedrijfsvoering speelden ook de bevolkingsgroei, de gestegen koopkracht en veranderingen in het koopgedrag een rol. Naast de eerder genoemde warenhuizen zijn ook zelfbedieningswinkels en supermarkten een voorbeeld van deze trend. In een aantal branches is een zodanige schaalvergroting opgetreden dat de detaillisten de binnenstad hebben verlaten en zich hebben gevestigd op goed per auto bereikbare locaties.

### **De trek naar buiten**

Uitgangspunt van het detailhandelsbeleid sinds de jaren zeventig is dat de fijnmazigheid van onze winkelstructuur niet mag worden aangetast door grootschalige detailhandel op perifere locaties. De komst van de eerste weidewinkel in de jaren zeventig was aanleiding voor een stringent detailhandelsbeleid dat prioriteit gaf aan de bestaande winkelcentra. Slechts een beperkt aantal branches, die wat betreft omvang van de winkels en schaal van de goederen slecht inpasbaar waren in bestaande winkelcentra, mochten zich elders vestigen. Het beleid beperkte zich in eerste instantie tot de zogenaamde perifere detailhandelsvestigingen (PDV) in de branches auto's, boten, caravans, tuincentra, doe het zelf zaken en meubelzaken. In de loop van de tijd volgden ook sport, bruin- en witgoed, fietsen en speelgoed.

Voor deze laatste categorie voerde het Rijk in de jaren negentig het zogenaamde GDV-beleid in. In dertien stedelijke knooppunten mochten zich grootschalige detailhandelsvestigingen (vanaf 1.500 m<sup>2</sup>) buiten de bestaande hiërarchie vestigen. De stedelijke knooppunten waren onderdeel van het beleid uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening dat zich richtte op het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland. De gedachte was dat een geconcentreerde inzet van overheidsinvesteringen in steden met de grootste economische potenties de effectiviteit van het beleid ten goede zouden komen. Binnen Overijssel waren Zwolle en Enschede/Hengelo aangewezen als stedelijk knooppunt. Het meeste bekende voorbeeld in de provincie van een perifere ontwikkeling is Plein Westermaat in Hengelo.

Vanuit de detailhandelssector werd met argusogen gekeken naar deze ontwikkeling. De GDV-locaties zouden concurrerend zijn voor de bestaande detailhandelsstructuur en daarmee het draagvlak van vooral de binnensteden aantasten (De Soet 2012). Per saldo is er inderdaad sprake van een trek uit de traditionele winkelgebieden. Halverwege de jaren tachtig was ongeveer 30% van het winkelareaal gevestigd buiten de traditionele winkelgebieden. In 2005 was dit aandeel al opgelopen tot 45%. Het proces lijkt nog niet ten einde, getuige het nog altijd grote aantal plannen voor de ontwikkeling van perifere detailhandelslocaties. Zo staat in Hengelo de ontwikkeling van Plein Westermaat fase 3 op stapel. Op grond van de vestigingsvoorkeuren van detaillisten gaan Evers e.a. (2011) uit van een verdere verschuiving van binnenstad naar uitleglocaties. Gianotten en Haringsma (2006) verwachten dat het aandeel van winkels buiten de hiërarchie verder oploopt tot 50% in 2020.

Niet alleen schaalvergroting speelt een rol bij de opkomst van winkels buiten de hiërarchie, maar een steeds diffuser koopgedrag. Vroeger deden consumenten bijna alle boodschappen van huis uit. Tegenwoordig is steeds meer sprake van multipurpose trips, waarbij consumenten hun boodschappen doen als zij uit hun werk komen of na afloop van familiebezoek. Meer recent hebben zich daarom kleinschalige gemakswinkels buiten de bestaande winkelstructuur gevestigd. Voorbeelden zijn winkels bij stations, benzinepompen en op werklocaties.

### **De binnenstad onder druk**

Als gevolg van de trek naar buiten staat de concurrentiepositie van binnensteden onder druk. Tot nu toe hebben de binnensteden de vele bedreigingen die op hen afkwamen, weten te weerstaan. Een aantal malen is al voorspeld dat de binnensteden het loodje zouden leggen. Niets is echter



minder waar. Veel consumenten vinden de Nederlandse binnensteden nog altijd een bezoek waard. Dit blijkt wel uit de drukte tijdens koopzondagen, als er veel alternatieve vormen van recreatie mogelijk zijn.

De keerzijde van de aantrekkingskracht is wel dat de bereikbaarheid van binnensteden en het parkeren steeds grotere problemen vormen. Om het parkeren mogelijk te maken, zijn weliswaar op verschillende plaatsen parkeergarages aangelegd. Een dagje winkelen wordt hierdoor wel duurder. Daarnaast hebben binnensteden steeds meer het karakter van een eenheidsworst gekregen, doordat overal dezelfde filialen van het grootwinkelbedrijf zijn gevestigd. Dit laatste lijkt overigens eerder een probleem voor de deskundigen dan voor de consumenten, die de filialen van de bedrijven toch waarderen.

Naast de problemen met bereikbaarheid en parkeren speelden ook de te kleine winkelunits in binnensteden een rol bij de opkomst van perifere locaties. In veel binnensteden was onvoldoende ruimte beschikbaar om nieuwe grootschalige winkelformules in te passen. Waar door binnenstedelijke herontwikkeling wel grotere winkelunits in of aan de rand van de binnenstad konden worden toegevoegd, zoals in Zwolle (Maagjesbolwerk) en in Deventer (de Borreel) bleken ook deze locaties in trek voor grootschalige winkelformules. Behalve winkels zijn in deze projecten ook horeca en leisure gevestigd. Dit past in een trend, waarbij het aspect 'beleving' steeds belangrijker wordt bij de planning van winkelgebieden.

Toch is de positie voor de binnensteden niet geheel zonder zorg. Recent onderzoek van NVM-business (2012) laat zien dat de leegstand in binnensteden snel groeit. Vooral steden tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners hebben te kampen met leegstand. De leegstand is het grootst in de zwakke aanloopcentra (C-locaties). Hoewel de leegstand in de A-straten van het kernwinkelgebied nog relatief laag is, moet ook hier serieus rekening worden gehouden met een krimp van het kernwinkelbestand (Speetjens en van der Post, 2012).

Hier komt nog bij dat de periode van groei van het winkelareaal voorbij lijkt. De bevolkingsgroei in combinatie met de groei van koopkracht in Nederland bood tot nu voldoende distributieve ruimte om bij een teruglopend marktaandeel winkels toe te voegen aan de binnenstad. In de komende jaren zal er waarschijnlijk weinig ruimte zijn voor grootschalige uitbreiding van het winkelareaal. De markt lijkt verzadigd. Het is zelfs de vraag of het huidige aantal winkelmeters nog wel nodig is (Speetjens en van der Post, 2012). Tegelijkertijd zal de schaalvergroting wel doorgaan. Dit betekent dat er een veel grofmaziger winkelstructuur zal ontstaan met grootschalige formules. De gevolgen hiervan zullen zich vooral doen voelen in verouderde slecht gelegen winkelgebieden. De zwakkere wijkcentra, buurtcentra, de centra van kleinere kernen en de aanloopstraten naar de binnenstad zullen als eerste het kind van de rekening worden.

### **De invloed van e-commerce**

De grootste effecten voor de binnenstad zullen naast de toenemende spreiding van het winkelaanbod waarschijnlijk komen van de verdere groei van e-commerce. Uit onderzoek van Weltevreden (2006) bleek dat de effecten in de eerste helft van het vorige decennium meevielen. Hoewel in binnensteden veel branches zijn gevestigd, die gevoelig zijn voor de concurrentie van e-shopping, leidde de opkomst van e-commerce nog niet tot minder aankopen in de binnenstad. Slechts een beperkte aantal branches als winkels in beeld en geluidrangers, boekhandels, reisbureaus en computerzaken zag op dat moment zijn omzet teruglopen als gevolg van e-commerce. Veel consumenten gebruikten internet vooral om informatie te zoeken over producten die ze later in de binnenstad kochten.

Op langere termijn moet toch rekening worden gehouden met een verder toenemend aandeel van de winkelbestedingen via het internet. In het koopproces is voor steeds meer producten een splitsing waarneembaar tussen het vergaren van informatie en het koopmoment. De komst van de I-pad heeft het zoeken en kopen verder vereenvoudigd. Het is nu immers mogelijk in de huiskamer op de bank met enkele klikken te 'winkelen.' Winkelcentra raken als gevolg van dit 'nieuwe winkelen' hun monopoliepositie kwijt (Speetjens en Post, 2012).

Of dit zal leiden tot het overbodig worden van de traditionele winkels en winkelcentra is nog moeilijk te voorspellen. De meningen over de ontwikkeling van e-commerce zijn sterk verdeeld. Wel is duidelijk dat het winkellandschap fundamenteel zal veranderen. Detaillisten en eigenaren van winkelvastgoed zullen moeten nadenken over hun bestaansrecht. Om zich staande te houden zal de detailhandel zich moeten vernieuwen en dat geldt ook voor de binnenstad.

### **Een nieuw perspectief**

In hun essay *Veranderende steden* stellen Gianotten en Haringsma (2006) dat discussies over de positie van de binnenstad deel uitmaken van discussies over de functionele hiërarchie. Zij wijzen erop dat binnensteden in concurrentie zijn met stadsdeelcentra, met locaties voor perifere detailhandel en met de verspreide bewinkeling. Omdat de functionele hiërarchie niet meer werkt, moet deze concurrentie niet zijn gebaseerd op hiërarchie, maar op onderscheidende kenmerken ten opzichte van andere winkelgebieden. Met andere woorden niet de bescherming van de binnenstad, maar de attractiviteit van de binnenstad moet centraal staan in de concurrentiestrijd. Deze dankt de binnenstad niet alleen aan de kwaliteit van de winkels en de mix van branches in het kernwinkelgebied, maar ook aan de zwerfmilieus in de aanloopstraten, aan de aanwezige horeca, aan de historische bebouwing (monumenten), aan de sociaal culturele voorzieningen en aan leisurevoorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld een megabioscoop of een casino. De functie van de binnenstad verschuift in deze visie steeds verder in de richting van een aangename verblijfsplek. De NEPROM (2012) spreekt in dit verband van een verschuiving van "places to buy naar places to be".

Het onderscheidend vermogen van binnensteden is belangrijk, omdat Gianotten en Haringsma (2006) terecht stellen dat de binnenstad winkels nodig heeft, maar dat winkels de binnenstad niet nodig hebben om te kunnen functioneren. Veel steden zoeken de oplossing van de problemen in hun binnensteden daarom in een veelzijdig en attractief centrum. Hierbij richten zij zich zowel op het winkelaanbod als op de omgeving. Elementen die een rol spelen, zijn sfeer en beleving, 'historisch decor', de kwaliteit van de winkels en de omgeving, culturele evenementen en ook leisurevoorzieningen. De keerzijde hiervan is wel dat er een 'stedenstrijd' ontstaat, waarbij steden op basis van 'onderscheidend vermogen' proberen klanten terug te winnen dan wel meer klanten naar zich toe te trekken. Verkiezingen, zoals de beste of de meest gastvrije binnenstad wakkeren dit nog aan.

### **Wat wil de consument?**

Ondanks de brede overeenstemming, is niet duidelijk of een op beleving gerichte aanpak wel werkt. In zijn proefschrift wijst Spierings (2006) erop dat veel binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn gebaseerd op de veronderstelling dat consumenten veeleisend en mobiel zijn. Zij zouden bovendien eerder bereid zijn afstanden te overbruggen om hun honger naar beleving te overbruggen dan dat zij naar het winkelcentrum gaan dat het dichtst bij is. Of deze veronderstelling wel juist is, is nooit goed getoetst. Het in 2010 in Overijssel uitgevoerde koopstromenonderzoek laat zien dat in de niet dagelijkse sector de veelheid aan winkels en de aanwezigheid van specifieke winkels de belangrijkste bezoekmotieven zijn in de niet dagelijkse sector. Daarna volgt het motief nabijheid/afstand dat als bezoekmotief in vier van de vijf steden (Enschede vormt de uitzondering) een belangrijker rol speelt dan sfeer (I&O Research, 2010). Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat consumenten primair naar de binnenstad komen om te winkelen en dat zij eerder bereid zijn verder te reizen voor het winkelaanbod dan voor sfeer. Afstand speelt nog altijd een belangrijke rol bij het gebruik van voorzieningen. Mensen zijn voor stedelijke voorzieningen veel minder bereid te reizen dan voor werk (De Groot e.a. 2010). Het belang van nabijheid blijkt ook uit de geografisch afgebakende onderzoeksgebieden. Hoewel er overlappingsgebieden voorkomen, hebben de vijf grote steden ieder hun eigen verzorgingsgebied dat samenhangt met hun regionale positie. Almelo trekt vooral klanten uit het gebied ten noorden en ten westen van de stad. Enschede heeft als grootste stad een uitgebreider verzorgingsgebied dat

zich behalve Twentse consumenten ook richt op inwoners van de Achterhoek en op inwoners van een aantal Duitse gemeenten. Het verzorgingsgebied van Hengelo omvat heel Twente. Dit is niet zozeer het gevolg van de binnenstad, maar vooral van de aantrekkingskracht van Plein Westermaat. Deventer heeft een relatief beperkt verzorgingsgebied dat is gericht op de direct omliggende gemeenten. Het verzorgingsgebied van Zwolle omvat vooral het noordoosten van de provincie en de aangrenzende delen van de provincies Flevoland en Drenthe.

In vergelijking met 2005 zijn er wel ruimtelijke verschuivingen opgetreden, maar er zijn geen duidelijke winnaars en verliezers. Zowel de vijf grote steden als middelgrote kernen (Haaksbergen, Kampen, Nijverdal, Oldenzaal en Rijssen) laten in de niet dagelijkse sector een afname van de binding aan de eigen kern zien, die wordt gecompenseerd door een groeiende toevloeiing uit andere plaatsen. De waardering van de winkels in de middelgrote kernen doet ook niet onder voor de waardering van de winkels in de grotere steden. Dit roept de vraag op wat consumenten echt belangrijk vinden, als het gaat om het winkelen in de binnenstad. Hierover zijn weinig gegevens beschikbaar. Ook het koopstromenonderzoek geeft niet het gewenste inzicht

Het gevaar van een stedenstrijd is dat steden om dezelfde functies concurreren en successen van elders kopiëren. Als dit het geval is, zal de inspanning tot weinig leiden. Omdat alle binnensteden in dezelfde vijver vissen, is het niet erg waarschijnlijk dat op deze manier nieuwe klanten worden gelokt. Hooguit zal sprake zijn van herverdelingseffecten, waarbij iedere binnenstad wat klanten wint en klanten verliest.

Kijken we naar de binnenstadsplannen van de grote steden in Overijssel dan valt op dat de ambities vergelijkbaar zijn. Enschede wil uitgroeien tot "Kloppend hart van het oosten". Doelstelling van de gemeente Zwolle is: "Zwolle bij de top van de Nederlandse binnensteden". Almelo en Deventer zetten in op verbetering en versterking van de lokale en regionale positie van de binnenstad. De binnenstad van Hengelo moet het belangrijkste recreatieve winkelcentrum van de stad blijven. Ook de kleinere kernen hebben vergelijkbare doelstellingen. Zo wil Kampen ruimte bieden voor dynamiek. Rijssen-Holtten wil de eigen inwoners zoveel mogelijk aan het centrum van Rijssen binden door een veelzijdig winkelcentrum te creëren waar ruimte is voor kwaliteit, keuze en vermaak. Hardenberg wil het centrum van de streek zijn en gaat de concurrentie om consumenten aan met Zwolle en Kampen. Oldenzaal streeft naar optimalisatie van het centrum door een combinatie van verschillende typen winkelfuncties met een nadruk op recreatief winkelen. De gemeente Hellendoorn hanteert als ambitie voor het centrum van Nijverdal: "Hart van de Sallandse heuvelrug".

Ook de maatregelen om de binnensteden te laten groeien, lijken sterk op elkaar. Belangrijke maatregelen zijn:

- het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en loop- en fietsroutes;
- variatie in het winkelaanbod door de vestiging van speciaalzaken of ontbrekende formules;
- het bevorderen van sfeer en gezelligheid, onder meer door het creëren van dwaalmilieus en het toevoegen van daghoreca;
- vergroting van het recreatief aanbod;
- het stimuleren van wonen in de binnensteden;
- het organiseren van evenementen.

Dat de binnensteden zich door dit soort maatregelen zullen onderscheiden, is niet erg waarschijnlijk. Het creëren van onderscheidend vermogen loopt op twee punten vast. In de eerste plaats is tot nu toe niet goed geoperationaliseerd wat recreatief winkelen inhoudt en welke rol beleving hierbij speelt. Hoe kan beleving bijdragen aan recreatief winkelen. In de tweede plaats is er weinig inzicht in wat consumenten echt willen. Zoeken zij wel vermaak in de binnenstad, als zij gaan winkelen? Als zij vermaak zoeken wat zoeken zij dan?

#### **4. De binnenstad als vestigingsmilieu voor kantoren**

De kantorenmarkt is een stedelijk verschijnsel. Dit geldt ook voor Overijssel. Van de provinciale kantorenvorraad bevond zich 85% in de vijf grote steden van Overijssel. Buiten de vijf steden is de kantorenmarkt overwegend kleinschalig en lokaal van karakter.

De grootste kantorenstad in Overijssel is Zwolle. Dit is het gevolg van de strategische ligging van Zwolle ten opzichte van het Noorden en het Oosten van het land. Zwolle kon hierdoor in het afgelopen decennium uitgroeien tot de belangrijkste kantorenstad in Noord- en Oost-Nederland. Concentratie van kantoren in of aan de rand van binnensteden kan bijdragen aan het versterken van de binnensteden. Meer beroepsbeoefenaren in binnensteden betekenen bovendien meer klanten voor de winkels. Plannen voor binnenstedelijke kantoorontwikkeling zijn er voldoende, maar of er voldoende vraag is die te realiseren, is niet duidelijk. In dit hoofdstuk gaan we daarom dieper in op de positie van binnensteden op de regionale kantorenmarkten.

##### **De opkomst van subcentra**

Het stadscentrum is nog altijd een belangrijke vestigingsplaats voor kantoren. Van de totale voorraad kantoorruimte in ons land is 28% in de stadcentra gevestigd (Bak, 2012). Binnensteden hebben kantoorgebruikers en werknemers veel te bieden. Ze zijn goed bereikbaar per openbaar vervoer en er heerst een aangenaam verblijfsklimaat met lunchpauzevoorzieningen (horeca, winkels).

Toch verloren in het vorige decennium de stadscentra terrein aan de monofunctionele kantorenlocaties en bedrijventerreinen, waar een belangrijk deel van de nieuwbouw werd gerealiseerd. Ondanks de aanwezigheid van veel plannen voor binnenstedelijke herstructurering in het kader van de stedelijke vernieuwing, bleef de nieuwbouw in de binnensteden achter. Dit is een ontwikkeling die al sinds het begin van de jaren tachtig zichtbaar is. Aan het einde van de jaren zeventig was de kantorensector nog sterk gericht op de centrale delen van steden (Hanemaayer e.a., 1980). Het ruimtelijke beleid in deze periode was echter gericht op ontwikkeling van kantoren op goed door het openbaar vervoer ontsloten locaties in subcentra. De Verstedelijkingsnota (1978) voerde een restrictief beleid in voor kantoorontwikkelingen in stadcentra. De achterliggende gedachte was dat grootschalige kantoorgebouwen niet goed pasten in de fijnmazige structuur van binnensteden en dat de aanwezigheid van kantoren ten koste zou gaan van de leefbaarheid. Alleen voor kantoren met een baliefunctie werd een uitzondering gemaakt. Veel gemeenten namen dit beleid over en zo ontstonden veel decentrale kantorenlocaties.

In de tweede helft van de jaren tachtig kantelde het beleid. In het licht van de op handen zijnde economische eenwording van West-Europa in 1992 kreeg de internationale concurrentiepositie van de steden veel aandacht. Ten opzichte van steden als Londen, Parijs, Brussel en Frankfurt zou Nederland sterker staan als enkele toplocaties met een internationale allure tot stand zouden komen. Op grond van de bestudering van buitenlandse voorbeelden was de conclusie dat locaties in of in directe nabijheid van de binnensteden de meest voor de hand liggende locaties waren (Dwarskasing e.a., 1988).

##### **Terugdringen automobiliteit**

De keuze voor het ontwikkelen van kantoren in binnensteden sloot goed aan bij een andere doelstelling die in die tijd hoog op de beleidsagenda stond: het terugdringen van de automobiliteit in het woon-werkverkeer. In het kader van het zogenaamde ABC-locatiebeleid moest een belangrijk deel van de nieuwbouw voor kantoren worden gerealiseerd in de directe omgeving van de centrale stations. Van dit voornemen is weinig terecht gekomen. Mede door de veel te strenge parkeernormen op de stationslocaties bleven kantoorgebruikers voorkeur houden voor goed per

auto ontsloten sublocaties. Ook de complexiteit van het binnenstedelijk bouwen en de hieraan verbonden hoge kosten speelden een rol. Projectontwikkelaars richten zich daarom liever op gemakkelijk te ontwikkelen stationslocaties in subcentra en op nieuwbouw langs de snelwegen, waar nog voldoende capaciteit in goedgekeurde bestemmingsplannen beschikbaar was. Hierdoor ontstonden op de kantorenmarkt decentrale gridachtige structuren, waarbij alle locaties min of meer gelijkwaardig waren (Brouwer 1994). Ook in de grote steden van Overijssel is dit zichtbaar op locaties als de Voorsterpoort in Zwolle, Kloosterlanden in Deventer en Westermaat in Hengelo. Of het niet goed van de grond komen van sterke binnenstedelijke kantorenlocaties de economische concurrentiekracht van de stedelijke regio's heeft aangetast, is nooit bewezen. Wel wordt langzamerhand duidelijk dat de waardering voor decentrale kantorenlocaties afneemt. De markt vraagt tendeeft in de richting van multifunctionele binnenstedelijke locaties. Bovendien is er meer vraag naar kleinere kantoren.

Veel minder dan dat bij winkels het geval was, is de ontwikkeling van kantoren beïnvloed door overheidsbeleid. Zowel het Rijk als de provincies zijn altijd terughoudend geweest met het formuleren van kantorenbeleid. Het belangrijkste beleidskader voor kantoorontwikkeling was het eerder genoemde ABC-locatiebeleid dat uitsluitend was gericht op de verdeling van kantoorgebruikers volgens het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats'. Van een op de markt vraag afgestemd volumebeleid was geen sprake. Dit bood projectontwikkelaars en gemeenten veel vrijheid om kantoren te ontwikkelen. Hierbij liepen hun belangen van projectontwikkelaars, parallel. Projectontwikkelaars waren op zoek naar nieuwbouwmogelijkheden om hun productieproces in stand te houden. Gemeenten hoopten vanuit hun economische doelstellingen door het op de markt brengen van nieuwbouw kantoorgebruikers van elders aan te trekken. Ook voor kantoorgebruikers was dit aantrekkelijk. Zij konden in de nieuwbouw kwalitatief hoogwaardige ruimten betrekken tegen aantrekkelijke huurprijzen.

### **Overproductie**

Als gevolg van dit proces is er een overmaat aan kantoorruimte op de markt gekomen. Sinds 2001 is de totale kantorenvorraad landelijk met 16% gegroeid, terwijl de voorraad in gebruik slechts met 4% is toegenomen. Per saldo is er ruim vijf miljoen vierkante meter kantoorruimte teveel op de markt gebracht. Hierbij komt dat na 2008 de vraag naar kantoorruimte snel is teruggevallen als gevolg van de kwakkelende economie.

De kantorenmarkt verkeert hierdoor in zwaar weer. Volgens gegevens van DTZ-Zadelhoff bedroeg de leegstand op de kantorenmarkt in Nederland medio 2012 ruim 14%. Binnen Overijssel lopen de leegstandspercentages uiteen. In Enschede, Hengelo en Deventer ligt de leegstand boven het landelijke gemiddelde. Almelo en Zwolle kennen een lagere leegstand dan het landelijk het geval is.

Doordat kantoorgebruikers op grote schaal zijn verhuisd naar de nieuwbouw heeft de overproductie vooral geleid tot leegstand in de minst courante delen van de bestaande bouw. Vooral monofunctionele kantorenlocaties zijn hiervan het slachtoffer geworden. Hier is verreweg de meeste nieuwbouw gerealiseerd. In de binnensteden is, ondanks de beleidsmatige prioriteit, veel minder nieuwbouw gerealiseerd; ongeveer 15% van de totale nieuwbouwproductie. De keerzijde van dit achterblijven is wel dat ook de leegstand niet erg is opgelopen. Toch moet ook hier rekening worden gehouden met structurele leegstand in de minst courante delen van de voorraad.

### **Structurele veranderingen**

De perspectieven voor de komende jaren zijn niet heel rooskleurig. Los van de economische problemen waarmee ons land de eerstkomende jaren wordt geconfronteerd, zal de vraag ook structureel van karakter veranderen.

In de eerste plaats zal de beroepsbevolking dalen als gevolg van de vergrijzing. De daling zal enigszins worden gecompenseerd door het verhogen van de AOW-leeftijd. Landelijk is al sprake van een daling vanaf 2010. Regionaal kan het tijdstip waarop de krimp optreedt, verschillen. De



Primos-prognoses 2011 laten voor de regio's rond Utrecht en Den Haag en Flevoland tot 2040 een groei zien, terwijl in het Noorden en in Limburg nu al sprake is van een sterke daling. Binnen Overijssel zal de beroepsbevolking in Twente al voor 2020 krimpen. In het noordoosten en zuidoosten van de provincies zal dit pas na 2020 het geval zijn.

De ramingen gaan ervan uit dat er in Overijssel geen grote instroom plaatsvindt van Randstedelingen. Als dit wel het geval is, zal de bevolking en daarmee ook de beroepsbevolking in Overijssel minder snel dalen dan wel groeien. Hetzelfde geldt voor een eventueel sterk aantrekkende economie die gepaard gaat met immigratie vanuit het buitenland. Ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) laten zien dat in dat geval de daling van de beroepsbevolking in Overijssel veel minder groot zal zijn en na 2020 mogelijk constant zal blijven. De immigratie compenseert dan de daling van de beroepsbevolking.

Door de afgenomen beroepsbevolking zal ook de werkgelegenheid afnemen, tenzij door de schaarste op de arbeidsmarkt de buitenlandse migratie toeneemt. Minder werkgelegenheid heeft direct gevolgen voor de vraag naar kantoorruimte. Dit negatieve effect wordt versterkt doordat als gevolg van het 'Nieuwe Werken' aanzienlijk minder ruimte per werkzame persoon nodig is dan in het verleden het geval was. Dit is onder meer het gevolg van de opkomst van flexibele werkplekken en de groei van het aantal zzp'ers die niet op kantoor werken. Ook aan de inrichting van kantoren worden andere eisen gesteld. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in een andere verhouding tussen werk- en ontmoetingsruimten.

### **Saneren**

Volgens het CPB (2012b) zal het gecombineerde effect van een dalende beroepsbevolking en minder ruimtegebruik per werkzame persoon leiden tot een afname van het areaal kantoorruimte in gebruik. Dit kan zelfs bij economisch herstel in de periode tot 2040 oplopen tot negen miljoen vierkante meter. Dat is meer dan 20% van het huidige areaal (veertig miljoen vierkante meter). Dit zou betekenen dat de leegstand zal toenemen, zelfs als er geen nieuwbouw meer plaatsvindt. Dat is echter geen realistische veronderstelling, omdat een deel van de huidige voorraad kantoorgebouwen niet voldoende is toegesneden op de eisen van het 'Nieuwe Werken' en bovendien slecht scoort op de eisen van duurzaamheid.

Overigens is er geen overeenstemming over de daling van het ruimtegebruik per werkzame persoon. Anders dan het CPB, verwacht het EIB (2011) nog een uitbreidingsvraag naar kantoren. Volgens het EIB zal het ruimtegebruik per persoon stijgen in plaats van dalen. Een belangrijke factor hierbij is dat kantoorruimte goedkoper zal worden door het omvangrijke aanbod. Dit is een trend die overigens al wel zichtbaar is in de markt, maar waarvan onduidelijk is of deze door zal zetten. Als de veronderstellingen van het EIB kloppen, zal de leegstand de komende tien à vijftien jaar geleidelijk dalen. Transformatie zal veel minder plaatsvinden dan in het geval het CPB het bij het rechte eind heeft. In beide gevallen zal de vraag naar nieuwbouw relatief beperkt zijn. Een groot gedeelte van de in het afgelopen decennium ontwikkelde plannen zijn overbodig geworden. Volgens de jaarlijkse inventarisatie Nieuw Commercieel Vastgoed van de NEPROM was er aan het einde van het vorige decennium landelijke nog een planvoorraad aanwezig van circa tien miljoen vierkante meter b.v.o. Aan het saneren van het overgrote deel van deze voorraad valt niet te ontkomen.

Landelijk zijn er inmiddels afspraken gemaakt tussen het Rijk, provincies, gemeenten en marktpartijen over het slopen en transformeren van de overtollige voorraad kantoorruimte en over reductie van de plancapaciteit. Dit gaat gepaard met forse inkomstenverliezen, waardoor veel stedelijke herstructureringsplannen onder druk komen.

Ook in de Overijsselse steden is sprake van een forse overcapaciteit in de plannen voor nieuwbouw. Recent onderzoek in de Twentse stedenband laat zien dat tweederde van de geplande capaciteit niet nodig is om te voorzien in de vraag tot 2020 (STOGO 2011). De gemeente Zwolle heeft haar plancapaciteit fors gereduceerd. Deventer ziet af van ontwikkeling van kantoren op het bedrijventpark A1. Of dit voldoende is in het licht van de te verwachten vraag naar kantoren en wat

dit betekent voor de plancapaciteit in of aan de rand van binnensteden, is nog niet goed vast te stellen. Niet uit te sluiten is dat de ramingen die basis vormen voor de saneringsplannen nog altijd veel te optimistisch zijn. Om een goed oordeel te vellen, is meer inzicht nodig in de vraag naar kantoorruimte, in de ontwikkeling van het ruimtegebruik, in de eisen die toekomstige kantoorgebruikers stellen aan hun vastgoed en in de mogelijkheden voor transformatie van de bestaande voorraad.

## 5. Conclusies

De binnenstad staat op een tweesprong. Er zijn potenties voor hernieuwde groei, die samenhangen met de vermeende revival van steden als motor van de regionale economie. Binnensteden zullen profiteren van een verdere bundeling van bevolking en economische activiteiten in stedelijke gebieden. Een vitaal stadscentrum levert een bijdrage aan de economische groeikracht van stedelijke gebieden.

Tegelijkertijd doen zich ook bedreigingen voor, doordat de koopkracht van een groot gedeelte van de bevolking terugloopt als gevolg van de zwakke economische groei en het omvangrijke pakket bezuinigingen van de rijksoverheid. Op termijn moet ook rekening worden gehouden met demografische krimp, die op het platteland wat eerder zal optreden dan in de steden. De verdere groei van e-commerce die niet meer te stuiten valt, zal daarnaast onherroepelijk leiden tot het teruglopen van het winkelbestand.

In hun pogingen de problemen het hoofd te bieden, vissen de gemeenten in dezelfde vijver met consumenten. De maatregelen die zij nemen, lijken bovendien sterk op elkaar. Het netto effect zal hierdoor beperkt zijn. Er zullen niet meer consumenten bij komen. Hooguit zullen de koopstromen zich wat verleggen. In Twente geldt dit ook voor de concurrentie met de Duitse steden, die netto ambitieus aan de weg timmeren.

Veel plannen voor nieuwe projecten gaan nog altijd teveel uit van groei en van de gedachte dat grootstedelijke voorzieningen een impuls aan de regionale economie geven. Voor de toekomst gaat het niet primair om uitbreiding van de winkelvoorraad. De centrale opgave is vernieuwing. Wat dit betekent, is nog niet erg duidelijk. Een veel gehoord recept is het versterken van de binnenstad als verblijfsgebied, gecombineerd met vermaak, evenementen en beleving. Of dit consumenten echt verleid om meer te consumeren in de binnenstad staat niet vast. Evenmin is er zicht op de mogelijke effecten van het toevoegen van grotere winkels, naar nieuwe concepten en bijzondere formules. Doordat gemeenten en projectontwikkelaars onvoldoende kijken naar wat consumenten echt willen, is het gevaar groot van het op de markt komen van prestigeprojecten die geen oplossing bieden voor de huidige problemen, maar die de leegstand alleen maar verder zullen aanjagen.

Wat er ook gebeurt, op een aantal plaatsen zal sprake zijn van verdringing van bestaande winkels en winkelconcentraties. Dit kan niet anders in een markt waarbij er weinig vraag is naar extra meters en de opgave steeds verder gaat in de richting van vervanging en herontwikkeling (NEPROM, 2012). Op zich is verdringing niet erg. Het sluit aan bij een trend die toch al gaande is: het grofmaziger worden van de detailhandelsstructuur. Cruciaal is wel dat de vernieuwing gepaard moet gaan met het uit de markt nemen van oude kansarme meters. Voorkomen moet worden dat eenzelfde ontwikkeling optreedt als in de kantorenmarkt, waar het toevoegen van nieuwbouw gepaard gaat met een snel groeiende structurele leegstand in de bestaande voorraad.

Hier doen zich wel spanningen voor. Om welke winkels en om welke winkelcentra gaat het dan? Iedere winkelier, winkelcentrummanager en gemeente zal de eigen winkel, het eigen winkelgebied of het centrum van de gemeente kansrijk beschouwen en naar anderen wijzen, als het om saneren gaat.



En als we al weten wat kansarme winkels en winkelcentra zijn, wie neemt dan het initiatief? Doet de overheid dat of moeten we vasthouden aan koude saneringen, zoals we dat altijd hebben gedaan. Maar weten we dan wat het resultaat is? Wat betreft de binnensteden spitst de spanning zich toe op de relatie tussen het kernwinkelgebied en de aanloopstraten. Moeten we inzetten op een compact kernwinkelgebied en de winkels in de aanloopstraten transformeren tot woningen. Of is het beter de problemen in de aanloopstraten het hoofd te bieden door een nieuw offensief waarbij een ondersteunende functie in de vorm van speciaalzaken of een thematische branchering uitgangspunt is? Dit alles hangt sterk af van wat de consument wil. Veranderingen in het consumentengedrag zouden daarom met stip op nummer één in het lijstje van aandachtspunten in een toekomstverkenning over de binnenstad moeten staan.

Van de kantorenmarkt zal de binnenstad het in de eerstkomende twintig jaar niet moeten hebben. Er is wel een groeiende belangstelling bij kantoorgebruikers voor multifunctionele centrummilieus, maar de markt is verzadigd. Zeker in de minder sterke kantorenmilieus buiten de Randstad zal zeer voorzichtig moeten worden omgesprongen met het toevoegen van nieuwbouw aan de markt. Net zoals bij winkels het geval is, overheerst ook op de kantorenmarkt het "groeidenken". Hoewel er nog onzekerheid is over de effecten van het Nieuwe Werken op het ruimtegebruik staat wel vast dat er de komende decennia niet of nauwelijks sprake zal zijn van uitbreidingsvraag. De leegstand in binnensteden mag dan laag zijn, veel perspectieven voor nieuwbouw zijn er niet. Dit geldt ook voor de stationslocaties die op stapel staan. Eerder moet ook in en aan de rand van binnensteden rekening worden gehouden met structurele leegstand in verouderde incurante kantoorgebouwen.

Als de huidige problemen op de woningmarkt kunnen worden opgelost, biedt woningbouw een nieuw perspectief. Dan is wel meer aandacht voor de woonwensen nodig. Er zal een verschuiving moeten plaatsvinden van appartementen naar grondgebonden woningen voor gezinnen met kinderen die stedelijk willen wonen. Of dit financieel haalbaar is, zal nog moeten blijken. Ook is nog zeer onzeker of gemeenten bereid zullen zijn contingenten grondgebonden woningen toe te wijzen aan dure binnenstedelijke locaties, als dit ten koste gaat van uitleglocaties, waarin zij fors hebben geïnvesteerd.

Al met al is er geen algemeen geldend recept voor de binnensteden te geven. Uiteindelijk is de functie van een binnenstad afhankelijk van de positie in de regio. Plannen voor het versterken van binnensteden zullen daarom integraal onderdeel moeten zijn van regionale ruimtelijke plannen. Zeker in regio's die nu al of binnen afzienbare tijd worden geconfronteerd met demografische krimp, zoals in delen van het Overijsselse platteland, is dit hard nodig. Een goede afstemming tussen de gemeenten is daarbij een eerste vereiste. Het lijkt een open deur. Als we doorgaan op de weg van onderlinge competitie dan blijven we geld investeren in nieuwe projecten die inwoners, consumenten en bedrijven moeten aantrekken, maar daarvoor niet voldoende aansluiten bij de echte vraag in de markt. Het resultaat: geldverspilling en het rondpompen van consumenten en bedrijven, zonder dat er duidelijke winnaars zijn.

## Literatuur

Bak R.L. (2012), De kantorenmarkt in 2011. NVM, Nieuwegein.

Boumeester H., K. Dol en J. Meesters (2009) Stedelijk wonen: een brug tussen wens en werkelijkheid; een onderzoek naar woonwensen en woonproducten bij binnenstedelijk bouwen. NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers, Den Haag.

Brayé B. (2010). Nieuw denken voor het winkellandschap; voorspelbaar of voorstelbaar. In: Real Estate Research Quarterly april pp. 4-10.

Brouwer H.J. (1994), Kantorenmarkt en stadsstructuur. Rodopi, Amsterdam.

Buursink J. (1996), De betrekkelijkheid van de aantrekkelijkheid van de binnenstad als koopcentrum. In: Boekema F., J. Buursink en J. van der Wiel, Het behoud van de binnenstad als winkelhart. Aan Gorcum, Assen.

Centraal Planbureau (2012a), De Nederlandse Economie tot en met 2017 inclusief begrotingsakkoord 2013; juniraming 2012. Den Haag.

Centraal Planbureau (2012b), Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief. Den Haag.

Economisch Instituut Bouwnijverheid (2011), Landelijke samenvatting kantorenmonitor; verkenning van regionale vraag- en aanbodontwikkelingen. Amsterdam

Engelen E. (2012), Na de vastgoedroes. In: Essays toekomst van de stad. Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur. Den Haag, pp. 15-19.

Geodan Next (2008), Ruimtelijke verkenning Overijssel 2040. Amsterdam.

Dwarskasing W., D. Hanemaayer, M. de Smidt en P.P. Tordoir (1988) Kantoren in metropolen; internationaal vergelijkend onderzoek naar toplocaties voor de kantorensector. Research voor Beleid en Rijksuniversiteit Utrecht, Leiden/Utrecht.

Gianotten H. en J. Haringsma (2006), De veranderende stad; pijlers van retaildynamiek op weg naar 2020. Nederlandse Raad van Winkelcentra, Utrecht.

Gianotten, H. (2012). De toekomst van het Nederlandse winkellandschap. In: Nozeman, E., W. van der Post en M. Langendoen, Het Nederlandse winkellandschap in transitie; actoren op een dynamisch speelveld. Sdu-uitgevers, Den Haag, pp. 275-315.

Hanemayer D.E., K.M. van Heelsbergen, F.C.H. Kastelijn en M. de Smidt (1981), Kantoren en ruimte; ruimtelijk beleid en vestigingstendenzen van kantoren in een aantal Nederlandse steden. Utrechtse Geografische Studies 24, Utrecht

Nabielek K., S. Boschman, A. Harbers, M. Piek en A. Vlonk (2012). Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

NEPROM (2012), Van places to buy naar places to be; retailvisie 2012. Voorburg.

NVM (2012), Retailvisie; aanloopstraten in beeld. Nieuwegein.

Van Oort, F.G. (2004), Urban growth and innovation. Spatially bounded externalities in the Netherlands. Aldershot: Ashgate.

Ruimtelijk Planbureau (2005), Winkelen in megaland. Nai-uitgevers, Rotterdam.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Nederland in 2040 een land van regio's Ruimtelijke Verkenning 2011. Den Haag.

Soet, J. de (2012), Een overheid met veel gezichten. In: Nozeman, E., W. van der Post en M. Langendoen, Het Nederlandse winkellandschap in transitie; actoren op een dynamisch speelveld. Sdu-uitgevers, Den Haag, pp. 161-192.

Speetjens, J.W. en W. van der Post (2012), Het Nederlandse winkellandschap in wording. In: Nozeman, E., W. van der Post en M. Langendoen, Het Nederlandse winkellandschap in transitie; actoren op een dynamisch speelveld. Sdu-uitgevers, Den Haag, pp. 19-58.

Spierings, B. (2006), Cities, consumption and competition; the image of consumerism and the making of city centres. Labyrinth, Nijmegen.

Weltevreden, J. City Centers in the Internet age; exploring the implications of b2c e-commerce for retailing at city centres in the Netherlands. Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.

Thissen, M., A. Ruijs, F. van Oort & D. Diadato (2011), De concurrentiepositie van Nederlandse regio's: regionaal-economische samenhang in Europa. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wouden, R. van der (2007), Een nieuwe stedelijke agenda; overwegingen voor een toekomstig protestedenbeleid. Ruimtelijk Planbureau Den Haag.

Wijma J. (2012), De toekomst is aan stedelijke regio's! In: Essays toekomst van de stad. Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur. Den Haag, pp. 96-100.