

Compacte winkelgebieden

in bestuurlijk perspectief

Master Public Administration
Profiel Lokaal en Regionaal Bestuur

Luuk Buunk
S1720007

Interne begeleiders:
Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers
Prof. dr. S.A.H. Denters
Universiteit Twente

Externe begeleider:
B. Schildkamp, MSc
Seinpost Adviesbureau B.V.

Abstract

De bankencrisis aan het einde van de jaren '00 heeft een blijvend effect gehad op de winkelstraat. Het aanbod krimpt en de winkelleegstand stijgt, met alle gevolgen van dien. Veel gemeenten proberen met deze nieuwe realiteit om te gaan door een compact winkelgebied te realiseren: detailhandel concentreren in het centrum en winkelpanden buiten het centrum ombouwen tot woningen en andere niet-winkelfuncties. Maar hoe werken gemeenten naar een compact winkelgebied toe? In deze casusstudie worden vier gemeenten die een compact winkelcentrum trachten te realiseren geanalyseerd en vergeleken om te kijken hoe gemeenten het compacte winkelgebied proberen te realiseren. De meeste casussen passen een combinatie van verschillende type sturingsinstrumenten toe. Financiële incentives (de peen) en het meerzijdige instrumentarium zijn hierbij het meest populair. Het gebruik van de zweep, het juridisch instrumentarium, is gelimiteerd. Deze sturingsinstrumenten worden voornamelijk in de verruimende dimensie geplaatst. Daarnaast worden de algemene en individuele dimensies in vergelijkbare mate toegepast. Een hoge mate van volontaire sturing, pluriformiteit, interdependentie en 'meerzijdigheid' maken het dat het beleid grotendeels tot stand komt en uitgevoerd wordt binnen een netwerkmodel. De contouren van het beleidsvorming en -uitvoering zijn vergelijkbaar, maar de casussen verschillen in de exacte uitwerking.

Kernwoorden: compacte winkelcentra, overheidssturing, beleidsinstrumentenleer, sturingsinstrumenten, sturingsdimensies, sturingsmodellen, gemeente

Inhoudsopgave

Abstract	2
Inleiding	5
Hoofdstuk I: Theoretisch kader	7
§ 1.1: Eerst generatie sturingsinstrumenten: De zweep, peen en preek	7
§ 1.1.1: Traditionele dimensies van overheidssturing	7
§ 1.2: Sturingsmodellen: Van een Hiërarchisch model naar een Netwerkmodel	8
§ 1.2.1: Pluriformiteit	8
§ 1.2.2: Geslotenheid.....	8
§ 1.2.3: Interdependentie	9
§ 1.3: Gevolgen voor de eerste generatie sturingsinstrumenten	9
§ 1.3.1: Kritiek op de zweep	9
§ 1.3.2: Een verdere uitwerking van de peen.....	9
§ 1.3.3: Een verdere uitwerking van de preek	10
§ 1.3.4: Imperatieve versus vrijwillige sturing.....	10
§ 1.4: Tweede generatie sturingsinstrumenten: Meerzijdig, persoonsgericht & kengetallen	10
§ 1.4.1: Meerzijdige sturingsinstrumenten	11
§ 1.4.2: Persoonsgerichte sturingsinstrumenten.....	11
§ 1.4.3: De wisselwerking tussen het meerzijdige en persoonsgerichte instrumentarium.....	11
§ 1.4.4: Kengetallen	11
§ 1.5: Samenvatting theorie overheidssturing.....	12
Hoofdstuk II: Onderzoeksopzet: Casusstudie	13
§2.1: Afweging voor het kiezen van een casusstudie.....	13
§2.2: Casusselectie.....	14
Hoofdstuk III: Dataverzameling	15
§ 3.1: Geraadpleegde bronnen	15
§ 3.2: Over de interviews	16
§ 3.2.1: Juridische en ethische verantwoording	18
§ 3.2.2: Gevolgen coronavirus voor interviews	18
Hoofdstuk IV: Analysemethode	20
§ 4.1: Kernvariabelen	20
§4.2: Waarden.....	20
§4.3: Analyse kader	21
Hoofdstuk V: Betrouwbaarheid & validiteit	22

Hoofdstuk VI: Data-analyse.....	23
§ 6.1: Eerste deelvraag	23
§ 6.1.1: Peen	23
§ 6.1.2: Preek.....	26
§ 6.1.3: Zweep	27
§ 6.1.4: Fysiek.....	28
§ 6.1.5: Meerzijdig.....	28
§ 6.1.6: Persoonsgericht	30
§ 6.1.7: Beantwoording deelvraag	31
§ 6.2: Tweede deelvraag.....	32
§ 6.2.1: Verruimend	32
§ 6.2.2: Beperkend	34
§ 6.2.3: Algemeen	34
§ 6.2.4: Individueel	35
§ 6.2.5: Actief	36
§ 6.2.6: Passief.....	36
§ 6.2.7: Beantwoording deelvraag	36
§ 6.3: Derde deelvraag	37
§ 6.3.1: Weert	38
§ 6.3.2: Emmen.....	38
§ 6.3.3: Venray.....	39
§ 6.3.4: Hardenberg.....	40
§ 6.3.5: Beantwoording deelvraag	40
Hoofdstuk VII: Conclusie & discussie.....	42
§ 7.1: Korte beantwoording deelvragen	42
§ 7.2: Beantwoording hoofdvraag.....	42
§ 7.3: Reflectie op het theoretisch kader	43
§ 7.4: Suggesties voor vervolgonderzoek.....	44
Bibliografie	45
Appendix.....	48

Inleiding

Sinds de economische crisis van 2007 ondergaat de Nederlandse winkelstraat een transformatie. De periode van grote winkelstraten lijkt voorbij. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) blijkt dat het aantal fysieke winkels het afgelopen decennium met ruim 11% is afgenomen, met alle gevolgen voor lokale dan wel regionale economieën van dien.

Een van de oorzaken voor deze afname is volgens het CBS (2019) de opkomst van webwinkels waar consumenten 's avonds een product kunnen bestellen en deze de volgende dag thuisbezorgd krijgen. Volgens de Retailagenda van het ministerie van Economische Zaken (2015), geschreven voor en door een collectief van publieke en private organisaties, spelen ook demografische ontwikkelingen, veranderingen in bestedingspatronen en de toename van het belang van gemak een rol. Bestuurders en centrummanagers van diverse steden zien de afname in fysieke winkels als een neerwaartse spiraal, waarbij leegstaand winkelvloeroppervlak leidt tot meer leegstand winkelvloeroppervlak als er niet ingegrepen wordt.

Leegstand wordt door de consument als onaantrekkelijk ervaren. Dit betekent dat er minder winkelend publiek naar straten met leegstand komt. Het gevolg is dat de omzetten van de winkels die zich nog wel in deze straten bevinden dalen, wat ook hen in financiële problemen kan brengen. Naast de opkomst van internetwinkels, demografische ontwikkelingen, veranderingen in waarden en de negatieve effecten van de reeds bestaande leegstand, moeten winkeliers anno 2020 ook een manier zien te vinden om om te gaan met het coronavirus. Het IMF (2020) voorspelt dat de pandemie de grootste economische crisis sinds de jaren dertig van de vorige eeuw tot gevolg zal hebben. Het Centraal Planbureau (2020) houdt rekening met een BBP-daling van 6% in 2020. Dit zal leiden tot nog meer faillissementen en nog meer leegstand. Winkelleegstand is en blijft hierdoor een relevant leefbaarheidsthema in lokale gemeenschappen en daarmee een belangrijk onderwerp voor het lokaal bestuur. Ergo het verder onderzoeken van dit vraagstuk is van maatschappelijk belang.

Er wordt, vooral in middelgrote steden met een regiofunctie, volop nagedacht over hoe de winkelstraat de concurrentiestrijd met de webwinkel aan kan gaan en welke functie ze in de toekomst zal moeten vervullen om de consument te dienen. Uit een analyse van Locatus (2018) blijkt ook dat het in die steden het hardst nodig is om erover na te denken. Op veel plekken zou de leegstand teruggelopen zijn, maar niet in middelgrote steden.

Velen zien het winkelgebied van de toekomst vooral als een belevingscentrum waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Winkeliers profiteren vervolgens van de aanwezige belevingszoekers: een familie die een museum bezoekt koopt een broodje bij de lokale bakker voor de lunch en eindigt de dag met een drankje op een terras. Tegelijkertijd zullen deze centra een basisvoorzieningsniveau moeten behouden waar de inwoners van zowel de stad als de omliggende dorpen in hun dagelijkse behoeften worden voorzien.

Een dergelijke transformatie van een koopcentrum naar een belevings- en dagelijkse behoeftencentrum betekent voor veel steden dat zij een overschot aan winkelvloeroppervlak hebben. Met enige regelmaat wordt het vraagstuk betreffende de neerwaartse spiraal gekoppeld aan het overschot aan winkelvloeroppervlak. Als oplossing voor de combinatie van deze vraagstukken zien een aantal gemeenten de realisatie voor zich van een compact winkelgebied waarin winkeliers uit de hele stad zich concentreren. Door ondernemers te verleiden, overtuigen dan wel te dwingen te verhuizen naar een compact winkelcentrum wordt het leegstandeffect op de omzetten geminimaliseerd en zouden

omzetten van winkels kunnen verhogen vanwege het feit dat ze dicht bij elkaar zitten: een klant van de bakker loopt na zijn aankoop naar de kaasboer om beleg voor zijn broodje te kopen. Tegelijkertijd kunnen de functies van leegstaande panden buiten het centrum gewijzigd worden. In sommige gevallen worden dergelijke leegstaande panden gesloopt.

In deze beschrijvende casusstudie wordt getracht het bestuurlijke kader van het compacte winkelcentrum in kaart te brengen. De onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat is dan ook

‘Hoe werken gemeenten naar de realisatie van compacte winkelgebieden toe?’

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal gekeken moeten worden naar welke beleidsinstrumenten gemeenten inzetten en hoe deze zijn vormgegeven, maar ook in hoeverre deze beleidsinstrumenten elkaar versterken en hoe effectief de totale aanpak is.

Er worden dus een aantal deelvragen gesteld op basis waarvan de hoofdvraag beantwoord kan worden:

1. *‘Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?’*
2. *‘Op welke manier worden de ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd?’*
3. *‘In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?’*

Om tot beantwoording de hoofdvraag en deelvragen te komen is dit document opgedeeld in zeven hoofdstukken.. In het eerste hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de eerste en tweede generatie overheidssturing. Er zal worden ingegaan op verschillende type sturingsinstrumenten, sturingsdimensies en sturingsmodellen. Het daaropvolgende hoofdstuk stelt de opzet van het onderzoek centraal en geeft aan waarom dit onderzoek een casusstudie is. Daarna wordt er aangegeven hoe de benodigde data verzameld is en welke bronnen geraadpleegd zijn. Vervolgens wordt er op basis van het theoretisch kader en de onderzoeksopzet een analysekader geschetst. Voordat dit kader toegepast wordt om de verworven data te analyseren, wordt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken. Het document eindigt met een conclusie en discussie waarin onder andere de onderzoeksvraag beantwoord zal worden.

Hoofdstuk I: Theoretisch kader

Dit is een onderzoek naar overheidssturing. De onderzoeksvraag stelt immers de rol van de gemeente centraal. Om die reden wordt er in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan de beleidsinstrumentenleer. De beleidsinstrumentenleer biedt handvatten voor het typeren van beleidsinstrumenten en kan dus gebruikt worden in de beantwoording van de eerste deelvraag. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag, wordt ingegaan op de dimensies waarbinnen de beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden. Ten behoeve van de derde deelvraag worden er twee modellen besproken waarbinnen de sturingsinstrumenten toegepast kunnen worden: het hiërarchische model en het netwerkmodel.

§ 1.1: Eerst generatie sturingsinstrumenten: De zweep, peen en preek

In het hoofdstuk *Beleidsinstrumenten* van het boek *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* onderscheiden Fenger en Klok (2014) vier traditionele typen sturingsinstrumenten: juridisch, economisch, communicatief en fysiek. Middels het inzetten van deze sturingsinstrumenten binnen een tweetal dimensies tracht een overheid het gedrag van haar inwoners te beïnvloeden.

Het juridische type sturingsinstrument, ook wel een zweep of stok genoemd, is een type sturingsinstrument waarmee een overheid bepaald gedrag per wet verbiedt, verplicht of toestaat. Door juridische ‘zweep-’ of ‘stokslagen’ te gebruiken worden mensen of organisaties geforceerd om zich op een bepaalde manier te gedragen (Fenger & Klok, 2014). Door het economische type sturingsinstrument te gebruiken, ook wel bekend als de peen of wortel, wordt bepaald gedrag op financiële wijze beloond of ontmoedigd. Men wordt gestimuleerd zijn gedrag te veranderen door het voorhouden van een ‘peen’ of ‘wortel’ (Fenger & Klok, 2014). Een communicatief sturingsinstrument is een type sturingsinstrument waarmee de overheid middels het gebruik van communicatiemiddelen de inwoner tracht te informeren of van mening te doen veranderen waardoor hij zijn gedrag aanpast. De overheid probeert dus haar burgers te beïnvloeden door een ‘preek’ te houden (Fenger & Klok, 2014). Het laatste type sturingsinstrument is de fysieke. Door dit type sturingsinstrument in te zetten wordt het gedrag van mensen veranderd door bepaald gedrag fysiek (on)mogelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn drempels op wegen aanleggen om inwoners en passanten langzamer te laten rijden of paaltjes voor een fietspad plaatsen zodat er geen auto’s op kunnen rijden (Fenger & Klok, 2014). Omdat fysieke sturing niet toepasbaar is op het vraagstuk dat in dit onderzoek centraal staat zal het fysieke type sturingsinstrument niet verder aan bod komen.

§ 1.1.1: Traditionele dimensies van overheidssturing

Naast het feit dat sturingsinstrumenten getypeerd kunnen worden, kunnen ze ook in dimensies geplaatst worden. Sturingsinstrumenten kunnen algemeen, individueel, verruimend en/of beperkend van aard zijn (Fenger & Klok, 2014). Normaliter is een sturingsinstrument algemeen óf individueel en verruimend óf beperkend. Wanneer een sturingsinstrument algemeen is, is de inhoud van dit sturingsinstrument voor de groep mensen dan wel organisaties waarvoor het instrument geldt hetzelfde. Een individueel sturingsinstrument is er een waar de inhoud van het instrument per individu of organisatie verschilt (Fenger & Klok, 2014). Een wet en een maximumprijs zijn voorbeelden van algemene sturingsinstrumenten, een beschikking en een subsidie op aanvraag zijn voorbeelden van individuele sturingsinstrumenten. Het verschil tussen verruimende en beperkende sturingsinstrumenten is dat een verruimend instrument de mogelijkheden van een individu of organisatie vergroot terwijl een beperkend instrument de mogelijkheden van een individu of organisatie verkleint (Fenger & Klok, 2014). Voorbeelden van verruimende en beperkende beleidsinstrumenten zijn respectievelijk rechten en subsidies, en verboden en heffingen.

§ 1.2: Sturingsmodellen: Van een Hiërarchisch model naar een Netwerkmiddel

De traditionele beleidsinstrumentenleer zoals hierboven beschreven gaat uit van een hiërarchisch sturingsmodel: de overheid is bovengeschiedt aan de actoren die zij aanstuurt. Het is de overheid die met de zweep slaat, de peen voorhoudt of preekt. In praktijk hoeft beleidsvorming lang niet altijd zo top-down van aard te zijn als de traditionele beleidsinstrumentenleer suggereert. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) noemen situaties waarin een geheel van actoren uit de publieke, semipublieke of private sector samenwerken in de beleidsvorming dan wel -uitvoering netwerken. In dergelijke netwerken zetten alle actoren op basis van hun waarden sturingsinstrumenten in om zo elkaar te beïnvloeden. Naast de overheid, proberen dus ook private en semipublieke actoren te sturen. De overheid is in een netwerk niet bovengeschiedt, maar is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en private en semipublieke actoren.

Netwerken kunnen specifieker beschreven en getypeerd worden op basis van de volgende drie kenmerken:

1. de pluriformiteit van het netwerk,
2. de geslotenheid van de actoren in het netwerk en
3. de interdependentie tussen actoren in het netwerk.

§ 1.2.1: Pluriformiteit

Zowel een doelgroep van actoren als een actor zelf kunnen pluriform zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Een voorbeeld van pluriformiteit van een actor is een groot bedrijf dat bestaat uit verschillende divisies die niet altijd harmonieus functioneren. Een voorbeeld van pluriformiteit van een doelgroep is een grote diversiteit aan ondernemingen met een ander karakter. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen grote, middelgrote en kleine bedrijven of detailhandel, vastgoedeigenaren, inwoners, woningcorporaties, culturele instellingen, et cetera.

Wanneer een actor pluriform is, kan het voorkomen dat de overheid wel een divisie van een actor kan beïnvloeden, maar niet in staat is de actor als geheel te beïnvloeden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). In dit onderzoek wordt deze mogelijke barrière als niet aanwezig beschouwd, voornamelijk vanwege de grootte van de ondernemingen die de overheid tracht te bewegen naar een compact winkelgebied te verhuizen. Winkels die niet onderdeel zijn van een keten zijn doorgaans klein of middelgroot en bestaan dus niet uit rivaliserende divisies. Bij winkels die wel onderdeel zijn van een keten hoeft de overheid slechts die specifieke winkel te overtuigen, niet de gehele keten. Gemeenten zijn zelf echter wel pluriforme actoren, omdat ze doorgaans bestuurd worden door een coalitie van politieke partijen en bestaan uit verschillende ambtelijke divisies.

§ 1.2.2: Geslotenheid

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) geven aan dat de organisatiewetenschappelijke literatuur suggereert dat organisaties doordringbare grenzen hebben. Hoe minder doordringbaar deze grenzen, hoe meer gesloten de organisatie is. Zeer gesloten organisaties of, in netwerktermen, actoren zijn uitstekend in staat hun eigen grenzen te bewaken. Om de mate van geslotenheid van een netwerk te kunnen beoordelen zal er een diepere studie moeten plaatsvinden dan dit onderzoek. De mate van geslotenheid wordt derhalve niet verder behandeld.

§ 1.2.3: Interdependentie

Interdependentie impliceert dat de overheid afhankelijk is van de te sturen actoren om haar doelen te kunnen bereiken, maar ook dat de te sturen actoren afhankelijk zijn van de overheid. Wanneer er interdependenties bestaan is de overheid niet meer bovengeschikt en zal zij naast dat zij stuurt ook door de te sturen actoren gestuurd worden. Toegepast op het vraagstuk dat in deze scriptie centraal staat, kan de overheid dreigen met juridische maatregelen (bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen) en kunnen ondernemers de gemeente verlaten als zij het niet eens zijn met het gevoerde beleid.

§ 1.3: Gevolgen voor de eerste generatie sturingsinstrumenten

De eerste generatie sturingsinstrumenten kunnen naast in het hiërarchische model ook in het netwerkmodel toegepast worden. De toepassing van deze instrumenten in het netwerkmodel brengt echter wel een aantal gevolgen met zich mee. Zo wordt er kritiek geuit op de zweep, worden er eisen gesteld voor de peen en wordt er een derde dimensie aan de preek toegevoegd.

§ 1.3.1: Kritiek op de zweep

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) onderscheiden zeven kritiekpunten op de zweep. Het eerste kritiekpunt is dat de sturingsmogelijkheden van de zweep relatief beperkt zijn, omdat een belangrijk gedeelte van het staats- en bestuursrecht erop gericht is om burgers tegen overheidsinmenging te beschermen. Een ander kritiekpunt is dat zwepen relatief traag tot stand komen en derhalve veelal reactief van aard zijn. De wet kan de maatschappelijke veranderingen dus niet bijbenen. Een derde kritiekpunt is de hoeveelheid informatie die nodig is om een zweep goed vorm te geven. Zonder gedetailleerde informatie over de te verbieden of gebieden gedragingen is de zweep immers niet effectief. Daarnaast betreft de zweep eenzijdig opgelegde normen, wat via een gebrek aan vertrouwen contraproductief kan werken. Ook is de zweep onvoldoende in staat te functioneren in complexe organisaties. In tegenstelling tot wetten die gelden voor individuen, is het vaak niet mogelijk om wetten te maken voor complexe organisaties zonder vage termen te gebruiken. Hierdoor kan de ingezette zweep op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Ten zesde kan het ontzettend lastig zijn te bewijzen dat een organisatie een wet overtreden heeft en dus ongestraft door kan gaan met haar activiteiten. Dit heeft negatieve gevolgen voor de handhaving van de wet. Als laatste kan gesteld worden dat de combinatie van de hierboven genoemde kritiekpunten de sturingskracht van de zweep verzwakt. Een relativering van dit punt is de zogenoemde ‘shadow of hierarchy’. Wetgevers kunnen dreigen het juridisch instrumentarium te gebruiken om actoren te forceren bepaalde keuzes te maken indien zij die niet uit zichzelf maken (Héritier & Lehmkuhl, 2008).

§ 1.3.2: Een verdere uitwerking van de peen

De peen wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) ‘incentive’ genoemd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve incentives. Dit komt respectievelijk overeen met de al eerder beschreven verruimende en beperkende penen. In hun boek stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) keuzevrijheid centraal. Actoren worden immers niet verplicht een subsidie aan te nemen en actoren kunnen gewoon doorgaan met hun activiteiten als er meer belasting op geheven wordt. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) stellen een aantal ‘eisen’ aan het inzetten van de peen om er voor te zorgen dat ze, ondanks de keuzevrijheid, toch effectief is.

Allereerst dient de overheid voldoende informatie te verzamelen over de te sturen actoren. Door welke factoren wordt het gedrag van de te sturen actor bepaald? Hoe sterk moet de peen zijn om daadwerkelijk effectief te zijn? Hebben de te sturen actoren keuzealternatieven? Ten tweede moet de

peen selectief en op het juiste moment ingezet worden, zodat afwentelingen voorkomen worden, de te sturen actor over keuzealternatieven beschikt, ze andere sturingsinstrumenten versterkt en eventuele wederzijdse afhankelijkheden in netwerken gewijzigd kunnen worden. Ten derde dienen overheden bij het invoeren van penen te realiseren dat er administratieve kosten bij komen kijken. Zeker wanneer er sprake is van niet-hiërarchisch gestuurde netwerken is het van belang deze punten in acht te nemen bij de invoering van peenmaatregelen.

§ 1.3.3: Een verdere uitwerking van de preek

In tegenstelling tot de traditionele verdeling tussen de zweep, peen en preek zien De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) de preek niet als een op zichzelf staand sturingsinstrument, maar vooral als een instrument dat de effecten van andere sturingsinstrumenten versterkt. Daarnaast is er naast de eerder omschreven dimensies (verruimend-beperkend en algemeen-individueel) nu de actief-passief dimensie toegevoegd. Of de preek actief of passief ingezet wordt, hangt af van wie de informatie-uitwisseling initieert. Indien het de overheid is die de informatie-uitwisseling initieert, spreekt men van actieve informatie, wanneer de te sturen actoren het contact initiëren is er sprake van een passieve preek. De actieve preek biedt de mogelijkheid om het beleid te ‘vermarkten’ in een poging draagvlak te creëren onder de te sturen actoren.

§ 1.3.4: Imperatieve versus volontaire sturing

Of er sprake is van imperatieve of volontaire sturing hangt af van de mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Hoe hoger de mate van vrijwilligheid, hoe voluntairer de sturing, hoe hoger de hoeveelheid dwang hoe imperatiever de sturing. In de meest extreme variant zou een anarchie een uiting zijn van volontaire sturing en een dictatuur een voorbeeld van imperatieve sturing. In (de democratische) werkelijkheid is het een combinatie van beide.

In het algemeen kan men stellen dat het hiërarchische sturingsmodel imperatiever is dan het netwerkmodel en dat het netwerksturingsmodel voluntairer is dan het hiërarchische model. Dit komt door het machtsverschil. In een het hiërarchische sturingsmodel is de overheid onafhankelijk van de te sturen actor dus kan ze meer dwang uitoefenen dan wanneer er sprake is van een netwerkmodel waarin ze tot op zekere hoogte afhankelijk is van de te sturen actoren. Om op effectieve wijze volontaire sturing toe te passen dient er sprake te zijn van voldoende wederzijds vertrouwen en een zekere mate van consensus over het vraagstuk waar aan gewerkt wordt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

§ 1.4: Tweede generatie sturingsinstrumenten: Meerzijdig, persoonsgericht & kengetallen

De traditionele verdeling van sturingsinstrumenten (zweep, peen, preek) is vrij eenduidig en heeft ruimte voor uitbouw en verfijning (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Om die reden wordt de veelal traditionele theorie aangevuld met een tweede generatie aan sturingsinstrumenten. De tweede generatie sturingsinstrumenten is immers geen alternatief voor, maar toevoeging aan de eerste generatie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Zo is het niveau van benadering beperkt. In de traditionele theorie wordt er vooral aandacht besteed aan het beïnvloeden van het gedrag van één actor, terwijl de tweede generatie de mogelijkheid biedt aandacht te schenken aan intra-organisatorische processen. Dit houdt in dat, in tegenstelling tot de traditionele theorie, de tweede generatie aandacht schenkt aan afhankelijkheidsrelaties tussen actoren en (mogelijke) pluriformiteit van besluitvorming (zoals in netwerkmodellen).

§ 1.4.1: Meerzijdige sturingsinstrumenten

Er is sprake van meerzijdige sturing wanneer de overheid met de te sturen actoren onderhandelt over resultaten en prestaties, in plaats van dat zij eenzijdige directieven geeft (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Meerzijdige sturingsinstrumenten kunnen zich in verschillende vormen voordoen. Het kan bijvoorbeeld een contract, convenant of herenakkoord zijn. De gemaakte afspraken in dergelijke akkoorden kunnen inhoudelijk, maar ook procedureel van aard zijn. Het akkoord kan zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk vormgegeven worden.

Onder het meerzijdig instrumentarium wordt niet alleen de afspraak zelf geschaard, maar ook de totstandkoming van deze afspraken en de uitvoering ervan. Meerzijdige sturing betekent dus naast de afspraken zelf ook de co-creatie en -uitvoering van beleid: het beleid komt tot stand op basis van interactie/overleg tussen de overheid en de te sturen actoren. Deze bottom-up manier van overheidssturing onderscheidt zich hiermee van de top-down opzet van de traditionele zweep, peen en preek.

§ 1.4.2: Persoonsgerichte sturingsinstrumenten

Bij persoonsgerichte sturingsinstrumenten staat er een individueel persoon centraal (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). De specifieke functie van dit individu kan variëren. De persoon kan het doel zijn waarop stuursignalen zich richten, zélf een instrumentele functie hebben of alles er tussenin. In persoonsgerichte sturing kan ook een groep individuen centraal staan. De individu, of sturingsagent, in persoonsgerichte sturing kan worden gezien als een verbindingsschakel tussen de overheid en de actoren. Omdat de sturingsagent in praktijk zowel werkt voor de opnemer als de uitzender, is er sprake van een dubbele loyaliteit. De sturingsagent is zowel loyaal aan de overheid als de te sturen actor.

§ 1.4.3: De wisselwerking tussen het meerzijdige en persoonsgerichte instrumentarium

Tijdens de bespreking van het begrip pluriformiteit, stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) dat er in pluriforme organisatiestructuren regelmatig sprake is van een diversiteit aan belangen. Er zou een goede ‘pluralist manager’ aangesteld moeten worden die de belangen van de verschillende partijen verbindt, zodat het netwerk niet uiteenvalt. In een boek dat De Bruijn en Ten Heuvelhof later hebben geschreven (2000) wordt er gesproken over een procesmanager. Deze procesmanager wordt regelmatig ingezet wanneer er zich conflicterende belangen voordoen. Het is aan hem of haar de taak om het vertrouwen tussen de actoren in het netwerk te vergroten en de discussie en onderhandelingen tussen de actoren te initiëren.

In zekere zin kan gesteld worden dat in dergelijke gevallen een persoonsgericht instrument ingezet wordt om het meerzijdige instrument te versterken. Het meerzijdige instrument is hierin de co-creatie van het beleid en het persoonsgerichte instrument de ‘pluralist’ of procesmanager die de verschillende partijen verbindt. Deze manager is in zo een geval zélf een sturingsinstrument dat andere sturingsinstrumenten dient te versterken.

§ 1.4.4: Kengetallen

Een kengetal is “een absoluut getal of verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt” (De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991, blz 130). Synoniemen voor kengetallen die veelal in de literatuur

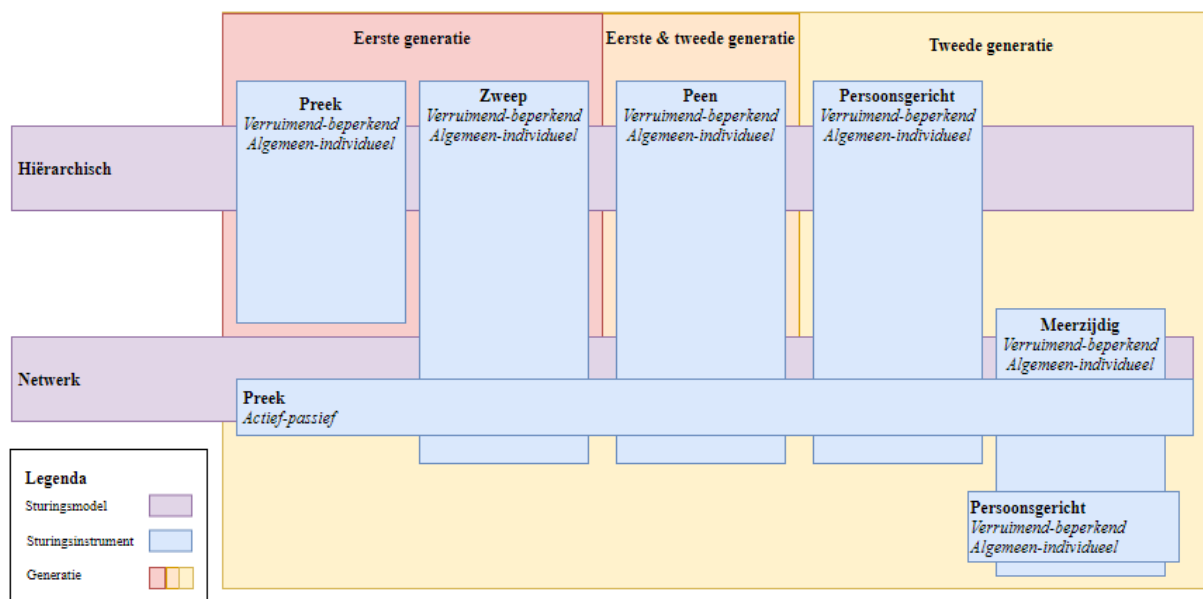
gebruikt worden zijn ‘parameters’ of ‘prestatie-indicatoren’. Dit sturingsinstrument wordt vooral toegepast in intra-organisationale netwerken. Dit onderzoek focust op de relaties tussen organisaties. Derhalve wordt dit sturingsinstrument niet verder behandeld.

§ 1.5: Samenvatting theorie overheidssturing

Op basis van Fenger, Klok (2014), De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) zijn er vijf typen sturingsinstrumenten geïdentificeerd die relevant worden geacht voor dit onderzoek:

1. Juridisch (zweep, stok)
2. Financieel (peen, wortel, incentive)
3. Communicatief (preek)
4. Meerzijdig
5. Persoonsgericht

Deze sturingsinstrumenten kunnen verruimend, beperkend, algemeen en individueel ingezet worden. De preek kan ook actief of passief ingezet worden. In figuur 1 wordt een visualisatie gegeven van hoe de verschillende sturingsinstrumenten en hun dimensies zich tot elkaar en het hiërarchische en het netwerkmodel verhouden. Pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid worden als onderdelen van het netwerkmodel beschouwd en zijn derhalve niet in figuur 1 meegenomen. Hetzelfde geldt voor vrijwillige en imperatieve sturing, die respectievelijk onder het hiërarchische en netwerkmodel geschaard worden.



Figuur 1: De zes sturingsinstrumenten in verhouding tot elkaar en de twee sturingsmodellen

Hoofdstuk II: Onderzoeksopzet: Casusstudie

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvraag en haar deelvragen is, na een afweging van de voor- en nadelen, gekozen voor een casusstudie. Alvorens de casusselectie en de manier van dataverzameling wordt uitgelegd, tracht de scriptie in te gaan de voor- en nadelen van het kiezen voor een casusstudie en aan te geven waarom er gekozen is voor deze opzet. Tevens schenkt dit hoofdstuk aandacht aan de operationalisering van een aantal kernvariabelen die in de dataverzameling en -analyse centraal zullen staan.

§2.1: Afweging voor het kiezen van een casusstudie

Het kiezen voor een casusstudie als onderzoeksopzet brengt een aantal beperkingen voor dit onderzoek met zich mee (Hodkinson & Hodkinson, 2001) die belangrijk zijn om in acht te nemen bij het voeren van een dergelijk onderzoek en het formuleren van de conclusies ervan.

Allereerst wordt er relatief veel data verzameld, wat het maakt dat het lastig kan zijn om de verzamelde data in een simpele, duidelijke manier te presenteren. Daar komt bij dat er meestal weinig kwantitatieve data te verzamelen is en de conclusies van dergelijke onderzoeken niet zo precies zijn als bijvoorbeeld statistische berekeningen. Bovendien kunnen de uitkomsten van casusstudies niet zomaar gegeneraliseerd worden. Men kan niet stellen dat wat waar is in de gekozen casussen ook het geval is in de overige Nederlandse gemeenten. Het is echter niet het geval dat een casusstudie niet tot algemenere conclusies kan leiden (Hodkinson & Hodkinson, 2001). De theorie kan immers buiten de originele casussen toegepast worden en de uitkomsten van een casusstudie kunnen worden vergeleken met andere casusstudies.

Naast beperkingen heeft de opzet van een casusstudie ook een aantal voordelen (Hodkinson & Hodkinson, 2001). Ten opzichte van andere onderzoeksvormen kan een casusstudie een beter beeld geven van complexere relaties dan wel correlaties tussen variabelen. In de sociale wetenschappen wordt er doorgaans veel gesimplificeerd om algemene conclusies te kunnen trekken, waardoor de praktische nuances van de werkelijkheid het onderspit delven. Door de sterke focus kan een gedetailleerdere analyse plaatsvinden, wat het maakt dat de uitkomsten van het onderzoek dichterbij de praktijk liggen. Door het voeren van dergelijke diepere analyses wordt er ruimte overgelaten voor bijzonder- of onverwachtheden. Bovendien kan het een beter inzicht geven in **hoe** variabelen elkaar beïnvloeden. In een kwantitatieve, statistische analyse kan alleen gesteld worden **dat** bepaalde variabelen elkaar beïnvloeden. De combinatie van deze voordelen maakt een casusstudie een uitstekende opzet voor de ontwikkeling van conceptuele en theoretische kaders. De ruimte voor onverwacht- en bijzonderheden en de mogelijkheid om te kijken **hoe** variabelen elkaar beïnvloeden hebben de doorslag gegeven voor het kiezen voor deze onderzoeksopzet.

In het Nederlandse openbaar bestuur hebben alle gemeenten dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar de lokale omstandigheden waarin het maatschappelijke probleem zich voordoet kunnen van dorp tot dorp of stad tot stad verschillen. Het is daarom belangrijk te realiseren dat de conclusies van dit onderzoek niet één op één overgenomen kunnen worden op andere Nederlandse gemeenten, maar wel handvatten kunnen geven voor het verder onderzoeken van het onderwerp en nieuwe theoretische inzichten.

§2.2: Casusselectie

De casussen zijn gekozen op basis van grootte, rol in regionale economie en locatie. Alle geselecteerde casussen zijn middelgrote plattelandssteden met een regiofunctie waar men een compact winkelcentrum tracht te realiseren. Zoals eerder aangegeven zijn dit immers de gevallen waar de leegstandproblematiek het grootst is (Locatus, 2018). Daarnaast hebben de geselecteerde casussen hun beleid voor de realisatie van een compact winkelgebied reeds enkele jaren geleden ingevoerd, wat het maakt dat er voldoende data beschikbaar is om op de onderzoeksvraag in te kunnen gaan. Op basis van deze afwegingen zijn de volgende casussen voor dit onderzoek geselecteerd:

- Weert
- Emmen
- Venray
- Hardenberg

Hoofdstuk III: Dataverzameling

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de casussen, wordt een diversiteit aan bronnen geraadpleegd. Er zal zowel primaire als secundaire data gebruikt worden. Dit betekent respectievelijk dat een gedeelte van de data door de onderzoeker zelf verzameld is en een gedeelte van de data voortkomt uit data verzameld door anderen (Hox & Boeije, 2005).

§ 3.1: Geraadpleegde bronnen

In de onderstaande tabel wordt per casus een bronnenlijst gegeven op basis waarvan de kernvariabelen bepaald worden. Hierbij moet worden gezegd dat het onderscheid dat deze scriptie maakt tussen sturingsinstrumenten, -dimensies en -modellen vaak niet in beleidsdocumenten terug te vinden is. Wanneer een beleidsdocument een sturingsinstrument behandelt, gaat zij meestal ook in op de manier waarop deze uitgevoerd wordt. Derhalve zijn al deze bronnen gebruikt voor de bepaling van alle drie de kernvariabelen. De bronnen in de onderstaande tabel zullen ook terug te vinden zijn in de bibliografie.

Tabel 1: Lijst met bronnen voor de caseanalyses

Casus	Geraadpleegde bronnen	Type data
Weert	Regionale detailhandelsvisie Noord-Limburg	Secundair
	Weerter visie op het Stadshart (2017)	Secundair
	Convenant gezamenlijk werken aan het stadshart van Weert (2017)	Secundair
	Raadsvoorstel Visie op het Stadshart, eerste partiële herziening	Secundair
	Structuurvisie Weert 2025 (2017)	
	Wet BIZ (2015)	Secundair
	Centrummanager (interview)	Primair
	Projectleider/manager (interview)	Primair
Emmen	Uitvoeringsregeling Binnenstadfonds Provincie Drenthe (2017)	Secundair
	Statenstuk 2017-777 (Provincie Drenthe, 2017)	Secundair
	Omgevingsvisie Emmen Centrum (2017)	Secundair
	Omgevingsvisie Emmen Centrum Onderbouwing en Toelichting (2017)	Secundair
	Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Emmen Centrum 2017-2027	Secundair
	Beleidsregel Binnenstadfonds Gemeente Emmen (2018)	Secundair
	Centrummanager (interview)	Primair
	Projectleider/manager (interview)	Primair
Venray	Regionale detailhandelsvisie Noord-Limburg	Secundair
	Centrumvisie Venray (2017)	Secundair
	Plan van aanpak Uitvoering centrumvisie Venray: rollen, projecten en instrumenten (2017)	Secundair
	Stimuleringsregeling centrumvisie Venray (2018)	Secundair
	Centrummanager (interview)	Primair
	Projectleider/manager (interview)	Primair
Hardenberg	Detailhandelsstructuurvisie Hardenberg (2017)	Secundair
	Actieplan Centrum Hardenberg (2015)	Secundair
	Subsidieregeling Stimulering Detailhandel Hardenberg (2018)	Secundair
	Wet Wro (2018)	Secundair
	Centrummanager (interview)	Primair
	Projectleider/manager (interview)	Primair

Zoals te zien in de bovenstaande tabel, worden eerst algemene, bovenliggende bronnen geanalyseerd en wordt er vervolgens naar concretere bronnen gekeken. Onder bovenliggende bronnen vallen provinciale, regionale en visiedocumenten. Dergelijke bronnen hebben een veelal kaderstellende rol en bieden handvatten op basis waarvan het beleid verder uitgewerkt is en dus geanalyseerd kan worden. De concretere bronnen bestaan uit wetten en interviews. Op basis van de informatie uit de wettelijke basis van de gebruikte sturingsinstrumenten kan beoordeeld worden hoe deze instrumenten in elkaar steken. De interviews kunnen praktijkinzichten verschaffen.

§ 3.2: Over de interviews

Zoals te zien in tabel 1, worden er centrummanagers en projectleiders/managers geïnterviewd. De reden waarom deze functionarissen benaderd zijn is hun positie in de totstandkoming en uitvoering van beleid. Centrummanagers kunnen gezien worden als ‘pluralist’ of ‘procesmanagers’ zoals omschreven in het theoretisch kader. Vanwege hun positie als verbinder van belangen zullen zij minder geneigd zijn om ten faveure van slechts één actor te spreken en hebben zij een goed overzicht van de belangen van en wisselwerking tussen de betrokken partijen. Projectleiders en -managers zijn vanuit de gemeente betrokken bij het oplossen van het vraagstuk. Zij kunnen waardevolle inzichten bieden in hoe het beleid tot stand is gekomen en wie daarbij betrokken is geweest.

De reden waarom er voor een interview is gekozen in plaats van een enquête, is omdat een interview een betere mogelijkheid biedt dieper in te gaan op de lokale situatie. Een interviewer kan immers doorvragen bij een onverwacht antwoord, terwijl bij een enquête het benoemen van bijzonderheden de verantwoordelijkheid van de respondent is. Hierdoor zou een interview in theorie meer waardevolle data opleveren.

Het type interview dat gehouden wordt is een semigestructureerd interview. Dat wil zeggen dat er van te voren een vragenlijst met een duidelijke orde is opgesteld, maar er ruimte is om in te gaan op bijzonderheden die buiten het bereik van de originele vragenlijst liggen (Adams, 2015). Door deze opzet te hanteren kan er voldoende aandacht besteed worden aan het ontdekken van de praktische nuances van de realiteit. De vragenlijst dat de basis van alle interviews vormt zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Per vraag wordt aangegeven waarom deze gesteld is en aan welke deelvraag en kernvariable deze gekoppeld is.

Tabel 2: Verantwoording interviewvragen

Deelvragen		Kernvariabele
<i>‘Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?’</i>	1	Sturingsinstrumenten
<i>‘Op welke manier worden de ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd?’</i>	2	Sturingsdimensies
<i>‘In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?’</i>	3	Sturingsmodel
Interviewvraag	Reden	Deelvraag Kernvariabele
<i>Wat was voor de gemeente de aanleiding om te kiezen voor het compacter maken van haar winkelgebied(en)?</i>	Deze vraag is een ijsbreker. Het is een voor de geïnterviewde relatief makkelijk te beantwoorden vraag waarvoor er weinig tot geen vertrouwen nodig is in de interviewer om deze juist te beantwoorden. Daarnaast schetst deze vraag de achtergrond van het vraagstuk en kan op basis daarvan gekeken worden hoe relevant het gemaakte beleid is.	- Doelbereiking (relevantie)

<i>Om welke reden/redenen verhuisden ondernemers niet uit zichzelf naar een compact winkelgebied?</i>	Door deze vraag te stellen wordt er concreter ingegaan op de situatie van de te sturen actoren en kan dus beter vastgesteld worden in hoeverre het gevoerde beleid relevant is.	-	Doelbereiking (relevantie)
<i>Welke beleidsinstrumenten heeft de gemeente toegepast en waarom heeft men voor deze beleidsinstrumenten gekozen?</i>	Dit biedt de geïnterviewde de mogelijkheid zijn/haar visie te geven op de toegepaste instrumenten en de praktische totstandkoming en uitvoering ervan. Hierdoor kan er een concreter inzicht verkregen in de toepassing van verschillende instrumenten, dimensies en modellen.	1, 2, 3	Sturingsinstrumenten Sturingsdimensies Sturingsmodel
<i>Hoe ver is men in het implementatieproces van de beleidsinstrumenten?/ Hoelang heeft het geduurd voordat deze beleidsinstrumenten geïmplementeerd konden worden?</i>	De implementatieduur kan iets zeggen over de kwaliteit van de uitvoering van het beleid en daarmee haar draagvlak of effectiviteit.	-	Doelbereiking (uitvoering)
<i>Hoeveel heeft elke beleidsinstrument in financiële zin gekost?</i>	Om te kunnen beoordelen hoe efficiënt het gevoerde beleid is zal het bekend moeten zijn hoeveel het beleid in financiële zin kost.	-	Doelbereiking (efficiëntie)
<i>In hoeverre waren er knelpunten bij het invoeren van deze beleidsinstrumenten?</i>	Eventuele problemen in de uitvoering kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit een gebrek aan draagvlak, effectiviteit of relevantie	-	Doelbereiking (uitvoering/ relevantie)
<i>Zou u/de gemeente/het netwerk, met de kennis van nu, achteraf voor andere beleidsinstrumenten gekozen hebben dan wel de beleidsinstrumenten anders vormgegeven hebben?</i>	Een dergelijke korte reflectie op de sturing kan inzichten bieden in eventuele problemen of onverwachtheden.	1, 2, 3, -	Sturingsinstrumenten, sturingsdimensies, sturingsmodel en doelbereiking (uitvoering)
<i>Wat waren de beleidsdoelen die men middels dit beleid wilde realiseren?</i>	Het kan zo zijn dat het compacter maken van een winkelgebied slechts een opstapje is naar een groter doel. Door deze vraag te stellen kan inzichtelijk worden gemaakt wat de plaats van het compacter maken van winkelgebieden is in de doelenhiërarchie zoals omschreven in het theoretisch kader. Tevens kan er geredeneerd worden in hoeverre het gemaakte beleid relevant is voor het vraagstuk dat de gemeente centraal stelt.	-	Doelbereiking (relevantie)
<i>In hoeverre zijn deze beleidsdoelen bereikt?</i>	Om iets te kunnen zeggen over de doelbereiking moet achterhaald worden in hoeverre de doelen zijn bereikt.	-	Doelbereiking (output)
<i>Wat heeft ervoor gezorgd dat deze ondernemers naar het compacte winkelcentrum verhuisd zijn?</i>	Deze vraag wordt gesteld om op indirecte wijze te vragen in hoeverre de geïnterviewde denkt dat het door de gemeente gevoerde beleid van invloed is geweest op het bereiken van de door de gemeente gestelde doelen.	-	Doelbereiking (output)

De onderzoeker had in het begin van het onderzoek naast sturingsinstrumenten, -dimensies en -modellen ook een interesse in de doelbereiking van de verschillende vormen van overheidssturing. Dat is terug te zien in de verantwoording van de gestelde interviewvragen. De reden waarom doelbereiking niet verder aan bod komt in dit onderzoek wordt later in dit document beschreven.

§ 3.2.1: Juridische en ethische verantwoording

Bij het verkrijgen en verwerken van interviewdata is rekening gehouden met juridische en ethische kaders. Alle geïnterviewden hebben een informatieblad en toestemmingsformulier ontvangen met daarin een omschrijving van het onderzoek in het algemeen en wat er gebeurt met de door hen verstrekte informatie in het bijzonder. Beide documenten zijn gebaseerd op standaarddocumenten van de Universiteit Twente.

Het informatieblad bevat contactgegevens van de onderzoeker zodat de geïnterviewden met hem contact op kunnen nemen in dien zij dat willen. Het document zegt dat:

- de geïnterviewde een samenvatting van zijn/haar interview ontvangt en hij/zij deze mag corrigeren,
- de persoonsgegevens van de geïnterviewden zoveel mogelijk worden geanonimiseerd, tenzij de respondent specifiek toestemming geeft voor het delen van zijn/haar naam,
- de verstrekte gegevens in detail kunnen worden gedeeld met de begeleiders van de onderzoeker,
- de onderzoeksgegevens na eindiging van het onderzoek van alle persoonlijke computers zal worden verwijderd, doch voor een periode van tien jaren opgeslagen zullen worden op de servers van de universiteit (dit is een standaardtijdsperiode), en
- dat deelname aan het onderzoek geheel vrijwillig is en de geïnterviewde zonder opgaaf van redenen het interview ten alle tijden mag stoppen en het gebruik van de door hem/haar verstrekte gegevens mag weigeren.

Een kopie van het toestemmingsformulier is te vinden in de bijlage. Alle respondenten hebben laten weten akkoord te zijn met de inhoud, middels fysiek ondertekenen van het document, een e-mailbericht of een telefonisch tekstbericht.

Voordat de interviews gevoerd zijn heeft de onderzoeker haar onderzoeksopzet en interviewvragen voorgelegd aan de ethische commissie van de faculteit BMS van de Universiteit Twente. De commissie heeft aangegeven dat ze geen mogelijke ethische problemen ziet in dit onderzoek en heeft goedkeuring verleent. De goedkeuring is vergezeld met een korte reactie waarin wordt aangegeven dat de onderzoeker zich moet houden aan de coronamaatregelen betreffende sociale en fysieke interactie. Mogelijkerwijs zal hij zijn manier van dataverzameling moeten wijzigen om aan deze regels te kunnen voldoen. In het geval dat dit leidt tot een substantiële wijziging van de onderzoeksopzet zal hij een nieuwe aanvraag in moeten dienen.

§ 3.2.2: Gevolgen coronavirus voor interviews

Vanwege het coronavirus en in lijn met de reactie van de ethische commissie van de faculteit zijn de interviews telefonisch afgenomen in plaats van in persoon. Deze oplossing heeft de onderzoeker niet opgevat als een substantiële wijziging in het onderzoeksontwerp en derhalve heeft hij geen tweede aanvraag tot goedkeuring ingediend. De keuze voor het voeren van telefonische interviews is dus niet gemaakt vanwege bepaalde voordelen, maar vanwege de beperkingen die de coronamaatregelen met zich meegebracht hebben. Het voeren van telefonische interviews in plaats van interviews in persoon brengt echter wel mogelijke voor- en nadelen met zich mee.

Onderzoek suggereert dat respondenten in telefonische interviews eerder geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven dan in interviews in persoon (Knox & Burkard, 2009). In de

interviews ten behoeve van dit onderzoek worden echter geen persoonlijke vragen gesteld. De vragen gaan namelijk over de gemeentelijke visie, het door de gemeente uitgevoerde beleid en de doelbereiking ervan. Derhalve zal de vertroebeling van de kwaliteit van de verzamelde data vanwege sociaal wenselijke beantwoording van interviewvragen minimaal zijn. Een nadeel dat wel impact kan hebben op de dataverzameling is dat het tijdens een telefonisch interview onmogelijk is om non-verbale communicatie af te lezen, wat zou kunnen leiden tot een (gedeeltelijk) foutieve interpretatie van de antwoorden die de geïnterviewde geeft.

Het voordeel van telefonische interviews is dat ze een aantal nadelen van interviews in persoon minimaliseren (Knox & Burkard, 2009). Zo kan de onderzoeker uitgebreide notities maken van de antwoorden van de respondent zonder dat de respondent zich hierdoor oncomfortabel voelt. Tevens beïnvloedt de onderzoeker de respondent niet met zijn non-verbale communicatie.

Vanwege het coronavirus is de onderzoeker helaas niet in staat geweest iedereen te bereiken die hij wilde bereiken. De personen die de onderzoeker wilde interviewen zijn schakels tussen de gemeente en de ondernemers. Tijdens de periode van dataverzameling waren zij ontzettend druk met het realiseren en verduidelijken van de (financiële) steun die de overheid aan ondernemers bood. In onderstaande tabel is een overzicht te zien van wie de onderzoeker heeft kunnen bereiken.

Tabel 3: Overzicht afgenomen en niet afgenomen interviews

Casus	Centrummanager	Projectleider/manager
Weert	X	-
Emmen	X	-
Hardenberg	X	X
Venray	-	X (per mail)

Vanwege de hierboven beschreven situatie is de onderzoeker niet in staat geweest voldoende data te verzamelen om iets te kunnen zeggen over de doelbereiking van de verschillende vormen van sturing. Zodoende komt de doelbereiking in dit onderzoek slechts aan bod bij de verantwoording van de verschillende interviewvragen.

Hoofdstuk IV: Analysemethode

In dit hoofdstuk wordt, op basis van het theoretisch kader en de onderzoeksopzet, een analysekader geschetst die gebruikt zal worden om de verworven data te analyseren en de deelvragen te beantwoorden.

§ 4.1: Kernvariabelen

Uit het theoretisch kader worden drie kernvariabelen gedestilleerd die ieder van belang zijn bij het beantwoorden van de deelvragen. De hoofdvraag kan vervolgens beantwoord worden door de inhoud van de kernvariabelen van de verschillende casussen met elkaar te vergelijken. In de onderstaande tabel wordt per deelvraag uitgelegd welke kernvariabele gebruikt wordt om haar te beantwoorden.

Tabel 4: Kernvariabelen

Deelvraag	Kernvariabele	Uitleg
<i>'Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?'</i>	Sturingsinstrumenten	De eerste deelvraag wordt beantwoord door de ingezette beleidsinstrumenten te classificeren op basis van de in het theoretisch kader omschreven typering.
<i>'Op welke manier worden de ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd?'</i>	Sturingsdimensies	Om een antwoord te vinden op de manier waarop de instrumenten ingezet worden, worden de ingezette instrumenten in dimensies geplaatst (verruimend-beperkend, algemeen-individueel, actief-passief).
<i>'In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?'</i>	Sturingsmodellen	De mate waarin de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders is verlopen, zegt iets over het sturingsmodel. Is er sprake van een hiërarchisch model, een netwerkmodel of een hybride vorm? In hoeverre gebruikt de gemeente imperatieve of voluntaire sturing?

§4.2: Waarden

Elke kernvariabele is op haar beurt weer opgesplitst in waarden die ze kan aannemen. Deze waarden komen ook voort uit het theoretisch kader. In de onderstaande tabel wordt aangegeven welke kernvariabele welke waarden kent.

Tabel 5: Waarden

Kernvariabele	Waarden
Sturingsinstrumenten	Zweep Peen Preek Meerzijdig Persoonsgericht
Sturingsdimensies	Verruimend Beperkend Algemeen

	Individueel Actief (alleen preek) Passief (alleen preek)
Sturingsmodellen	Hiërarchie Netwerk Pluriformiteit Interdependentie Voluntaire sturing Imperatieve sturing

§4.3: Analyse kader

Uit de bovenstaande kernvariabelen en waarden volgt de het onderstaande analysekader op basis waarvan de verworven data geanalyseerd wordt.

Tabel 6: Analyse kader

Deelvraag 1:	<i>'Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?'</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsinstrumenten</i>
Waarden:	<i>Zweep, Peen, Preek, Meerzijdig, Persoonsgericht</i>
Geanalyseerde data:	<i>De door de casussen ingezette beleidsinstrumenten</i>
Deelvraag 2:	<i>'Op welke manier worden de ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd?'</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsdimensies</i>
Waarden:	<i>Verruimend, Beperkend, Algemeen, Individueel, Actief (alleen preek), Passief (alleen preek)</i>
Geanalyseerde data:	<i>De door de casussen ingezette beleidsinstrumenten</i>
Deelvraag 3:	<i>'In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?'</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsmodellen</i>
Waarden:	<i>Hiërarchie, Netwerk, Pluriformiteit, Interdependentie, Voluntariare sturing, Imperatieve sturing</i>
Geanalyseerde data:	<i>Het samenspel van sturingsinstrumenten en dimensies per casus</i>

De eerste en tweede deelvraag worden beantwoord door de ingezette instrumenten binnen de kernvariabelen op basis van de waarden te definiëren. In de derde deelvraag worden de casussen zelf centraal gesteld, omdat het sturingsmodel de gehele mix aan sturingsinstrumenten en -dimensies betreft.

Hoofdstuk V: Betrouwbaarheid & validiteit

Oorspronkelijk komen de concepten ‘betrouwbaarheid’ en ‘validiteit’ voort uit positivistisch kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek is echter een voornamelijk kwalitatieve casusstudie. Om te kunnen beoordelen wanneer een casusstudie betrouwbaar en valide is, hebben Gibbert, Ruigrok en Wicki (2008) casusstudies, gepubliceerd in tien invloedrijke wetenschappelijke managementtijdschriften tussen 1995 en 2000, vergeleken. Binnen validiteit wordt er een onderscheid gemaakt tussen interne, constructieve en externe validiteit.

Interne validiteit refereert naar de plausibiliteit van causale relaties tussen variabelen (Gibbert, Ruigrok & Wicki, 2008). Hoe sterker de argumentatie voor causale relaties, hoe beter verdedigbaar de conclusies en dus hoe hoger de interne validiteit. In dit onderzoek is de interne validiteit relatief hoog. De analyse van de sturingsinstrumenten, -dimensies en -modellen vindt plaats op basis van zowel beleidsdocumenten als experinterviews. De vraag die dit onderzoek stelt is hoe gemeenten naar een compact winkelgebied toewerken. De geïnterviewde centrummanagers en ambtenaren zijn betrokken bij het proces en weten dus welke beleidsinstrumenten ingezet worden, waarom en hoe zij op elkaar zouden moeten inwerken.

Constructieve validiteit gaat in op de vraag in hoeverre een studie onderzoekt wat het zegt te onderzoeken (Gibbert, Ruigrok & Wicki, 2008). Om deze mate van validiteit te verhogen, wordt gesuggereerd om een duidelijke rode lijn van bewijzen vast te stellen. In dit onderzoek wordt dit gedaan door de casussen op een systematische wijze te analyseren op basis van kernvariabelen. Deze kernvariabelen zijn ieder gekoppeld aan een deelvraag. De constructieve validiteit wordt daarmee voldoende geacht.

Externe validiteit betekent praktisch hetzelfde als generaliseerbaarheid (Gibbert, Ruigrok & Wicki, 2008). Zoals eerder is aangegeven in de afweging voor het kiezen voor een casusstudie zijn de uitkomsten van een casusstudie moeilijk te generaliseren. De externe validiteit van een casusstudie als deze is dus matig. De externe validiteit kan verhoogd worden door meerdere casusstudies te doen en vervolgens het collectief van deze studies te analyseren (Eisenhardt, 1989).

Een onderzoek is betrouwbaar als er geen willekeurige fouten inzitten, ofwel als onderzoekers op dezelfde conclusies kunnen komen door op dezelfde manier dezelfde data te analyseren (Gibbert, Ruigrok & Wicki, 2008). In dit onderzoek worden de casussen op een systematische manier op basis van kernvariabelen geanalyseerd. Tevens is duidelijk weergegeven welke bronnen zijn geraadpleegd. Om die reden wordt verondersteld dat het onderzoek goed te herhalen is. In dat opzicht is het onderzoek dus betrouwbaar. De transparantie van data is echter een lastiger verhaal. Vooral vanwege de huidige Europese wetgeving rondom privacy is het moeilijk om interviewverslagen te delen met externe partijen en onderzoekers.

Hoofdstuk VI: Data-analyse

Na de casusselectie, het bestuderen van beleidsdocumenten en het interviewen van betrokken professionals kan de aanpak van de verschillende gemeenten in kaart gebracht worden. Het in kaart brengen van het beleid van de casussen geschiedt op basis van de kernvariabelen en de deelvragen.

§ 6.1: Eerste deelvraag

In deze paragraaf worden de door de casussen ingezette sturingsinstrumenten getypeerd aan de hand van de type sturingsinstrumenten als omschreven in het theoretisch kader. Vervolgens wordt er per casus een korte uitleg over het ingezette sturingsinstrument gegeven indien dit van belang wordt geacht. Aan het einde van deze paragraaf zal de deelvraag op basis van de analyse beantwoord worden. In onderstaande tabel worden de deelvraag, kernvariabele en waarden kort herhaald.

Tabel 6a: Analyse kader eerste deelvraag

Deelvraag:	<i>'Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?'</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsinstrumenten</i>
Waarden:	<i>Zweep, Peen, Preek, Meerzijdig, Persoonsgericht</i>

§ 6.1.1: Peen

Subsidies

Ingezet door: Emmen, Venray, Hardenberg

Emmen: Binnenstadfonds

Naar aanleiding van de eerste interviewvraag betreffende de aanleiding voor het kiezen van een compacter winkelgebied gaf centrummanager Laurens Meijer aan dat dit initiatief vanuit de provincie Drenthe komt. De provincie heeft de conclusie getrokken dat er relatief veel leegstand in haar stedelijke kernen heerst en daarom heeft zij een Binnenstadfonds in het leven geroepen. De gemeente Emmen heeft na de totstandkoming van het Binnenstadfonds deze verder ontwikkeld binnen de door de provincie gestelde kaders.

Het tweede artikel van de Uitvoeringsregeling Binnenstadfonds (Provincie Drenthe, 2017) bevestigt het verhaal van Meijer en omschrijft het doel van het binnenstadfonds als volgt:

“De subsidie heeft tot doel het tot stand brengen van robuuste, toekomstbestendige, compacte binnensteden met minder structurele leegstand. Dit door o.a. het reduceren van winkelvloeroppervlaktes in kernwinkelgebieden van de zeven grootste kernen in Drenthe, die te kampen hebben met krimp, winkelsluiting en leegstand. De subsidie draagt hieraan bij door de gemeenten financieel te ondersteunen bij de herstructurering en herbestemming van deze kernwinkelgebieden.”

Dezelfde regeling schetst een aantal toetsingscriteria waar aan moet voldaan alvorens de provinciale subsidie toegekend kan worden. Zo moet er de gemeente minimaal 1/3 meefinancieren, zullen de voorgestelde ingrepen ‘op efficiënte en haalbare wijze’ moeten leiden tot het verminderen van winkelvloeroppervlak en het terugdringen van winkelleegstand.

De gemeente Emmen heeft binnen deze kaders een eigen Binnenstadfonds Gemeente Emmen (Gemeente Emmen, 2017) opgericht, bestaande uit een viertal subsidies:

Verplaatsingssubsidie

In artikel 6a tot en met artikel 6f van de beleidsregel wordt de verplaatsingssubsidie toegelicht. Deze subsidie is bedoeld voor ondernemers die willen verhuizen naar het kernwinkelgebied. Middels deze subsidie tracht de gemeente bij te dragen aan de kosten die herinvesteringen, verplaatsingskosten, aanloop- en stagnatieschade en reclame en berichtgeving van verhuizing met zich meebrengen.

Planontwikkelingssubsidie

De tweede subsidie die in deze beleidsregel wordt vastgesteld, is de planontwikkelingssubsidie. In artikelen 6g, 6h en 6i wordt deze subsidie toegelicht. Middels de planontwikkelingssubsidie wil de gemeente pandeigenaren ondersteunen leegstaande panden in transformatiegebieden te herontwikkelen dan wel de gebruiksmogelijkheden voor leegstaande panden in het kernwinkelgebied te verbeteren om daarmee de verhuurbaarheid van deze panden te verhogen.

Transformatiesubsidie

Voor het verbouwen dan wel aanpassen van vastgoed binnen transformatiegebieden zodat panden een andere bestemming dan detailhandel gegeven kunnen worden, wordt geregeld in artikelen 6j tot en met 6o onder de noemer 'transformatiesubsidie'.

Gevelverbeteringssubsidie

Tot slot verstrekt de gemeente subsidie aan zowel ondernemers als pandeigenaren om gevels in het oude centrum in het kernwinkelgebied te verbeteren (artikelen 6p & 6q). Het gaat hierbij om investeringen aan de luifel, pui en/of de entree van het pand.

Venray: Stimuleringsregeling

Om ondernemers te bewegen naar het kernwinkelgebied te verhuizen en pandeigenaren te stimuleren om panden buiten het centrum om te bouwen naar niet-winkelfuncties, heeft de gemeente de stimuleringsregeling in het leven geroepen. Deze regeling bestaat uit een tweetal subsidies:

Verplaatsingssubsidie

In artikel 2.1.3 van de Stimuleringsregeling Centrumvisie Venray (Gemeente Venray, 2018) wordt aangegeven dat de verplaatsingssubsidie bedoeld is voor ondernemers die gevestigd zijn in het transformatiegebied en willen verhuizen naar het kernwinkelgebied. Deze ondernemers kunnen de subsidie gebruiken om maximaal 75% van de verplaatsing-, verhuis-, inrichtings- en verbouwingskosten te dekken.

Transformatiesubsidie

Artikel 2.2.6 van de Stimuleringsregeling Centrumvisie Venray (Gemeente Venray, 2018) geeft aan dat de transformatiesubsidie bedoeld is voor vastgoedeigenaren die een pand met een detailhandelsbestemming in het transformatiegebied wil verbouwen naar een pand dat een andere bestemming kan dragen. De subsidie bedraagt maximaal 50% van de totale verbouwingskosten.

Hardenberg: Transformatiefonds

Artikel 1.2 van de Subsidieregeling Stimulering Detailhandel Hardenberg 2018 (Gemeente Hardenberg, 2018), geeft aan dat er een transformatiesubsidie beschikbaar is voor de concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied, de herontwikkeling van leegstaand vastgoed in het kernwinkelgebied en het verbeteren van winkelvastgoed in het kernwinkelgebied.

De subsidie bedraagt maximaal 50% van de totale planologische kosten, tot een maximum van €5000,-

Waarom is dit een peeninstrument?

Subsidies worden in het geval van dit vraagstuk in het leven geroepen om middels financiële prikkels (incentives) het verhuizen naar het compacte winkelgebied aantrekkelijker te maken voor de te sturen actoren. Derhalve zijn het penen.

Locatieontwikkeling (grondpolitiek)

Ingezet door: Hardenberg

De gemeente Hardenberg koopt panden op in straten en wijken waar sprake is van gebiedsontwikkeling, functieverandering of sloop. Het opkopen en vervolgens verbouwen dan wel slopen van dergelijke panden is financieel intensief. De rendementen van sloop of verbouwing zijn klein of nihil. De combinatie tussen deze is volgens Remko Schlepers, projectleider bij de gemeente, de reden waarom de door de gemeente opgekochte panden in een vrijemarktsituatie hoogstwaarschijnlijk niet gesloopt of herontwikkeld zouden worden. Het ingrijpen door de lokale overheid is daarmee gelegitimeerd. Op basis van financiële maatregelen worden uitzichtloze panden dus opgekocht en getransformeerd dan wel gesloopt.

Waarom is dit een peeninstrument?

De gemeente beïnvloedt de marktprocessen door zich als koper en ontwikkelaar te gedragen. Dit maakt de locatieontwikkeling een peenmaatregel.

Bedrijveninvesteringszone (BIZ)

Ingezet door: Weert

In Weert zijn er twee bedrijveninvesteringszones opgericht: een BIZ-O waarin de ondernemers verenigd zijn en een BIZ-V waarin de vastgoedeigenaren verenigd zijn. Dit blijkt uit de Visie op het Stadshart (gemeente Weert, 2017), het Convenant gezamenlijk werken aan het stadshart van Weert (Gemeente Weert & Provincie Limburg, 2017), de Eerste partiële herziening op de Structuurvisie Weert 2025 (Arts, M., 2017) en het interview met de centrummanager van Weert. Deze bedrijveninvesteringszones waarborgen de gezamenlijke organisatie van evenementen. Zo tracht de gemeente de identiteit van haar centrum te veranderen van een winkelcentrum naar een belevingscentrum.

Waarom is dit een peeninstrument?

De georganiseerde evenementen worden immers via een heffing-subsidiestructuur gefinancierd. Het gedrag van actoren wordt dus middels financiële incentives beïnvloed.

§ 6.1.2: Preek

Individuele informatievoorziening

Ingezet door: Emmen

Uit het interview met de centrummanager (in Emmen ook wel kwartiermaker genoemd) is gebleken dat er weinig gebruik werd gemaakt van het binnenstadfonds. Om dit knelpunt te verhelpen is de centrummanager met ondernemers en vastgoedeigenaren in gesprek gegaan om uit te leggen wat de voordelen zijn van het ondergaan van de voorgestelde transformatie. Wanneer een huurcontract tussen een ondernemer en een vastgoedeigenaar buiten het kernwinkelgebied afloopt, gaat de centrummanager met de ondernemer en de vastgoedeigenaar in gesprek. Het Binnenstadfonds wordt dus ondersteund door dit sturingsinstrument.

Waarom is dit een preekinstrument?

De centrummanager gaat een gesprek aan met de te sturen actoren waarin hij hen van informatie voorziet. Hij houdt dus een preek.

Gebiedsprofilering (Bidbook)

Ingezet door: Venray

Een van de manieren waarop de gemeente Venray een levendig, compact winkelgebied wil realiseren is door nieuwe ondernemers uit te nodigen zich te vestigen in leegstaande panden in het centrum (Gemeente Venray, Centrumvisie Venray, 2016). Om dit te realiseren wil de gemeente onder andere een bidbook publiceren waarmee ze startende ondernemers informeert over de kansen die Venray biedt. D

Waarom is dit een preekinstrument?

De gemeente probeert middels dit sturingsinstrument startende ondernemers te informeren over de kansen in hun binnenstad. De informatieverstrekking maakt dit instrument een preek.

Startersondersteuning

Ingezet door: Venray, Hardenberg

Venray

Naast het bidbook wil de gemeente startende ondernemers hulp bieden bij het opstarten van hun bedrijf (Gemeente Venray, Centrumvisie Venray, 2016). Zo wil ze rekening houden met mogelijke financiële belemmeringen en helpen bij het opstellen van een ondernemersplan.

Hardenberg

Starters zijn altijd zoekende naar een geschikte locatie om zich voor de eerste paar jaren te vestigen. De locatie moet voor de starter betaalbaar zijn en er moeten voldoende potentiële klanten langs de winkel lopen. Het centrummanagement helpt starters in dit proces door hierin te adviseren en begeleiden.

Waarom is dit een preekinstrument?

Startersondersteuning is een preekmaatregel omdat de gemeente dan wel het centrummanagement startende ondernemers probeert te sturen middels informatievoorziening.

§ 6.1.3: Zweep

Bestemmingsplannen

Ingezet door: Weert, Hardenberg

Weert

De Visie op het Stadshart (2017) stelt dat er niet wordt gekozen voor het actief ‘wegbestemmen’ van detailhandel buiten het winkelcentrum. Dit wordt bevestigd door Paul Kooij, de centrummanager van Weert. De redenen hiervoor verschillen echter. In de visie wordt gesteld dat wordt afgezien van het actief wegbestemmen van detailhandel in aanloopstraten vanwege eventuele planschade. De centrummanager zegt dat het middel als te heftig wordt ervaren.

Het is echter niet zo dat het bestemmingsplan niet gebruikt wordt. In panden buiten het kernwinkelgebied waar mensen wonen en het bestemmingsplan ‘centrum’ is, wordt deze gewijzigd naar ‘wonen’ (Gemeente Weert, Visie op het Stadshart, 2017). Als een dergelijk pand al een geruime tijd een andere niet-winkelfunctie vervuld wordt het bestemmingsplan van ‘centrum’ naar ‘gemengd’ gewijzigd. Dit geldt ook voor leegstaande winkelpanden buiten het winkelcentrum (Gemeente weert, Plan versterking stadshart Weert, 2017). Deze wijzigingen zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om in de toekomst een winkel in deze panden te vestigen.

Hardenberg

Bestemmingsplannen voor detailhandel worden gewijzigd naar wonen wanneer de gemeente een pand opgekocht heeft of een ondernemer middels het gebruik van het transformatiefonds of na informatievoorziening van het centrummanagement naar het compacte winkelcentrum verhuisd is. Dit is gebleken uit de interviews met het centrummanagement en een betrokken ambtenaar. Beiden zijn op aparte momenten geïnterviewd. Het actief ‘wegbestemmen’ van detailhandellocaties geschiedt dus enkel na een akkoord bereikt te hebben met de ondernemer dan wel pandeigenaar. De gemeente wil bestemmingsplanwijzigingen niet als een op zichzelf staand middel toepassen omdat dit niet past bij de manier van werken van de gemeente en de kosten van eventuele planschade niet te overzien zijn. Zowel de geïnterviewde projectmanager als de geïnterviewde centrummanager bevestigen dit. Bestemmingsplannen schetsen de wettelijke kaders waarbinnen de functie van een locatie juridisch bepaald is. Het wijzigen van bestemmingsplannen is dus een zweepmaatregel.

Emmen

In de Omgevingsvisie Emmen Centrum (Gemeente Emmen, 2017) staat dat zij een nieuwe omgevingsvisie op wil stellen in samenwerking met stakeholders. In het Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Emmen Centrum (Gemeente Emmen, 2017) staat dat wijzigingen in omgevingsplannen en -visies niet op korte termijn zal geschieden en deze ‘eventueel’ na evaluatie van de overige sturingsinstrumenten en een planschaderisicoanalyse ingezet zal worden. Daarom wordt dit sturingsinstrument in het Emmer geval buiten beschouwing gelaten.

Waarom is dit een zweepinstrument?

Bestemmingsplannen schetsen de wettelijke kaders waarbinnen een pand gebruikt mag worden. Het wijzigen van bestemmingsplannen is dus een zweepmaatregel omdat het actoren middels het gebruik

van het juridisch instrumentarium verplicht, verbiedt of in staat stelt een pand voor bepaalde doeleinden te gebruiken.

§ 6.1.4: Fysiek

Investerings in bereikbaarheid en de openbare ruimte

Ingezet door: Weert, Emmen

Weert

Weert probeert haar centrum aantrekkelijker te maken door te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte (Gemeente Weert, Visie op het Stadshart, 2017). Dit wordt bevestigd in het Plan versterking stadshart Weert (Gemeente Weert, 2017) en centrummanager Paul Kooij.

Een eerste onderdeel van deze opgave is de vergroening van het centrum. Met ‘vergroenen’ wordt voornamelijk investeringen in natuur bedoeld zoals het planten van bomen, het toevoegen van planten en de versterking van de biodiversiteit. Het tweede onderdeel van deze opgave is de verbetering van de toegankelijkheid van het centrum. Zo tracht de gemeente haar bereikbaarheid per fiets, OV en elektrische auto te verbeteren door te investeren in veilige fietsroutes en -stallingen, e-laadpalen en OV-lijnen van en naar België.

Emmen

In Emmen wil men het centrum onder andere aantrekkelijker maken door te investeren in bereikbaarheid (Gemeente Emmen, Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Emmen Centrum, 2017) (Gemeente Emmen, Omgevingsvisie Emmen Centrum, 2017). Men wil nieuwe paarkeervoorzieningen realiseren, het kernwinkelgebied beter markeren, het stationsgebied herinrichten en fietsroutes versterken. Naast bereikbaarheid wil ze ook de algemene kwaliteit van de openbare ruimte verbeteren door het centrum en de aanlooproutes te vergroenen.

Waarom is dit een fysiek instrument?

In het theoretisch kader werd verwacht dat fysieke sturing geen rol zou spelen in dit vraagstuk, om die reden was fysiek geen waarde van de kernvariabele sturingsinstrumenten. Echter, investeringen in de openbare ruimte zou opgevat kunnen worden als een vorm van fysieke sturing. Door meer en betere fietsvoorzieningen, OV-lijnen en e-palen te realiseren wordt het fysiek mogelijk gemaakt om via ‘schone’ alternatieven naar en door de stad te reizen. De herinrichting van fietsroutes en stationsgebieden kan hierbij ook helpen. De investeringen in de vergroening van het centrum kan gezien worden als een ‘zachte’ vorm van fysieke sturing, omdat het stimulerend kan werken.

§ 6.1.5: Meerzijdig

Formele overlegstructuren

Ingezet door: Weert, Venray, Hardenberg

Weert: Bedrijveninvesteringszones & Centrummanagement

Bedrijveninvesteringszones

Zoals eerder vermeld is een bedrijveninvesteringszone in essentie een peenmaatregel. De georganiseerde evenementen worden immers via een heffing-subsidiestructuur gefinancierd. In Weert worden de bedrijveninvesteringszones echter niet alleen gebruikt als financieringsorganen, maar ook

als overlegorganen die, net als de gemeente en de brancheverenigingen, vertegenwoordigd zijn in het centrummanagement. Dit blijkt uit het interview met de centrummanager en de website van het centrummanagement Weert (n.d.).

Centrummanagement

In Weert is er sprake van een centrummanagement dat een rol vervult in de totstandkoming en uitvoering van het beleid voor het kernwinkelgebied. Het belang van dit samenwerkingsplatform wordt bevestigd in het Plan versterking Stadshart (Gemeente Weert, 2017), het Convenant Gezamenlijk werken aan het stadshart van Weert (Gemeente Weert & Provincie Limburg, 2017) en de Visie op het Stadshart (Gemeente Weert, 2017).

In het centrummanagement zijn de volgende organisaties betrokken (Centrummanagement Weert, n.d.):

- Ondernemers Binnenstad (Vertegenwoordigen ook BIZ-O)
- Ondernemers Muntpassage (Vertegenwoordigen ook BIZ-O)
- Horeca Nederland (Vertegenwoordigen ook BIZ-O)
- Vereniging Commerciële Vastgoedeigenaren (Vertegenwoordigen ook BIZ-V)
- Bewonersorganisatie Binnenstad
- Gemeente Weert

Venray: Aanjaagteam & VenrayBloeit!

Aanjaagteam

De visie van Venray wordt uitgevoerd door een aanjaagteam bestaande uit publieke en private partijen. Naast een onafhankelijke projectleider, heeft het aanjaagteam twee leden van Stichting Venray Centraal (de ondernemersvereniging van het kernwinkelgebied in Venray) en twee vastgoedeigenaren. Maatschappelijke partijen en burgerverenigingen vervullen dus geen rol in de uitvoering van de visie.

VenrayBloeit!

De gemeente met diverse partners de stichting VenrayBloeit opgezet (VenrayBloeit!, n.d.). In deze stichting werken diverse organisaties, zowel publiek als privaat, samen om het centrum van Venray op de kaart te zetten middels een gecoördineerd marketing en promotiebeleid. De aangesloten organisaties zijn ondernemersverenigingen, cultuur- en evenementenorganisaties, het onderwijs en de gemeente. Aan de leiding van de stichting staat de stuurgroep, bestaande uit ambassadeurs. Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor de visie van het platform, stakeholdermanagement en sporadisch voor het leiden van projecten.

Hardenberg: Centrummanagement

Hardenberg kent een centrummanagement waarin publieke en private partners samen vorm geven aan de uitwerking van de visie. In deze stichting werken de VvE vastgoedeigenaren, banken, stichting recreatie en toerisme, gemeente Hardenberg, Ondernemersstartpunt, Weekmarkt en O.M.A. Horeca samen. De Centrummanager is de spin in het web die deze partijen verbindt.

Waarom is dit een meerzijdig instrument?

Overlegstructuren zijn meerzijdige sturingsinstrumenten omdat zij de te sturen actoren de mogelijkheid bieden met de gemeente samen te werken in de totstandkoming en uitvoering van het beleid.

Gezamenlijke beleidsvorming

Ingezet door: Weert, Emmen, Hardenberg

Weert: Opstellen cultureel manifest

De gemeente Weert wil graag investeren in de Weerter identiteit. Dit belang van cultuur wordt benadrukt door de centrummanager. Historische panden en monumenten moeten ‘herwaardeerd’ worden. Ook moet er meer aandacht komen voor de facilitering van creatieve ondernemers en particuliere initiatieven. Het kader hiervoor moet geschetst worden in een ‘cultureel manifest’ (Gemeente Weert, Visie op het Stadshart, 2017), opgesteld op basis van samenwerking met omliggende gemeenten, cultuurfondsen, ondernemers, maatschappelijke partners en de provincie. Dit moet leiden tot de ontwikkeling van twee nieuwe ‘culturele broedplaatsen’ naast de reeds bestaande broedplaats. In deze ‘broedplaatsen’ werken culturele instellingen en culturele ondernemers samen (Gemeente Weert & Provincie Limburg, Convenant gezamenlijk werken aan het stadshart van Weert, 2017)

Emmen: Opstellen uitstallingen- en reclamebeleid

De gemeente Emmen wil de uitstraling van het centrum versterken door een uitstallingen- en reclamebeleid op te stellen (Gemeente Emmen, Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Emmen Centrum, 2017). De uniformiteit en herkenbaarheid die dit opbrengt zou een positief effect hebben op de uitstraling van het kernwinkelgebied. Er wordt gesteld dat ondernemers uit het centrum een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van het uitstallingen- en reclamebeleid moeten spelen.

Hardenberg: Creatie van brancheprofielen

In de Detailhandelsstructuurvisie Hardenberg (Gemeente Hardenberg, 2017) staat dat de gemeente tezamen met lokale ondernemers en vastgoedeigenaren brancheprofielen op willen stellen. In deze profielen wordt ingegaan op het karakter en ontwikkelmogelijkheden van de betreffende straat. In Hardenberg wordt actief gekeken naar het DNA en onderscheidende karakter van een aanloopstraat. Hierdoor tracht men aandacht te schenken aan de verrassende winkels die er te vinden zijn en nieuwe verrassende winkels aan te trekken. Volgens centrummanager Eduard Plate creëert deze aanpak ook draagvlak onder de ondernemers.

Waarom is dit een meerzijdig instrument?

Gezamenlijke beleidsvorming is een vorm van meerzijdige sturing omdat de in- en uitvoering van het beleid op een bottom-up wijze voortvloeit uit debat en deliberatie tussen de gemeente en de te sturen actoren.

§ 6.1.6: Persoonsgericht

Centrummanager

Ingezet door: Weert, Emmen, Venray, Hardenberg

De centrummanager is degene die de partijen binnen formele overlegstructuren zoals het centrummanagement verbindt zodat zij tot overeenstemming kunnen komen. Tevens speelt hij of zij een verbindende rol voor de relatie tussen stakeholders buiten formele overlegstructuren en bij gezamenlijke beleidsvorming buiten formele overlegstructuren. In sommige gevallen wordt de centrummanager ook wel kwartiermaker of projectleider genoemd.

Waarom is dit een Persoonsgericht instrument?

Een centrummanager is een sturingsagent die een diversiteit aan partijen met elkaar verbindt. Dit maakt de centrummanager een persoonsgericht sturingsinstrument, waar hij/zij zélf een instrumentele functie heeft. De centrummanager is dus een persoonsgericht instrument dat het meerzijdig instrumentarium versterkt, zoals omschreven in paragraaf 1.4.3 van het theoretisch kader.

§ 6.1.7: Beantwoording deelvraag

‘Welke typen sturingsinstrumenten worden ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?’

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de case-analyses betreffende de kernvariabele ‘sturingsinstrumenten’ samengevoegd.

Tabel 7: Ingezette beleidsinstrumenten getypeerd en op casus gesorteerd.

Sturingsinstrument	Type sturingsinstrument	Casus
Bestemmingsplan	Zweep	Weert
Investerings in openbare ruimte	Fysiek	
Opstellen cultureel manifest	Meerzijdig	
Bedrijveninvesteringszone (BIZ)	Peen & meerzijdig	
Centrummanager	Persoonsgericht	
Verplaatsingssubsidie	Peen	Emmen
Planontwikkelingssubsidie	Peen	
Transformatiesubsidie	Peen	
Gevelverbeteringssubsidie	Peen	
Investerings in bereikbaarheid en openbare ruimte	Fysiek	
Opstellen uitstallingen- en reclamebeleid	Meerzijdig	
Kwartiermaker	Persoonsgericht	
Gebiedsprofilering (Bidbook)	Preek	Venray
Startersondersteuning	Preek	
Marketing en Promotie (VenrayBloeit 2.0)	Meerzijdig	
Herinrichting openbare ruimte	Meerzijdig	
Verplaatsingssubsidie	Peen	
Transformatiesubsidie	Peen	
Projectleider aanjaagteam	Persoonsgericht	
Locatieontwikkeling (grondpolitiek)	Peen	Hardenberg
Transformatiefonds	Peen	
Centrummanager	Persoonsgericht	
Bestemmingsplanwijziging	Zweep	
Brancheprofielen	Meerzijdig	
Startersondersteuning	Preek	

Tegen de verwachting in komt het fysieke sturingsinstrument twee keer voor in de vorm van investeringen in bereikbaarheid en de openbare ruimte. Elke casus heeft ten minste een peen en een meerzijdig sturingsinstrument. De peen lijkt het meest populair. Negen van de achtentwintig ingezette sturingsinstrumenten zijn peen. Dat is bijna een derde van het totaal. De zweep is het minst populair. Naast het feit dat maar twee casussen hem gebruiken, is de intensiteit van het gebruik betrekkelijk laag. De zweep wordt door de casussen niet ingezet in de traditionele imperatieve vorm, maar vooral

op basis van samenspraak. Wel zou de aanwezigheid van de optie om bestemmingsplannen te wijzigen als een soort stok achter de deur kunnen fungeren in de vorm van de in het theoretisch kader besproken ‘shadow of hierarchy’. Het hebben van zo een stok achter de deur kan de kans op freeridership van partijen verkleinen.

Op basis van de bestudeerde casussen wordt er vooral een combinatie tussen penen, preken, meerzijdige en persoonsgerichte sturingsinstrumenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren, waarin de peen de hoofdrol speelt. Soms wordt deze combinatie versterkt met investeringen in de openbare ruimte of bestemmingsplanwijzigingen. De laatste geschiedt alleen op basis van samenspraak.

§ 6.2: Tweede deelvraag

In deze paragraaf worden de door de casussen ingezette sturingsinstrumenten in een dimensie geplaatst op basis van de dimensies als omschreven in het theoretisch kader. Vervolgens zal de deelvraag op basis van de analyse beantwoord worden. In onderstaande tabel worden de deelvraag, kernvariabele en waarden kort herhaald.

Tabel 6b: Analysekader tweede deelvraag

Deelvraag:	<i>‘Op welke manier worden de ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd?’</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsdimensies</i>
Waarden:	<i>Verruimend, Beperkend, Algemeen, Individueel, Actief (alleen preek), Passief (alleen preek)</i>

§ 6.2.1: Verruimend

Subsidies

Ingezet door: Emmen, Venray, Hardenberg

De (extra) financiële middelen die uit de subsidies voortkomen vergroten de mogelijkheid van de te sturen actoren om bepaalde keuzes te maken. Zo kunnen bijvoorbeeld vastgoedeigenaren gestimuleerd worden winkelpanden om te bouwen tot panden met een niet-functie door een (gedeeltelijke) kostendekking van verbouwingen, of kunnen ondernemers verleid worden te verhuizen naar het compacte winkelcentrum door een (gedeeltelijke) kostendekking van gevelverbeteringen en verhuiskosten. Zodoende zijn alle subsidies verruimend van aard.

Locatieontwikkeling (grondpolitiek)

Ingezet door: Hardenberg

De actieve grondpolitiek van de gemeente is verruimend, omdat het vastgoedeigenaren die niet in staat zijn hun vastgoed te verhuren of verbouwen in staat stelt hun vastgoed te verkopen. In de marktsituatie kunnen zij dit niet. De mogelijkheden voor pandeigenaren zijn dus vergroot.

Bedrijveninvesteringszone (BIZ)

Ingezet door: Weert

Een BIZ stelt een groep ondernemers en/of eigenaren van niet-woningen middels een belasting-subsidiestructuur in staat activiteiten te ondernemen die zij individueel niet kunnen ondernemen.

Bovendien worden de bedrijveninvesteringszones in Weert gebruikt als overlegorganen, wat de leden van deze organisaties invloed geeft in de besluitvorming. De mogelijkheden van de ondernemers/pandeigenaren wordt dus vergroot. De BIZ is daarom een verruimende maatregel.

Individuele informatievoorziening

Ingezet door: Emmen

De individuele informatievoorziening helpt de mogelijkheden van de te sturen actoren te vergroten door verdere uitleg van het binnenstadfonds en haar intenties te geven. De te sturen actoren kunnen daardoor informatie tot zich nemen die zij eerder niet hadden. Daarmee is deze informatievoorziening verruimend.

Gebiedsprofilering (Bidbook)

Ingezet door: Venray

Het bieden van inzichten in de startermogelijkheden in het centrum van Venray verbreedt de blik van startende ondernemers omdat het informatie kan bieden waarover deze starters voor de publicatie van dit bidbook niet beschikten. Dit maakt het dat het instrument zich in de verruimende dimensie bevindt.

Startersondersteuning

Ingezet door: Venray, Hardenberg

Startersondersteuning is verruimend in de zin dat de informatie die verstrekt en de hulp die aangeboden wordt de mogelijkheden van starters vergroot, omdat het eventuele opstartproblemen helpt oplossen.

Formele overlegstructuren

Ingezet door: Weert, Venray, Hardenberg

Formele overlegstructuren bieden de te sturen actoren de mogelijkheid om formeel invloed uit te oefenen in de totstandkoming en uitvoering van het gemeentelijk beleid. Ergo, het formele overlegstructuren zijn verruimende sturingsinstrumenten.

Gezamenlijke beleidsvorming

Ingezet door: Weert, Hardenberg

De gezamenlijke beleidsvorming in Weert en Hardenberg stelt de te sturen actoren in staat om het gemeentelijke beleid te beïnvloeden dan wel vorm te geven of uit te voeren. Om die reden is dit een verruimend sturingsinstrument.

Centrummanager

Ingezet door: Weert, Emmen, Venray, Hardenberg

De centrummanager verbindt de deelnemende/belanghebbende partijen. Dit maakt het dat zij in staat worden gesteld elkaars beleid en gedrag te versterken en belangrijke kennis en informatie met elkaar te

kunnen delen. Dit vergroot de mogelijkheden van de actoren en is daarom een vorm van verruimende sturing.

Investerings in bereikbaarheid en openbare ruimte

Ingezet door: Weert, Emmen

De verbeteringen in de bereikbaarheid en openbare ruimte maken het makkelijker voor mensen om van en naar het centrumgebied te reizen en vergroot dus hun mogelijkheden. Derhalve zijn de investeringen een verruimende maatregel.

§ 6.2.2: Beperkend

Bestemmingsplannen

Ingezet door: Weert, Hardenberg

De bestemmingsplannen die gewijzigd worden zorgen, zowel in het geval van Weert als in het geval van Hardenberg, voor een vermindering van het aantal functies dat een pand buiten het kernwinkelgebied kan bekleden. Dit betekent een verkleining van mogelijkheden van individuen en organisaties. Om die reden wordt gesteld dat de bestemmingsplanwijziging in de beperkende dimensie wordt uitgevoerd.

Gezamenlijke beleidsvorming

Ingezet door: Emmen

Het opstellen van uitstallingen- en reclamebeleid zal leiden tot regels waaraan ondernemers zich moeten houden. Deze regels waren er voordat dit beleid vastgesteld werd niet. De mogelijkheden van ondernemers worden dus verkleind. Daarom is het opstellen van uitstallingen- en reclamebeleid een beperking.

§ 6.2.3: Algemeen

Bestemmingsplannen

Ingezet door: Weert, Hardenberg

Een bestemmingsplan is locatiegebonden en bepalend voor de functies die de betreffende locatie mag vervullen. Het maakt daarbij niet uit wie de eigenaar is. Derhalve wordt het wijzigen van bestemmingsplannen in de algemene dimensie geplaatst.

Bedrijveninvesteringszone (BIZ)

Ingezet door: Weert

Als een Bedrijveninvesteringszone eenmaal ingesteld is, geldt zij voor alle ondernemers dan wel eigenaren van niet-woningen in het aangegeven gebied. Er is dus geen sprake van verschillen op individuele basis en kan in de algemene dimensie geplaatst worden.

Gebiedsprofilering (Bidbook)

Ingezet door: Venray

Het bidbook dient alle startende ondernemers inzichten te geven in de mogelijkheden die voor hen in Venray liggen. Het document is voor alle startende ondernemers bedoeld en is openlijk toegankelijk. Derhalve is het bidbook een instrument dat in de algemene dimensie geplaatst is.

Investerings in bereikbaarheid en openbare ruimte

Ingezet door: Weert, Emmen

Er is geen sprake van een verschil in openbare ruimte tussen individuen of organisaties. Fietspaden en parkeerplaatsen zijn niet bedoeld voor bepaalde individuen maar kunnen door een ieder gebruikt worden. De investeringen in bereikbaarheid en de openbare ruimte en zijn dus algemeen.

§ 6.2.4: *Individueel*

Centrummanager

Ingezet door: Weert, Emmen, Venray, Hardenberg

Om de partijen het met elkaar eens te laten worden, zal de centrummanager in moeten spelen op de belangen en interesses van alle partijen. De inhoud van de sturing kan om die reden per organisatie verschillen. Om die reden is de centrummanager in de individuele dimensie te plaatsen.

Subsidies

Ingezet door: Emmen, Venray, Hardenberg

Alle subsidies die de casussen voor het realiseren van compacte kernwinkelgebieden beschikbaar hebben gesteld zijn op aanvraag. Het is dus niet zo dat de subsidies voor iedereen gelden. Zodoende zijn dergelijke subsidies dus in de individuele dimensie te plaatsen.

Individuele informatievoorziening

Ingezet door: Emmen

De individuele informatievoorziening door de centrummanager van Emmen vindt plaats op basis van een persoonlijk gesprek tussen de centrummanager en een ondernemer en/of pandeigenaar. Dit maakt het dat de individuele informatievoorziening individueel van aard is.

Locatieontwikkeling (grondpolitiek)

Ingezet door: Hardenberg

Het is niet zo dat de gemeente Hardenberg alle leegstaande panden buiten het kernwinkelgebied opkoopt. Zij koopt louter specifieke panden in bepaalde wijken op. Derhalve is de locatieontwikkeling in Hardenberg individueel te beschouwen.

Startersondersteuning

Ingezet door: Venray, Hardenberg

De startersondersteuning in Venray en Hardenberg is persoonlijk. Starters hebben allen hun eigen problemen en worden daar persoonlijk bij geholpen. De ondersteuning verschilt dus per starter. Ergo, de startersondersteuning valt in de individuele dimensie.

Formele overlegstructuren

Ingezet door: Weert, Venray, Hardenberg

Formele overlegstructuren zijn individueel van aard. Ten eerste zitten er een gelimiteerd aantal partijen aan tafel en kan het zo zijn dat er belangengroepen ontbreken. Ten tweede kan het zo zijn dat bijvoorbeeld een koepelorganisatie voor horecagelegenheden een rol heeft in de overlegstructuur, maar niet alle horecagelegenheden in de betreffende stad zich bij deze koepel aangesloten hebben. De inhoud van dit instrument verschilt dus per actor.

Gezamenlijke beleidsvorming

Ingezet door: Weert, Hardenberg

Gezamenlijke beleidsvorming is net als formele overlegstructuren individueel van aard omdat niet elke belanghebbende evenveel invloed heeft of überhaupt aan tafel zit. Dit maakt het dat de inhoud van dit instrument per actor verschilt.

§ 6.2.5: Actief

Zoals eerder omschreven kunnen alleen preken in de actieve dimensie geplaatst worden. Alle door de casussen ingezette preken voor de realisatie van compacte kernwinkelgebieden (individuele informatievoorziening, gebiedsprofilering en startersonderstuning) kunnen in de actieve dimensie geplaatst worden, omdat de gemeente, de centrummanager of de bestuurders van formele overlegstructuren op actieve wijze informatie verspreiden.

§ 6.2.6: Passief

Zoals eerder omschreven kunnen alleen preken in de passieve dimensie geplaatst worden. In geen van de geanalyseerde casussen wordt de preek op een passieve manier ingezet.

§ 6.2.7: Beantwoording deelvraag

‘Op welke manier worden de ingezette sturingsinstrumenten uitgevoerd?’

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de case-analyses betreffende de kernvariabele ‘sturingsdimensies’ samengevoegd en toegevoegd aan de tabel waarin ze getypeerd zijn.

Tabel 8: Beleidsinstrumenten getypeerd en in hun dimensies geplaatst.

Sturingsinstrument	Type	Verruimend/ Beperkend	Algemeen/ Individueel	Actief/ Passief	Casus
Bestemmingsplan	Zweep	Beperkend	Algemeen		Weert
Investerings in openbare ruimte	Fysiek	Verruimend	Algemeen		
Opstellen cultureel manifest	Meerzijdig	Verruimend	Algemeen		
Bedrijveninvesteringszone (BIZ)	Peen & meerzijdig	Verruimend	Algemeen		
Centrummanager	Persoonsgericht	Verruimend	Individueel		
Verplaatsingsubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	Emmen
Planontwikkelingsubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	

Transformatiesubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	
Gevelverbeteringssubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	
Investerings in bereikbaarheid en openbare ruimte	Fysiek	Verruimend	Algemeen	-	
Opstellen uitstallingen- en reclamebeleid	Meerzijdig	Beperkend	Algemeen	-	
Kwartiermaker	Persoonsgericht	Verruimend	Individueel	-	
Individuele informatievoorziening	Preek	Verruimend	Individueel	Actief	
Gebiedsprofilering (Bidbook)	Preek	Verruimend	Algemeen	Actief	Venray
Startersondersteuning	Preek	Verruimend	Individueel	Actief	
Marketing en Promotie (VenrayBloeit 2.0)	Meerzijdig	Verruimend	Algemeen	-	
Herinrichting openbare ruimte	Meerzijdig	Verruimend	Algemeen	-	
Verplaatsingsubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	
Transformatiesubsidie	Peen	Verruimend	Individueel	-	
Projectleider aanjaagteam	Persoonsgericht	Verruimend	Individueel	-	
Locatieontwikkeling (grondpolitiek)	Peen	Verruimend	Individueel	-	Hardenberg
Transformatiefonds	Peen	Verruimend	Individueel	-	
Centrummanager	Persoonsgericht	Verruimend	Individueel	-	
Bestemmingsplanwijziging	Zweep	Beperkend	Algemeen	-	
Brancheprofielen	Meerzijdig	Verruimend	Algemeen	-	
Startersondersteuning	Preek	Verruimend	Individueel	Actief	

Zoals te zien in de bovenstaande tabel zijn tweeëntwintig van de achtentwintig ingezette sturingsinstrumenten verruimend van aard. De casussen lijken dus grotendeels de voorkeur te hebben voor een verruimende manier van uitvoering. Als het gaat om de keuze tussen de algemene of individuele dimensie is er meer verdeeldheid. Vijftien sturingsinstrumenten zijn ingezet in de individuele dimensie, terwijl er dertien in de algemene dimensie geplaatst is. In dit vlak is er ook een groot verschil tussen de casussen. In Weert lijkt men een voorkeur te hebben voor de algemene dimensie, terwijl men in Emmen een voorkeur heeft voor de individuele dimensie. Venray en Hardenberg kiezen voor een combinatie tussen beide. Wanneer de type-kolom vergeleken wordt met de algemeen/individueel-kolom lijkt er een correlatie te zitten tussen het gebruik van de peen en de individuele dimensie. Dit is niet vreemd, omdat subsidies op aanvraag individuele maatregelen zijn. Als laatste zijn alle toegepaste preken actief op de actief-passief dimensie. Dit zou betekenen dat op het gebied van de preek de casussen pro-actief handelen.

Op basis van de bestudeerde casussen kan dus gesteld worden dat de manier waarop de sturingsinstrumenten uitgevoerd worden grotendeels verruimend is, er een combinatie is tussen het gebruik van de individuele en algemene dimensie en dat alle preken actief zijn.

§ 6.3: Derde deelvraag

In deze paragraaf worden de mixen van type sturingsinstrumenten en dimensies die de casussen toepassen in een model geplaatst op basis van de modellen als omschreven in het theoretisch kader. In onderstaande tabel worden de deelvraag, kernvariabele en waarden kort herhaald.

Tabel 6c: Analyse kader derde deelvraag

Deelvraag:	<i>'In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?'</i>
Kernvariabele:	<i>Sturingsmodellen</i>
Waarden:	<i>Hiërarchie, Netwerk, Pluriformiteit, Interdependentie, Voluntariare sturing, Imperatieve sturing</i>

§ 6.3.1: Weert

Hiërarchie versus netwerk

Zoals eerder vermeld is er in Weert sprake van een centrummanagement dat een rol vervult in de totstandkoming en uitvoering van het beleid voor het kernwinkelgebied. In dit centrummanagement is een diversiteit aan koepelorganisaties vertegenwoordigd. Daarnaast zijn individuele eigenaren, ondernemers, bewoners en culturele en maatschappelijke organisaties meerdere keren om hun mening gevraagd (Arts, M, 2017). Het sturingsmodel dat Weert hanteert is bij uitstek een netwerkmodel.

Over pluriformiteit en interdependentie

Omdat er vele verschillende organisaties betrokken zijn (verschillende branches, vastgoedeigenaren, de gemeente, bewoners) is het netwerk vrij pluriform. De actoren 'Ondernemers Binnenstad' en 'Ondernemers Muntpassage' zijn op zichzelf pluriform vanwege de diversiteit aan ondernemers die hieronder vallen.

De netwerkstructuur creëert een wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente en de te sturen actoren. De gemeente is voor de uitvoering en vorming van het beleid afhankelijk van de partners waarmee zij optrekt. Zonder de kennis en informatie die de te sturen actoren met de gemeente delen, kan zij geen adequaat beleid voeren. Het heeft immers weinig nut te investeren in de openbare ruimte waar dat markttechnisch niet nodig is. Voor de ondernemers en de burgers is de steun van de overheid van belang omdat zij de financiële middelen en juridische mogelijkheden niet hebben om in de openbare ruimte, waar zij allemaal gebruik van maken, te investeren.

Voluntaire versus imperatieve sturing

Het beleid wordt uitgevoerd en bedacht op basis van een hoge mate van debat en deliberatie waarin de te sturen actoren een actieve rol spelen. De machtsverdeling op basis van interdependenties maakt de sturing voluntaire. De actoren moeten immers een akkoord bereiken over de beleidsvorming en -uitvoering. Daar moet wel bij gezegd worden dat ondernemers met de voeten kunnen stemmen en de gemeente de macht heeft om middels het juridisch instrumentarium bepaald beleid te forceren. Dat is een indirecte imperatieve kanttekening bij deze vorm van voluntaire sturing.

§ 6.3.2: Emmen

Hiërarchie versus netwerk

Samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners is beperkt aanwezig. Zo zijn/worden stakeholders betrokken bij het uitstallingen- en reclamebeleid. Bovendien probeert de kwartiermaker een compromis te vinden tussen de belangen van een diversiteit aan belanghebbenden. De penen en investeringen in de bereikbaarheid en openbare ruimte zijn echter vrij top-down van opzet. De penen komen zelfs voort uit een door de provincie gestuurd beleid. Wat interessant is, is dat de er individuele informatievoorziening nodig was om de top-down georiënteerde penen kracht bij te zetten. Op basis

van de gegevens wordt geconcludeerd dat er sprake is van een combinatie tussen het hiërarchische en netwerkmodel.

Over pluriformiteit en interdependentie

Het uitstallingen- en reclamebeleid moe(s)t tot stand komen op basis van overleg met ondernemers uit het kernwinkelgebied. Dit is een pluriform proces, omdat er verschillende type ondernemingen in het Emmer centrum te vinden zijn. Aan de andere kant zijn er geen bewoners of maatschappelijke partners betrokken bij het opstellen van dit beleid.

De interdependentie blijkt uit de noodzaak voor de individuele informatievoorziening. Zonder deze actieve preek van de persoonsgerichte kwartiermaker schijnt het bestaan van de subsidies weinig effect te hebben in de realisatie van een compact winkelgebied. De ondernemers en pandeigenaren hebben de subsidies nodig om te kunnen verhuizen of verbouwen, maar de gemeente zal geen compact winkelgebied realiseren als de ondernemers en pandeigenaren de nodige stappen hiertoe niet zetten.

Voluntaire versus imperatieve sturing

Ondanks het feit dat het geen sprake is van volledige netwerksturing, is de sturing wel betrekkelijk voluntair. Het grootste gedeelte van het gemeentelijke beleid is gebaseerd op het binnenstadfonds. Ondernemers zijn niet verplicht om van dit fonds gebruik te maken en kunnen dus gewoon blijven zitten waar ze zitten. Het uitstallingen- en reclamebeleid brengt wel beperkingen met zich mee, maar de ondernemers die met deze beperkingen te maken krijgen hebben aan tafel gezeten bij de totstandkoming ervan.

§ 6.3.3: Venray

Hiërarchie versus netwerk

Zoals eerder vermeld wordt de visie uitgevoerd door een aanjaagteam bestaande uit publieke en private partijen. Naast de onafhankelijke projectleider, heeft het aanjaagteam twee leden van Stichting Venray Centraal (de ondernemersvereniging van het kernwinkelgebied in Venray) en twee vastgoedeigenaren. Maatschappelijke partijen en burgerverenigingen vervullen dus geen rol in de uitvoering van de visie. Als het gaat om de marketing en promotie werkt de gemeente met allerlei semipublieke, private en belangenorganisaties samen in VenrayBloeit!.

Ondanks het feit dat de subsidies top-down zijn opgezet, wordt op basis van de samenwerking binnen het aanjaagteam en VenrayBloeit gesteld dat Venray het netwerkmodel toepast.

Over pluriformiteit en interdependentie

De pluriformiteit van het aanjaagteam is beperkt. Ondernemers en vastgoedeigenaren zijn vertegenwoordigd, maar er zitten geen burgers of maatschappelijke organisaties aan tafel. Venray Centraal is als actor pluriform, omdat zij een veelvoud van verschillende type ondernemingen vertegenwoordigd.

VenrayBloeit is daarentegen zeer pluriform. De organisaties die betrokken zijn in dit platform vertegenwoordigen een grote diversiteit aan ondernemingen, leefbaarheidsinitiatieven, cultuurorganisaties en onderwijsinstellingen. Naast Venray Centraal zijn ook het Venrays Ondernemersplatform en Leefstijlenakkoord Venray vrij pluriforme actoren gezien de diversiteit in hun achterbannen.

Uit de correspondentie met een ambtenaar van de gemeente bleek dat men achteraf wellicht meer voorlichting had kunnen geven over de beschikbare subsidiemiddelen. Daarnaast zou er in eerste instantie een gebrek aan draagvlak onder pandeigenaren zijn geweest. Hieruit blijkt de interdependentie tussen de gemeente en de vastgoedeigenaren, waardoor de top-down opzet van de penen initieel niet het gewenste effect hadden.

Voluntaire versus imperatieve sturing

In Venray is er sprake van een hoge mate van volontaire sturing. Ondernemers en vastgoedeigenaren zijn niet verplicht om de subsidies af te nemen en spelen een prominente rol in de uitvoering van de centrumvisie. Als het gaat om de marketing en promotie wordt er met een grote variëteit aan organisaties overleg gepleegd om tot een besluit te komen.

§ 6.3.4: Hardenberg

Hiërarchie versus netwerk

Hardenberg kent een centrummanagement waarin publieke en private partners samen vorm geven aan de uitwerking van de visie. In deze stichting werkt de gemeente samen met lokale ondernemers, toerismeorganisaties, vastgoedeigenaren, burgerinitiatieven en banken samen. De Centrummanager is de spin in het web die deze partijen verbindt. Op een lokaler niveau worden brancheprofielen gezamenlijk met ondernemers uit de straat ontwikkeld, wat de invloed van de te sturen actoren verder vergroot. Op basis van deze gegevens wordt geconcludeerd dat Hardenberg het netwerkmodel hanteert.

Over pluriformiteit en interdependentie

In het centrummanagement en bij de brancheprofielen zijn een grote diversiteit aan organisaties vertegenwoordigd. Er is dus sprake van een hoge mate van pluriformiteit. De actoren in de netwerken zijn niet heel pluriform omdat zij veelal een specifieke sector vertegenwoordigen.

De interdependentie tussen de gemeente en de actoren en tussen de actoren zelf is ook hoog. Door uitgewerkte overlegstructuren kan niet alleen de gemeente invloed uitoefenen op de te sturen actoren, maar kunnen de te sturen actoren ook invloed uitoefenen op de gemeente.

Voluntaire versus imperatieve sturing

Er wordt veel op basis van consensus gewerkt. Dit maakt het dat de sturing in het Hardenberger geval zonder meer volontair is. Zelfs de bestemmingsplanwijzigingen geschieden op basis van samenspraak. Ter relativering van dit punt kan er sprake zijn van een 'shadow of hierarchy', waarbij bestemmingsplanwijzigingen ook als een stok achter de deur kunnen werken voor actoren die in eerste instantie niet mee willen werken aan de realisatie van een compact kernwinkelgebied.

§ 6.3.5: Beantwoording deelvraag

'In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?'

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de case-analyses betreffende de kernvariabele 'sturingsmodel' samengevoegd.

Tabel 9: Evaluatie sturingsmodellen per casus.

Casus	Schaal	Mate
Weert	Hiërarchisch/Netwerk	Netwerk
	Pluriformiteit	Hoog
	Interdependentie	Hoog
	Volontair/Imperatief	Volontair
Emmen	Hiërarchisch/Netwerk	Combinatie
	Pluriformiteit	Matig
	Interdependentie	Hoog
	Volontair/Imperatief	Volontair
Venray	Hiërarchisch/Netwerk	Netwerk
	Pluriformiteit	Hoog
	Interdependentie	Hoog
	Volontair/Imperatief	Volontair
Hardenberg	Hiërarchisch/Netwerk	Netwerk
	Pluriformiteit	Hoog
	Interdependentie	Hoog
	Volontair/Imperatief	Volontair

Drie van de vier casussen hebben het netwerkmodel vrijwel volledig omarmd en nemen belanghebbenden uitvoerig mee bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid. In Emmen is er sprake van een combinatiemodel vanwege de top-down structuur van de subsidies. Deze subsidies bleken uiteindelijk ondersteund te moeten worden door een actieve preek van de centrummanager. Dit laat zien dat een hoge mate van interdependentie zich niet alleen voortdoet in ‘pure’ netwerkstructuren. In de netwerkcasussen is er wel sprake van een grotere diversiteit aan stakeholders dat betrokken is bij het proces dan in Emmen, ergo een hogere mate van pluriformiteit. Alle casussen hebben gebruiken grotendeel volontaire sturing. Zelfs een traditionele imperatief sturingsinstrument als het bestemmingsplan wordt nog in samenspraak behandeld.

Wanneer deze tabel vergeleken wordt met de tabel betreffende sturingsinstrumenten is ook te zien dat de casus met de laagste mate van pluriformiteit haar beleid ook voornamelijk focust op één type instrument: penen (subsidies). Wellicht leidt een veelvoud aan perspectieven tot een veelvoud van sturingstypen?

De mate waarin de totstandkoming en uitvoering van het beleid van de geanalyseerde casussen in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners is verlopen is dus over het algemeen vrij hoog. Alle casussen hebben een hoge mate van pluriformiteit en interdependentie en maken primair gebruik van volontaire sturing. Emmen combineert in de uitvoering en de totstandkoming van haar beleid hiërarchische elementen met netwerkelementen. De andere casussen hebben het netwerkmodel volledig omarmd.

Hoofdstuk VII: Conclusie & discussie

In de conclusie- en discussiesectie wordt na een korte samenvatting van de beantwoording van de deelvragen de hoofdvraag beantwoord. Vervolgens wordt erop het theoretisch kader gereflecteerd en worden er suggesties gegeven voor vervolgonderzoek.

§ 7.1: Korte beantwoording deelvragen

‘Welke typen beleidsinstrumenten worden door gemeenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren?’

Op basis van de bestudeerde casussen wordt er vooral een combinatie tussen penen, preken, meerzijdige en persoonsgerichte sturingsinstrumenten ingezet om een compact winkelgebied te realiseren, waarin de peen de hoofdrol speelt. Soms wordt deze combinatie versterkt met investeringen in de openbare ruimte of bestemmingsplanwijzigingen. De laatste geschiedt alleen op basis van samenspraak.

‘Op welke manier worden de ingezette sturingsinstrumenten uitgevoerd?’

Op basis van de bestudeerde casussen kan gesteld worden dat de manier waarop de sturingsinstrumenten uitgevoerd worden grotendeels verruimend is, er een combinatie is tussen het gebruik van de individuele en algemene dimensie en dat alle preken actief zijn.

‘In hoeverre is de totstandkoming en uitvoering van het beleid in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners verlopen?’

De mate waarin de totstandkoming en uitvoering van het beleid van de geanalyseerde casussen in samenwerking met stakeholders en maatschappelijke partners is verlopen is over het algemeen vrij hoog. Alle casussen hebben een hoge mate van pluriformiteit en interdependentie en maken primair gebruik van volontaire sturing. Emmen combineert in de uitvoering en de totstandkoming van haar beleid hiërarchische elementen met netwerkelementen. De andere casussen hebben het netwerkmodel volledig omarmd.

§ 7.2: Beantwoording hoofdvraag

‘Hoe werken gemeenten naar de realisatie van compacte winkelgebieden toe?’

Op basis van de geanalyseerde casussen en de beantwoorde deelvragen wordt gesteld dat gemeenten naar de realisatie van compacte winkelgebieden toewerken door een combinatie van een diversiteit aan sturingsinstrumenten in verschillende dimensies te plaatsen. De beleidsvorming en -uitvoering komt grotendeels op basis van samenwerking met de te sturen actoren tot stand.

Meerzijdige en peeninstrumenten zijn populair. De zweep wordt bijna niet gebruikt en als hij toegepast wordt is de intensiteit van dit instrument beperkt. Over het algemeen is er een focus op maatregelen die de opties van de te sturen actoren verruimen en worden er zowel algemene als individuele maatregelen getroffen. Alle preken zijn actief. De mate van volontaire sturing, pluriformiteit en interdependentie is hoog binnen de netwerkstructuren waarin het beleid tot stand komt en uitgevoerd wordt.

Er moet hierbij gesteld worden dat de contouren van het beleidsvorming en -uitvoering van de casussen weliswaar veel op elkaar lijken, maar de precieze uitwerking van het beleid per casus verschilt. Het is dus niet zo dat alle casussen op exact dezelfde wijze compacte winkelgebieden proberen te realiseren. Het zou kunnen dat dit komt door een verschil in uitkomsten van overleggen tussen de gemeente en de te sturen actoren of dat het vraagstuk per casus op detailniveau verschilt.

Dit is in lijn met de beperkingen van casusstudies zoals omschreven in het hoofdstuk over de onderzoeksopzet. Het is belangrijk te realiseren dat de conclusies van dit onderzoek niet één op één overgenomen kunnen worden op alle andere Nederlandse gemeenten, maar wel handvatten kunnen geven voor het verder onderzoeken van het onderwerp en nieuwe theoretische discussies.

§ 7.3: Reflectie op het theoretisch kader

Over het algemeen is het theoretisch kader een goede hulp gebleken in het analyseren van de verworven data. Echter wil de onderzoeker van de gelegenheid gebruik maken om een drietal theoretische discussies te starten op punten die hem tijdens de analyse opvielen.

Op basis van het boek van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) zijn de zweep, peen en preek verder uitgewerkt en zijn het meerzijdig en persoonsgericht instrumentarium toegevoegd aan de traditionele vormen van overheidssturing. Tijdens de analyse van de verworven data werden formele overlegstructuren en gezamenlijke beleidsvorming gebruikt als voornaamste argumentatie voor het gebruik van netwerkmodellen. Dat is niet vreemd. Hoe kan er immers sprake zijn van netwerksturing als er geen meerzijdig sturingsinstrument ingezet wordt? De onderzoeker vraagt zich daarom af of het meerzijdig instrumentarium een opzichzelfstaand instrument is zoals de zweep, peen, preek, kengetallen, fysieke en persoonsgerichte sturing, of dat 'meerzijdigheid' een onderdeel is van het netwerkmodel (net als pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie).

Daarnaast werd gesteld dat de actief-passief dimensie enkel toegepast kon worden op de preek, maar de onderzoeker denkt dat deze dimensie ook interessant zou kunnen zijn in de beoordeling van 'meerzijdigheid' of netwerkmodellen in het algemeen. Het gaat hierbij dan vooral over de actoren in het netwerk. Het feit dat er veel partijen bij een netwerk aangesloten zijn, betekent nog niet dat ze allemaal even actief zijn. Zo zou men dus wellicht onderscheid kunnen maken tussen actieve en passieve participatie in meerzijdige sturing. Dit wordt immers niet gedekt door pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie.

De actief-passief dimensie zou in de ogen van de onderzoeker ook toegepast kunnen worden op het persoonsgerichte instrumentarium. Een centrummanager kan slechts fungeren als een aanspreekpunt (wat hem/haar een passief instrument maakt), maar kan ook vergaderingen initiëren en partijen bij elkaar brengen (wat hem/haar een actief instrument maakt).

Het derde en laatste discussiepunt dat de onderzoeker in deze paragraaf aan de kaak wil stellen betreft sturingsinstrumenten die op meerdere manieren getypeerd kunnen worden. Zoals in de analyse is te zien kunnen de bedrijveninvesteringszones van de gemeente Weert zowel een peeninstrument als een meerzijdig instrument genoemd worden. De BIZ is bedoeld als een peenmaatregel, maar in Weert past men de bedrijveninvesteringszones ook toe als overleg- en vertegenwoordigingsorganen. Het gebruik van een BIZ als overlegorgaan is echter geen onlogische gedachte. Alle ondernemers in een BIZ-gebied zijn immers direct of indirect betrokken de BIZ-stichting of -vereniging middels actieve participatie dan wel de heffing-subsidiestructuur. Hieruit volgt de vraag wat sturingsinstrumenten met

gemengde functies betekenen voor de beleidstheorie. Moet dit behandeld worden als een uitzondering of als een potentiële theoretische dimensie?

§ 7.4: Suggesties voor vervolgonderzoek

Volgens de onderzoeker zijn er twee elementen interessant om in de toekomst te onderzoeken. Het eerste element is het gebruik van de zweep door gemeenten. Het tweede is de doelbereiking dan wel effectiviteit van de verschillende vormen van overheidssturing.

In het theoretisch kader wordt de zweep op basis van het werk van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) bekritiseerd, maar de kritiek op de zweep neemt niet weg dat de gemeente veel meer zwepen heeft dan alleen het wijzigen van bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook een leegstandsverordening of tijdelijke verhuurvergunningen toepassen (VNG, n.d.). Waarom wordt er alleen gebruik gemaakt van het bestemmingsplan? Misschien nog belangrijker, heeft het zin om dergelijke zweepinstrumenten te ontwikkelen als de gemeenten liever focussen op het meerzijdig en peeninstrumentarium?

Na inzichten te hebben verkregen in hoe gemeenten compacte winkelgebieden trachten te realiseren en de vastgesteld te hebben dat de exacte uitwerking van het beleid per casus verschilt, zou het interessant kunnen zijn om de doelbereiking dan wel effectiviteit van de verschillende mixen van overheidssturing te meten. De onderzoeker was van plan dit vraagstuk mee te nemen in dit onderzoek, maar kwam door de situatie rondom het coronavirus data tekort om hierover uitspraken te doen.

Bibliografie

Adams, W.C. (2015). Conducting Semi-Structured Interviews. In: Newcomer, K.E., Hatry, H.P., & Wholey, J.S. (eds), *Handbook of practical program evaluation*. Hoboken, New Jersey, Verenigde Staten van Amerika: John Wiley & Sons Inc.

Arts, M. (2017). Raadsvoorstel eerste partiële herziening Structuurvisie Weert 2025. Geraadpleegd van: <https://gemeenteraad.weert.nl/Vergaderingen/Raadscommissie-Ruimte/2017/05-juli/19:30/11-Raadsvoorstel-RAD-001435-Visie-op-het-stadshart-Weert-1e-partiele-herziening-Structuurvisie-Weert-2025.pdf>

Beleidsregel Binnenstadsfonds Gemeente Emmen. (2018, 9 januari). Geraadpleegd van: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/actueel/Emmen/CVDR609625.html>

CBS. (2019). In tien jaar tijd ruim 11 procent minder winkels. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/51/in-tien-jaar-tijd-ruim-11-procent-minder-winkels>

Centraal Planbureau. (2020). Juniraming 2020: vooruitzichten 2020 en 2021. Geraadpleegd van: <https://www.cpb.nl/juniraming-2020>

Centrummanagement Weert. (n.d.). Organisatie. Geraadpleegd van: <https://www.cmweert.nl/organisatie>

De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (1991). Sturingsinstrumenten voor de overheid; Over complexe netwerken en en tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden, Nederland: Stenfert Kroese Uitgevers

De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (2000). *Networks and Decision Making*. Utrecht, Nederland: Lemma Publishers

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.2307/258557>

Fenger, H.J., & Klok, P.J. (2008). Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (eds), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp 241-260). Alphen aan de Rijn, Nederland: Kluwer

Gemeente Emmen. (2017). Omgevingsvisie Emmen Centrum. Geraadpleegd van: <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44529/via/itemattachm ent%3A17122.html>

Gemeente Emmen. (2017). Omgevingsvisie Emmen Centrum; Onderbouwing en toelichting. Geraadpleegd van: <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44508/via/itemattachm ent%3A17122.html>

Gemeente Emmen. (2017). Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Emmen Centrum 2017-2027. Geraadpleegd van: <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44515/via/itemattachm ent%3A17122.html>

Gemeente Hardenberg. (2015). Actieplan Centrum Hardenberg. Geraadpleegd van: https://www.hardenberg.nl/fileadmin/documenten/Werken_en_ondernemen/Markt_en_middenstand/Actieplan_centrum_Hardenberg.pdf

- Gemeente Hardenberg. (2017). Detailhandelsstructuurvisie Hardenberg. Geraadpleegd van: <https://www.hardenberg.nl/inwoners/bouwen/ruimtelijke-plannen/structuurvisies/detailhandelsstructuurvisie-vastgesteld.html>
- Gemeente Hardenberg. (2018). Subsidieregeling Stimulering Detailhandel Hardenberg. Geraadpleegd van: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Hardenberg/612932/CVDR612932_1.html
- Gemeente Venray. (2016). Centrumvisie Venray. Geraadpleegd van: <https://www.venray.nl/centrumvisie-venray-2016-vastgesteld>
- Gemeente Venray. (2017). Plan van aanpak Uitvoering centrumvisie Venray: rollen, projecten en instrumenten. Geraadpleegd van: https://venray.raadsinformatie.nl/document/3831710/1/bijlage_2_pva_uitvoering_BenW_25072016_centrumvisie
- Gemeente Weert. (2017). Visie op het Stadshart. Geraadpleegd van: [https://www.weert.nl/Downloads/Structuurvisies/Visie%20op%20het%20Stadshart/Visie%20op%20het%20Stadshart%20\(vastgesteld\).pdf](https://www.weert.nl/Downloads/Structuurvisies/Visie%20op%20het%20Stadshart/Visie%20op%20het%20Stadshart%20(vastgesteld).pdf)
- Gibbert, M., Ruigrok, W., & Wicki, B. (2008). What passes as a rigorous case study?. *Strategic Managment Journal*, 29(13), 1465-1474. <https://doi.org/10.1002/smj.722>
- Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28(1), 1-17. <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000755>
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process*. New York, New York, Verenigde Staten van Amerika: Routledge
- HMO. (n.d.). HMO maakt samen met gemeenten en ondernemers verouderde werklocaties weer vitaal. Geraadpleegd van: <https://www.hmo.nl/overhmo/>
- Hodkinson, P., & Hodkinson, H. (2001). The Stenghts and Limitations of Case Study Research. Geraadpleegd van: http://education.exeter.ac.uk/tlc/docs/publications/LE_PH_PUB_05.12.01.rtf
- Hox, J. J., & Boeijs, H.R. (2005). Data Collection, Primary vs. Secondary. In: Kempf-Leonard (ed), *Encyclopedia of Social Measurement*. Amsterdam, Nederland: Elsevier
- IMF. (2020). The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. Geraadpleegd van: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Penguin Books
- Knox, S., & Burkard, A.W. (2009). Qualitative Research Interviews. *Psychotherapy Research*, 19(4-5), 566-575. <https://doi.org/10.1080/10503300802702105>
- Locatus. (2018). Hoe nu verder met de middelgrote stad?. Geraadpleegd van: <https://locatus.com/blog/hoe-nu-verder-met-de-middelgrote-stad/>
- Ministerie van Economische Zaken (2015). *Retailagenda*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/retailagenda>
- Pearl, J. (1994). Causal Diagrams for Empirical Research. *UCLA: Department of Statistics UCLA*. Geraadpleegd van: <https://escholarship.org/uc/item/6gv9n38c>

Provincie Drenthe. (2017). Uitvoeringsregeling Binnenstadfonds. Geraadpleegd van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Drenthe/CVDR601747.html>

Provincie Limburg & Gemeente Weert. (2017). Convenant gezamenlijk werken aan het stadshart van Weert. Geraadpleegd van: <https://gemeenteraad.weert.nl/Vergaderingen/Raadscommissie-Ruimte/2017/05-juli/19:30/11-Convenant-gezamenlijk-werken-aan-het-stadshart-van-Weert.pdf>

Regio Noord-Limburg. (2017). Regionale detailhandelsvisie Noord-Limburg. Geraadpleegd van: https://venray.notubiz.nl/document/5404235/1/Regionale_detailhandelsvisie_Noord_Limburg

Rijksoverheid. (n.d.). Waar kan ik schadevergoeding aanvragen na planschade?. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/waar-kan-ik-schadevergoeding-aanvragen-na-planschade>

Simon H.A. (1990) Bounded Rationality. In: Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds), *Utility and Probability*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan

Simon, H. A. (1976). *Administrative Behaviour: A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York, New York, Verenigde Staten van Amerika: The Free Press New

Stimuleringsregeling Centrumvisie Venray. (2018, 30 januari). Geraadpleegd van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Venray/CVDR608309.html>

VenrayBloeit!. (n.d.). Over Venray Bloeit. Geraadpleegd van: <https://www.venraybloeit.nl/over-venray-bloeit>

VNG. (n.d.). Raadgever leegstand. Geraadpleegd van: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-leegstand>

VNG. (n.d.). Wettelijk Stelsel Omgevingswet. Geraadpleegd van: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/wettelijk-stelsel-omgevingswet>

Wet BIZ. (2015, 1 januari). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035933/2015-01-01>

Wet Wro. (2018, 1 juli). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2018-07-01>

Appendix

UNIVERSITEIT TWENTE.
Faculty of Behavioural Management and Social Sciences
Informatieblad & Toestemmingsformulier Onderzoek

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

1. Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek door middel van een separaat informatieblad. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord.
2. Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Er is geen expliciete of impliciete dwang voor mij om aan dit onderzoek deel te nemen. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil.

Naast het bovenstaande is het hieronder mogelijk voor verschillende onderdelen van het onderzoek specifiek toestemming te geven. U kunt er per onderdeel voor kiezen wel of geen toestemming te geven. Indien u voor alles toestemming wil geven, is dat mogelijk via de aanvinkbox onderaan de stellingen.

3. Ik geef toestemming om de gegevens die gedurende het onderzoek bij mij worden verzameld te verwerken zoals is opgenomen in het bijgevoegde informatieblad.	JA <input type="checkbox"/>	NEE <input type="checkbox"/>
4. Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de <u>onderzoekspublicaties</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Ik geef toestemming om mijn echte naam te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde <u>onderzoeksdata</u> te bewaren en te gebruiken voor toekomstig onderzoek en voor onderwijsdoeleinden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik geef toestemming voor alles dat hierboven beschreven staat.	<input type="checkbox"/>	

Naam Deelnemer:

Naam Onderzoeker:

Handtekening:

Handtekening: