Planbureau voor de Leefomgeving

De veerkrachtige binnenstad

Beleidsstudie

De veerkrachtige binnenstad

David Evers
Joost Tennekes
Frank van Dongen

De veerkrachtige binnenstad
© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) Den Haag, 2015
PBL-publicatienummer: 1667

Auteurs
David Evers
Joost Tennekes
Frank van Dongen

Contact
David Evers (david.evers@pbl.nl)

Supervisie
Edwin Buitelaar

Met medewerking van en dank aan
Karel van Velze; Corine van der Schoot-Flendrie (IenM); Mireille Groet-Thewissen (Ministerie van IenM); Jacques de Win (Ministerie van EZ); John Bardoel (Seinpost); Hans-Hugo Smit (Platform31); Jan van Doggenaar (Gemeente Leiden); Agnar Nijssen (Gemeente Leiden); Toon Verschuuren (Gemeente Arnhem); Gert-Jan Zwaal (Gemeente Arnhem); Esther van Neerbos (Gemeente Heerlen); Maurice Huppertz (Gemeente Heerlen); Jelte Kinderman (Rijksuniversiteit Groningen); Annemieke de Vries-Guiting (Ministerie van BZK); Annemieke Hautvast (Ministerie van EZ); Marc van Leent (Bouwstenen voor Sociaal); Ab Sulman (Kennisinstituut Maatschappelijk Vastgoed); Arnoud Vlak (Adviseur Vastgoed); Wicher Schönau (Twynstra Gudde); Susanne van Dijk (MKB); Jildau Schuilenburg (Detailhandel Nederland); Frank van Blokland (IVBN); Laurens Miserus (Vastgoedbelang Nederland)

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Eindredactie
Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies

Productie
Uitgeverij PBL

Opmaak
Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, D. et al. (2015), *De veerkrachtige binnenstad*, Den Haag: PBL.

Het PBL is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

De veerkrachtige binnenstad 6
De binnenstad in beeld 6
Leegstand in de binnenstad 8
Transformatie 9
Een rol voor de overheid? 10
Aanbevelingen 11

VERDIEPING

1 Inleiding 14
1.1 Aanleiding 14
1.2 Doel en aanpak 14
1.3 Gebiedsafbakening 15
1.4 Leeswijzer 16

2 Problematiek van binnensteden 18
2.1 Inleiding 18
2.2 Bewoners en leefklimaat 18
2.3 Bezoekers en aantrekkelijkheid 22
2.4 Bedrijven en economisch klimaat 27
2.5 Vastgoedbeleggers en waardeontwikkeling 32
2.6 Conclusie 35

3 Vastgoed: leegstand en transformatie 38
3.1 Inleiding 38
3.2 Leegstand in beeld 39
3.3 Leegstand als probleem voor de overheid 45
3.4 Institutionele analyse van leegstand 46
3.5 Conclusie 58

4 Variëteit: profielen en casestudies 62
4.1 Profielen van binnensteden 62
4.2 Casestudies 69
4.3 Conclusie 84

Literatuur 86

Bijlage A – Gebiedsselectie 90

Bijlage B – Clusteranalyse 92

BEVINDINGEN

De veerkrachtige binnenstad

- De angst voor uitholling van de binnensteden is grotendeels ongegrond. De leegstand van winkels en kantoren neemt weliswaar toe, maar er is veel potentie voor functieverandering, zoals die van winkels of kantoren naar woningen. Daardoor verandert de binnenstad wel van karakter en worden andere eisen aan de omgeving gesteld.
- Mede vanwege ruimtegebrek loopt de groei van bedrijven en werkgelegenheid in de binnensteden achter bij die in andere gebieden. Dat zegt echter weinig over de vitaliteit van die binnensteden. Als vestigingsplaats scoren deze nog steeds hoog op criteria zoals nabijheid, bereikbaarheid en voorzieningen. In de binnensteden is de kantorenleegstand kleiner, al neemt deze net zo snel toe als in de rest van Nederland. Transformatie van kantoren in de binnensteden moet wel goed worden afgewogen tegen de achtergrond van vrijkomend maatschappelijk vastgoed.
- Er zijn grote verschillen tussen de binnensteden onderling. Het is mogelijk vijf groepen binnensteden te onderscheiden met een vergelijkbaar sociaal, economisch en ruimtelijk profiel. Voor het profiel 'bruisend in een sterke regio' is overdruk het grootste probleem, terwijl voor het profiel 'zwak en perifeer' leegstand een hardnekkig probleem is en blijft. Strategieën om de leefbaarheid en vitaliteit in een binnenstad te versterken kunnen dus het best worden afgestemd op het eigen profiel van die binnenstad.
- In de binnensteden wordt functieverandering niet wezenlijk meer belemmerd door nationale regelgeving dan daarbuiten. Door de concentratie van luchtvervuiling, geluid en monumenten komt generiek beleid daar wel harder aan dan elders. Gemeenten hebben echter veel instrumenten in handen om functieverandering te bevorderen.
- De (politieke) keuze om prioriteit te geven aan de binnenstad vergt vaak regionale samenwerking op het gebied van (de)programmering van de stedelijke uitbreiding. Ook in de eigen gemeente betekent een keuze voor de binnenstad terughoudendheid bij transformatie op andere gebieden, zoals meubelboulevards en kantoorparken.

De binnenstad in beeld

In de maatschappelijke en politieke discussie is er grote bezorgdheid over toenemende leegstand in de Nederlandse binnensteden. Het schrikbeeld is de Amerikaanse *doughnut cities*: steden met een uitgeholde kern waar vrijwel niemand woont of werkt. Ook wordt gevreesd voor de vitaliteit van de binnensteden ten opzichte van het overige stedelijk gebied. Naar aanleiding deze bezorgdheid brengt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in deze studie de stand van zaken van en de perspectieven voor de Nederlandse binnenstad in beeld. Ook vragen wij ons af welke overheidsinterventies nodig zijn om de positie van binnensteden te verbeteren.

Binnenstadbenchmark

Binnensteden zijn bijzondere en herkenbare, maar niet officieel afgebakende plekken. Om de binnenstad goed af te zetten tegen andere gebieden hebben we een gebiedsindeling gemaakt met drie categorieën. Onze methode is gebaseerd op eerder PBL-onderzoek. Hiermee identificeren we alle buurten die een winkelgebied bevatten met meer dan 200 verkooppunten. Dit levert een selectie van 53 binnensteden op, de eerste categorie, meestal in de kernen van grote gemeenten. De buurten rondom de binnenstad in dezelfde woonplaats vormen een tweede categorie: de rest van de stad. De derde categorie, de rest van Nederland, is vooral landelijk van aard, maar bevat uiteraard ook kleinere stedelijke kernen. Op basis van deze driedeling kunnen allerlei trends en ontwikkelingen worden getoond die van belang zijn voor de bewoners, de bedrijven en de bezoekers van en de beleggers in de binnensteden.
De binnenstad is niet altijd een geliefde woonplek geweest. In de jaren zeventig en tachtig daalde de stedelijke bevolking flink, om vanaf de jaren negentig weer te stijgen. Sinds 2003 groeit de bevolking in de binnensteden harder dan in de andere gebiedscategorieën, met name sinds de economische crisis. Toch woont slechts 3 procent van de bevolking in een binnenstad; de keuze voor de binnenstad als woonlocatie blijft een bijzondere. Ook de samenstelling van binnenstedelijke huishoudens wijkt sterk af van die in de andere gebieden: in de binnensteden wonen veel meer alleenstaanden die studeren of werken (15-24 jaar). Opvallend is de ontwikkeling van het aantal kinderen in de binnenstad. Er wonen verhoudingsgewijs veel minder

Figuur 1

Profielen van binnensteden

Bron: PBL

kinderen in de binnenstad, al neemt hun aantal toe, in absolute termen en ten opzichte van de rest van de stad en de rest van Nederland.

De ontwikkeling van de bedrijvigheid laat een andere trend zien. Het aantal bedrijfsvestigingen in de binnenstad neemt sinds 2003 toe, maar minder dan in de rest van de stad en in de rest van Nederland. Hetzelfde geldt nog meer voor de werkgelegenheid: deze neemt zelfs in binnensteden af. Het aantal banen daalt vooral in de sectoren 'detailhandel' en 'financiële instellingen', maar stijgt in de sectoren 'horeca' en 'advies/onderzoek'.

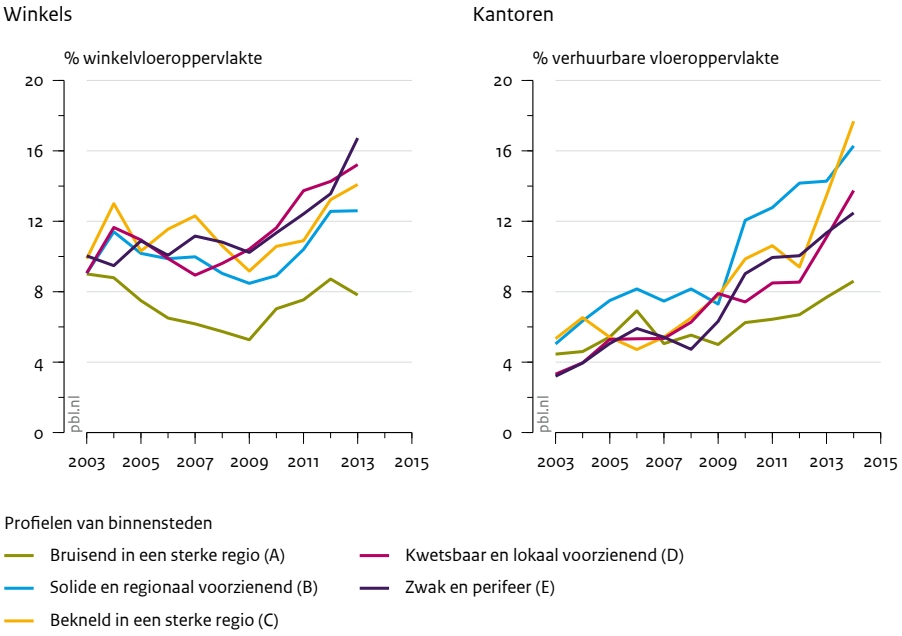
Voor een deel is de daling van de werkgelegenheid te verklaren uit ruimtegebrek: de binnenstad is al lang een verdringingsmarkt en in het afgelopen decennium zijn mensen er nu eenmaal minder gaan werken en meer gaan wonen.

De binnenstad is en blijft het brandpunt van de consumptie-economie. Vergeleken met de rest van Nederland is het aandeel recreatief winkelen (funshoppen) in de binnenstad vele malen hoger dan daarbuiten: liefst 75 procent van het aantal winkelmeters in de binnenstad kan worden getypeerd als funshoppen, terwijl dit voor de rest van Nederland rond de 27 procent ligt. Dit betekent niet dat de detailhandel de binnenstedelijke werkgelegenheid bepaalt. Overal in Nederland is de detailhandel verantwoordelijk voor ongeveer 20 procent van de werkgelegenheid, al is dit een ander type detailhandel dan in de binnenstad. Buiten de binnenstad gaat het vooral om winkels voor de dagelijkse boodschappen (runshoppen) en de grote aankopen (doelgericht winkelen). Verder blinken binnensteden uit in hun aanbod aan culturele voorzieningen en grote evenementen (poppodia) en scoren ze gemiddeld voor voorzieningen zoals bibliotheken en bioscopen.

Binnenstadsprofielen

Omdat binnensteden een heterogene groep zijn, vergelijken we ze ook ten opzichte van elkaar. Er bestaan namelijk grote verschillen tussen binnensteden onderling. Zo is ruim de helft van de bewoners van Emmen en Weert 65-plusser, terwijl hier weinig mensen wonen die jonger zijn dan 24 jaar. Daarentegen bestaat bijna de helft van de bevolking van de Groningse binnenstad uit jongvolwassen en nauwelijks uit ouderen. In Utrecht of

Figuur 2
Aandeel leegstand per profiel



Bron: Locatus; Bak; bewerking PBL

Delft is het lastig om beschikbare winkelruimte te vinden (leegstand onder de 3 procent), terwijl in Almelo en Roosendaal één op de vijf winkelmeters (20 procent) leeg staat. Sommige binnensteden worden gedomineerd door één sector (zo betreft bijna 70 procent van de banen in de binnenstad van Drachten de retail of de horeca), terwijl de economie van andere binnensteden gevarieerder is (bijvoorbeeld Amsterdam). Naast deze verschillen zijn er binnensteden die grosso modo op elkaar lijken: denk aan de studentensteden Delft en Leiden, of werksteden als Rotterdam en Eindhoven.

Door middel van een zogenoemde clusteranalyse is het mogelijk binnensteden te groeperen op basis van hun positie op allerlei sociaaleconomische en fysiek-ruimtelijke indicatoren. De analyse levert vijf onderscheidende profielen van binnensteden op:

- Bruisend in een sterke regio (A);
- Solide en regionaal voorzienend (B);
- Bekneld in een sterke regio (C);
- Kwetsbaar en lokaal voorzienend (D);
- Zwak en perifeer (E).

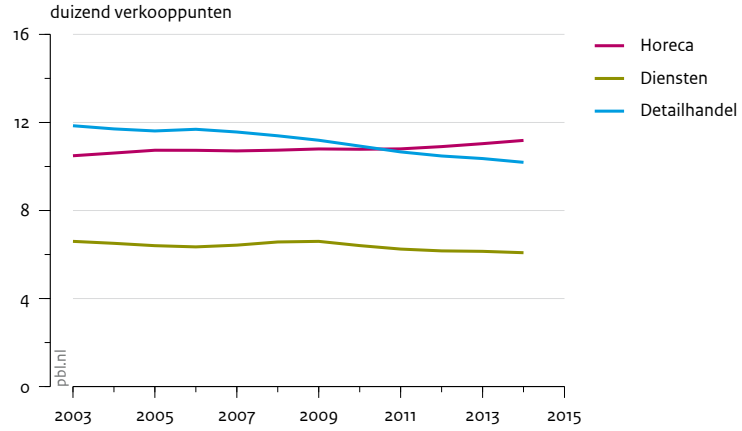
De profielen laten een zekere geografische spreiding zien (figuur 1). Profiel A en C zijn vooral geconcentreerd in de Randstad, terwijl B en E veel meer verspreid over Nederland liggen. Profiel D is vooral te vinden in Zeeland en Limburg.

Profielleden lijken sterk op elkaar als het gaat om hun sociaaleconomische positie en toekomstperspectief. Zo neemt de bevolking het meest toe in binnensteden met de profielen B en D. De algemene groei van het aantal kinderen in de binnenstad gaat niet op voor de profielen D en E; daar daalt het aantal kinderen juist. Daarnaast gaat profiel A in tegen de trend van afnemende werkgelegenheid in de binnenstad. Deze voorbeelden nuanceren het debat over de binnensteden: de problematiek is voor een belangrijk deel profiel-afhankelijk. Om deze reden vormen de profielen een goede basis voor strategieën om bijvoorbeeld leegstand tegen te gaan.

Leegstand in de binnenstad

Er is veel leegstand in de binnensteden, maar van een 'uitholling' van de binnenstad is nog geen sprake. Sinds de crisis neemt de winkelleegstand in de Nederlandse binnensteden weliswaar harder toe dan daarbuiten, maar voor de crisis was die juist kleiner dan elders. Een verklaring voor deze trend is dat de winkelfunctie in de binnensteden voor een belangrijk deel uit recreatief winkelen bestaat, wat relatief conjunctuurgevoelig is. Ook heeft recreatief winkelen meer last van internetwinkelen dan bijvoorbeeld het winkelen voor de aankoop van levensmiddelen. Opvallend is dat de *structurele* winkelleegstand in de binnenstad niet hoger

Figuur 3
Aantal verkooppunten in binnensteden naar sector



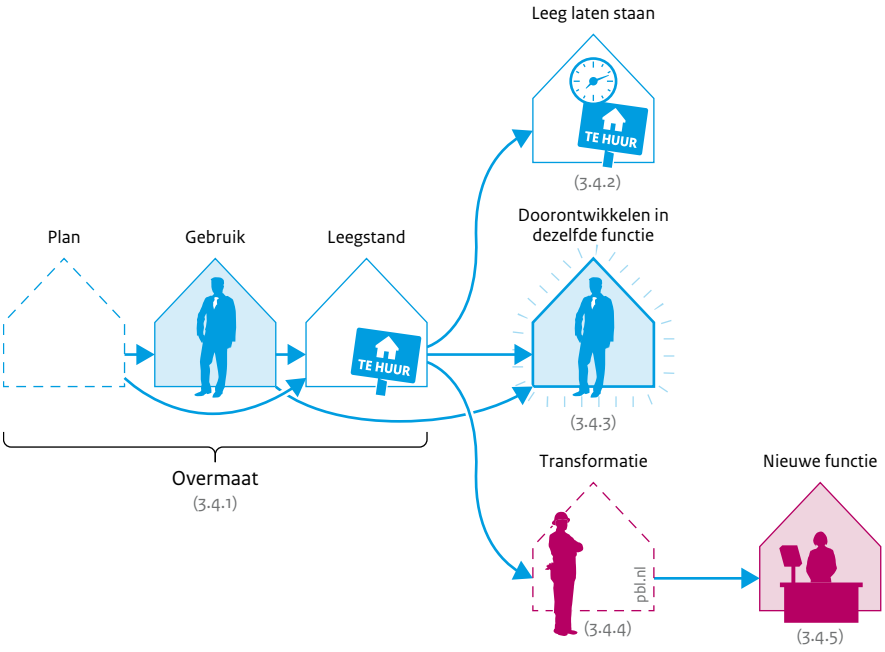
Bron: Locatus; bewerking PBL

is dan elders; deze loopt op, maar is ongeveer gelijk aan die in de andere gebiedscategorieën. Dat betekent dat in de binnenstad een groter deel van de leegstand kortstondige leegstand betreft. Met andere woorden: de leegstand betreft vaak courante panden. Daarnaast laten de cijfers zien dat kleine winkelpanden zich in de binnenstad beter kunnen handhaven dan daarbuiten: deze staan minder vaak leeg.
De binnenstad is echter meer dan winkels alleen. De kantorenleegstand in de binnensteden is bijvoorbeeld juist kleiner dan elders en minder structureel van karakter. Leegstand van maatschappelijk vastgoed is een toenemend probleem, maar valt vaak buiten beeld omdat hierover geen landsdekkende cijfers voorhanden zijn (in tegenstelling tot voor winkels, waar de leegstand nauwkeurig in beeld is gebracht). De fixatie op de detailhandel is enerzijds begrijpelijk omdat hier de belangrijkste transformatie plaatsvindt, maar doet anderzijds geen recht aan de veerkracht van de binnensteden om zich opnieuw uit te vinden. Het is de sector 'detailhandel non-food' die het moeilijk heeft, niet de binnenstad als locatie.
Ook zijn er belangrijke verschillen tussen binnensteden onderling, evenals binnen binnensteden, wat leegstand betreft (figuur 2). In het algemeen kennen binnensteden met de profielen A en B een lage winkelleegstand; deze is in profiel A de afgelopen tien jaar zelfs gedaald. De winkelleegstand is het hoogst in profiel E en neemt daar bovendien snel toe. Ook voor kantorenleegstand is de situatie in profiel A het meest gunstig, terwijl deze voor profiel B – in tegenstelling tot winkelleegstand – hard oploopt. De indeling in profielen maakt het mogelijk om de leegstand (en de aanpak daarvan) in de eigen stad te vergelijken met de situatie in soortgelijke steden.

Transformatie

De potentie van de winkelfunctie in de binnenstad is niet in alle profielen even gunstig: sommige steden zitten goed in hun 'verzorgingsgebied', andere minder. Winkelleegstand, naast de toenemende leegstand van kantoren en de toekomstige leegstand van maatschappelijk vastgoed, confronteert de binnensteden met een formidabele opgave. Desondanks zijn de uitgangspunten voor de binnensteden meestal gunstig. In het algemeen zijn binnensteden, door de aanwezige kwaliteiten (gevarieerde sectorstructuur, publieks-voorzieningen, soort gebouwen en historie) en hun locatie (bereikbaarheid van mensen en bedrijven), beter in staat dan andere gebieden om zichzelf opnieuw uit te vinden. Er is geen reden voor bezorgdheid over het voortbestaan van de binnenstad. Als er genoeg transformatiemogelijkheden zijn, is een lege winkel of een leeg kantoor niets meer dan een gebouw op zoek naar een (nieuwe) functie. Het gaat erom de volgende transitie in goede banen te leiden en niet vooraf barrières op te werpen.
De transformatie van winkels en diensten, bijvoorbeeld die van kapsalons en reisbureaus naar horeca, vindt in de binnenstad al op grote schaal plaats. Dit was hiervoor al zichtbaar uit de verandering in werkgelegenheid tussen deze sectoren, en is overduidelijk in de verhouding tussen bedrijfsvestigingen (figuur 3). De transformatie is mede mogelijk doordat de binnensteden meestal een bredere bestemming kennen dan elders. Daarnaast is er een transformatie gaande naar wonen. Op dit moment groeit de bevolking in vrijwel alle binnensteden. Voor sommige profielen zal de woonfunctie van de binnenstad steeds belangrijker worden om het verdwijnen van andere functies op te vangen.

Figuur 4
Beslissingen rondom leegstaand vastgoed



Bron: PBL

Functieverandering vindt niet overal in de binnenstad plaats. Hoofdwinkelstraten, ondanks de daling van de passantenstromen, zullen hun functie voor een belangrijk deel behouden. Het is meer in de aanloopstraten en de eindpunten van de hoofdwinkelstraten waar functie-verandering (en soms een nieuwe bestemming en fysieke transformatie van vastgoed) nodig is. Als er meer woningen komen, worden er andere eisen aan de binnenstad gesteld. Zo zal er meer vraag zijn naar supermarkten, speeltuinen, scholen en zorg en minder naar kantoren of luxe warenhuizen.

De functionele opgave voor de binnenstad varieert sterk per binnenstadsprofiel. Bij binnensteden met profiel A (onder andere de binnensteden van Haarlem, Utrecht, Zwolle) gaat het om een strijd om de ruimte met behoud van de eigen identiteit. Voor binnensteden met profiel B, dus binnensteden met een sterke regionale positie zoals Arnhem, Eindhoven, Almere, gaat het eerder om een transformatie van kantoren. Binnensteden met profiel C (zoals Zaandam, Dordrecht, Zeist) ervaren veel concurrentie van steden in de omgeving maar hebben een goede woonkwaliteit. Binnensteden in profiel D (onder andere Goes, Roermond, Purmerend) herbergen vaak de winkelfunctie van een krimpende regio; de opgave is deze positie te behouden. Binnensteden met profiel E (onder andere Heerlen, Assen, Almelo), tot slot, staan onder zowel economische als demografische druk; hier is de opgave vaak om de verwachte krimp te begeleiden door regionale (de)programmering. Functieverandering zal ingrijpende gevolgen hebben voor de identiteit en het gebruik van binnensteden. De binnenstedelijke problematiek en transformatie is geen technische exercitie, maar een kwestie van politieke keuze. In het algemeen is er een consensus in Nederland dat de binnenstad een speciale plek is, een bron en generator van cultureel, sociaal en economisch kapitaal, die prioriteit verdient. Ruimtelijke interventies elders kunnen de ambities voor de binnenstad ondermijnen: bijvoorbeeld een transformatie van een perifeer kantoorpark of een ruimere branchering op een meubelboulevard. Omdat deze beslissingen meestal in regionaal verband moeten worden gezien, is enige vorm van intergemeentelijke coördinatie onvermijdelijk.

Een rol voor de overheid?

Leegstand is niet automatisch een probleem voor de overheid, maar in eerste instantie voor de vastgoedeigenaar, die inkomsten misloopt. Leegstand wordt een probleem voor de overheid als er negatieve effecten voor derden zijn, vanwege de uitstraling van een verloederd gebouw, of bijvoorbeeld sterk veranderde verkeers- of passantenstromen. De omvang en de plaats van de leegstand bepalen dan de omvang van het maatschappelijk probleem dat overheidsinterventie

vraagt. Een andere reden voor bemoeienis van de overheid is als leegstaand vastgoed feitelijk een kans vertegenwoordigt die voor de hele buurt of stad kan worden verzilverd. Een prachtig gebouw dat in gebruik is, zou de hele buurt op kunnen trekken. Of een functie waar veel vraag naar is, kan in een leegstaand gebouw een plek vinden als de eigenaar het daar ook voor vrij zou geven. Juist in de binnenstad, een plek die de identiteit van de hele stad draagt, met dikwijls oude gebouwen met veel potentie, is overheidsinterventie daarom eerder aan de orde dan in andere delen van de stad. In die andere delen, waar bijvoorbeeld minder mensen komen, kan leegstand op de lange duur door de markt worden opgelost.
In het geval dat leegstand wel wordt beschouwd als een probleem van de overheid, rijst de vraag: welke overheid is aan zet? Dit hangt deels af van de plek in de keten van beslissingen die tot leegstand leidt of die leegstand in stand houdt: de programmering van de overmaat aan vastgoed, de redenen waarom eigenaars niets doen, de belemmeringen om een pand binnen dezelfde functie door te ontwikkelen, de kosten en risico's van transformatie, en de levensvatbaarheid van nieuwe functies (figuur 4; de nummers onder de icoontjes verwijzen naar de betreffende paragrafen). Deze 'plekken' zijn verschillende, gelijktijdige aangrijpingspunten voor beleid op diverse schaalniveaus.

In de meeste gevallen is leegstand in de binnenstad een zaak van de eigen stad of gemeente. Deze overheidslaag speelt een sleutelrol in de ruimtelijke ordening en staat bovendien dicht bij de belangrijkste actoren bij vastgoedbeslissingen (eigenaars, gebruikers en derden). De gemeente kan op vrijwel elke plek in de beslisketen invloed uitoefenen. Andere overheidslagen komen vooral in beeld als het gaat om bijvoorbeeld regionale afstemming van vastgoedontwikkeling (regio, provincie), om overmaat te voorkomen. Gezien het schaalniveau (vaak gaat het om een strategie op straatniveau) ligt een rol voor de Rijksoverheid niet voor de hand. De Rijksoverheid kan echter wel een bijdrage leveren door experimenten te stimuleren en kennisproductie en -overdracht te organiseren. Daarnaast is regelgeving (Rijk, Europa) die doorontwikkeling en transformatie beïnvloedt, van belang voor beslissingen over vastgoed.

In hoeverre belemmert het huidige systeem van regelgeving de oplossing van leegstand en de transitie naar nieuwe functies in de binnenstad? Inderdaad is er soms sprake van een concentratie van nationale en Europese regelgeving in de binnensteden; denk aan regels voor monumenten, luchtvervuiling of geluidshinder. Ook bepaalde aspecten van het huurrecht, de ladder voor duurzame verstedelijking en de planschaderegeling kunnen schuren met een eventuele functietransitie in de binnenstad. Ze maken flexibiliteit, bijvoorbeeld in de zin van bestemmingsverandering en brede bestemmingen, vooralsnog minder aantrekkelijk dan zou kunnen. Maar deze problemen spelen niet exclusief in de binnenstad. In de binnensteden is de belemmerende werking van deze nationale regelgeving niet wezenlijk groter dan daarbuiten. Sterker nog, op sommige punten heeft de binnenstad een betere uitgangspositie. Zo zijn er in de binnensteden meer locaties met een gemengde bestemming, waardoor bestemmingsverandering niet nodig is. In sommige gevallen zijn het vooral de gemeentelijke regels die een transitie in de weg staan, zoals de normen rond het parkeren.
Het huidige systeem van nationale regelgeving, inclusief de verbeteringen van de afgelopen jaren, lijkt al veel handelingsruimte voor verandering te bieden. Hoewel er aan bepaalde instrumenten nog zaken kunnen worden verbeterd, is het belangrijk dat de aandacht voor regels er niet toe leidt dat de strategieën voor de binnenstad als een technocratische kwestie worden gezien. De binnenstedelijke strategieën zijn vooral een politieke opgave, waarbij politieke afwegingen moeten worden gemaakt: waar in de regio wordt de ontwikkelingsruimte geconcentreerd, en waar wordt deze afgebouwd? Waar ligt de begrenzing van de flexibiliteit van bijvoorbeeld breed bestemmen, en waar wil de gemeente sturing houden? Moet de (beperkte) markt voor transformatie worden bediend met de transformatie van kantoren of van het maatschappelijk vastgoed dat gaat vrijkomen? Het zijn uiteindelijk de provincie en de gemeente die de beste democratische afweging kunnen maken van belangen in de binnenstad – die van bewoners, bedrijven, bezoekers en beleggers. Wel kan het Rijk innovatieve beleidsinitiatieven stimuleren en de ervaringen daarmee bundelen en delen. De Retailagenda is hiervan een goed voorbeeld. Helaas beperkt de Retailagenda zich tot één sector, terwijl de problematiek van de binnenstad veel breder is. Het lot van de winkelfunctie in binnensteden is niet los te zien van dat van andere sectoren.

Aanbevelingen

De analyse in deze studie van de positie van en het perspectief voor binnensteden heeft enkele inzichten opgeleverd in de mogelijke kansen en valkuilen voor de overheid als het gaat om binnenstedelijke transformatie. Hieruit volgen enkele algemene aanbevelingen, die als vuistregels kunnen worden gebruikt.
Ten eerste: voorkom overmaat. Een gemeente moet zich niet rijk rekenen als het gaat om haar verzorgingsgebied. Elke gemeente wil het regionale centrum van een gebied zijn, maar niet elke gemeente wordt dat ook. Als een dergelijke status wordt nagestreefd door aanbodgestuurde vastgoedontwikkeling, bijvoorbeeld

planmatige winkelcentra, kan dit de leegstands-problematiek verergeren. Een binnenstedelijke locatie betekent niet per se dat er een regionale behoefte aan zo'n locatie bestaat. De ladder voor duurzame verstedelijking kan een rem zetten op onverantwoorde en overambitieuze plannen. Dit is vooral van belang voor de binnensteden met profiel D en E.
Ten tweede: pak problematische leegstand aan. Voor veel binnensteden is de transformatie van kantoren of winkels naar woningen een manier om uitholling te voorkomen en draagvlak te creëren voor lokale voorzieningen. Vergroot de potentie voor een nieuwe functie van de panden, gebruikmakend van de flexibiliteit die de huidige regelgeving biedt. Betrek hierbij de wensen vanuit het toekomstige gebruiksperspectief (bijvoorbeeld een grotere oppervlakte en/of multifunctionaliteit) en minimaliseer de kosten en de risico's voor de partijen die in de bestemmingsverandering investeren. Maak het financieel onaantrekkelijk om gebouwen leeg te laten staan en voorkom het probleem van collectieve actie, waarbij eigenaars op elkaar wachten om in de gebouwen te investeren.
Ten derde: hou rekening met andere locaties.
De (politieke) keuze om prioriteit te geven aan de binnenstad vergt vaak regionale samenwerking op het gebied van (de)programmering van stedelijke uitbreiding elders. Ook in de eigen gemeente betekent een keuze voor de binnenstad terughoudendheid bij transformatie op andere gebieden, zoals meubelboulevards en kantoorparken.
Ten vierde: maak gebruik van de ervaringen van gemeenten met hetzelfde profiel om tot passende strategieën te komen. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin voor Almelo om een strategie na te streven die in Groningen werkt. Ook kan Almelo beter leren van de fouten van Heerlen dan van die van Leiden.

VERDIEPING

Inleiding

1.1 Aanleiding

De toekomst van de Nederlandse binnenstad is tegenwoordig een veelbesproken onderwerp. Winkelleegstand is hierbij het belangrijkste discussiepunt. Niet alleen in de media, maar ook zijn de afgelopen jaren aan dit onderwerp vele seminars en expertbijeenkomsten gewijd, zoals Platform31 'Ken de stad! Samenwerken aan krachtige steden' op 11 februari 2015 en in 2014 'Winkelgebied van de Toekomst' in Gouda op 12 februari, 'Festival Leegstand Vastgoed' op 10 maart, Platform31 'Toekomst van de Zoetermeerse Dorpsstraat' in Zoetermeer op 9 april, Ruimtevolk 'Kansen voor de Binnenstad' in Utrecht op 12 juni, ING 'Winkelgebied 2025' op 17 juni. Het onderwerp leeft zowel in de samenleving als in professionele kringen.

Met dit onderzoek probeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan deze discussie bij te dragen. Het bouwt voort op de PBL-notitie 'De bestendige binnenstad' van december 2014, die is geschreven op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie Evers et al. 2014). Aanleiding voor deze notitie was een motie in de Tweede Kamer van Kees Verhoeven (D66), aangenomen op 7 november 2013. In deze motie wordt gevraagd om een analyse van 'het leefklimaat, het vestigingsklimaat, de economische structuur en het voorzieningenniveau van onze binnensteden' en om 'daarbij zowel te kijken naar toekomstige kansen als belemmerende factoren en regelgeving' (Tweede Kamer 2013). In het voorliggende onderzoek komen alle in de motie genoemde onderwerpen aan bod – plus het onderwerp van (winkel)leegstand, dat elders in de motie wordt genoemd – uit het perspectief van de diverse belangen die in de binnensteden spelen. Ten opzichte van de eerdere PBL-notitie biedt deze analyse ook aanvullende analyses en casestudies.

1.2 Doel en aanpak

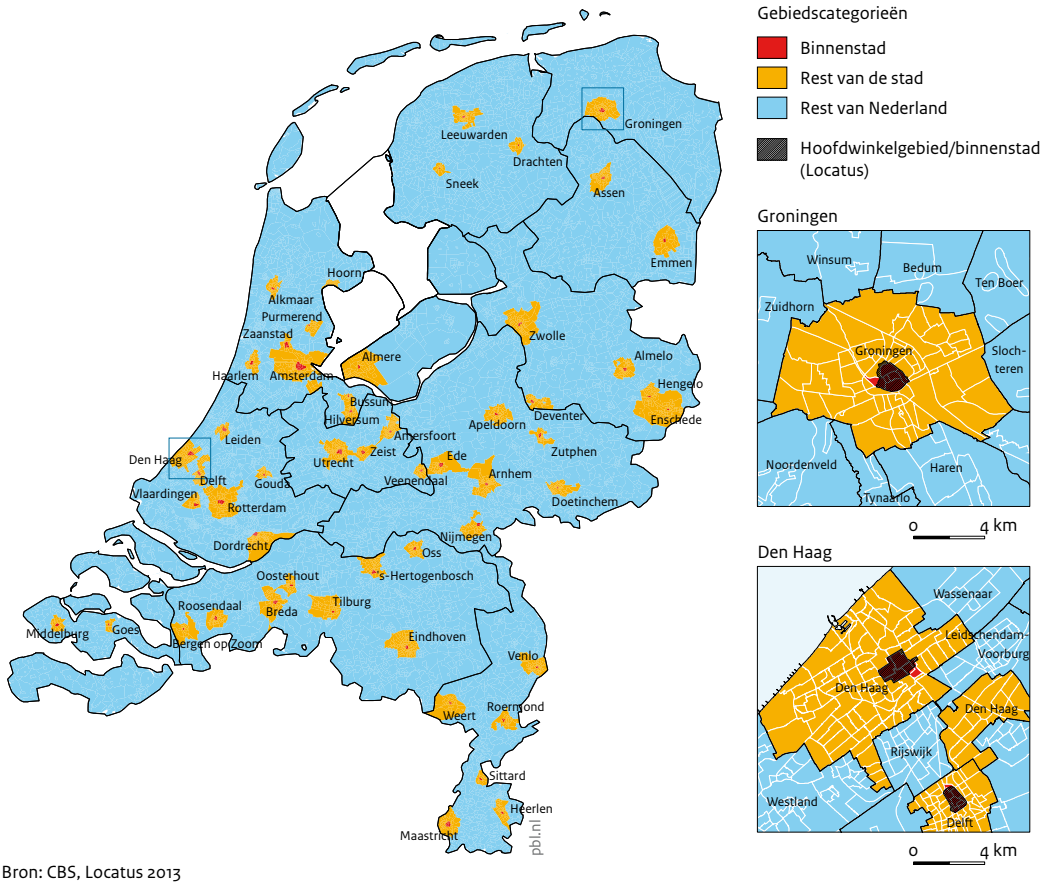
Met dit rapport wil het PBL de stand van zaken van en de perspectieven voor de Nederlandse binnenstad in beeld brengen. Het is daarbij belangrijk om de binnenstad eerst goed af te bakenen en deze af te zetten tegen andere gebieden. Op basis hiervan kunnen allerlei trends en ontwikkelingen worden getoond die van belang zijn voor de bewoners, de bedrijven en de bezoekers van en de beleggers in de binnensteden.
Ook worden binnensteden onderling vergeleken om te bepalen welke het meest op elkaar lijken, statistisch gezien. Om de situatie van de binnenstad van dichterbij te beschouwen en het verhaal achter de cijfers te begrijpen zijn daarnaast drie casestudies uitgevoerd, namelijk voor Arnhem, Heerlen en Leiden.[1]

De vraagstelling van het onderzoek is:
Hoe ontwikkelen binnensteden zich, welke processen spelen hierbij een rol, en welke systeemveranderingen zijn nodig om hun positie te verbeteren?

Om de hoofdvraag te beantwoorden werken we enkele deelvragen uit:
- Wat zijn de positie en de ontwikkeling van de binnenstad ten opzichte van andere gebieden?
- Wat zijn de positie en de ontwikkeling van binnensteden onderling?
- Welke institutionele belemmeringen bestaan er voor transformatie in binnensteden?

Elke deelvraag vergt een aparte analyse met een eigen vraagstelling, onderzoeksmethode, databehoefte en rapportering.
In dit onderzoek gaat het erom een beeld te schetsen van de staat van en de perspectieven voor de Nederlandse binnenstad in het algemeen. Het onderzoek zal daarom

Figuur 1.1
Afbakening gebiedscategorieën veerkrachtige binnenstad



Bron: CBS, Locatus 2013

niet uitmonden in een op individuele gemeenten gericht advies. De kansen van gemeentelijke en provinciale strategieën worden immers uitvoerig onderzocht en gerapporteerd door andere partijen (met name Platform31). Om deze reden ook wordt alleen nationale regelgeving in het onderzoek betrokken, en dan met name vanuit de vraag of deze een beoogde transformatie belemmert. Dat is nadrukkelijk een zaak voor de nationale politiek. Tegelijkertijd kan deze nationale analyse ook van dienst zijn voor gemeenten om een geschikte strategie voor hun eigen binnenstad te kiezen.

1.3 Gebiedsafbakening

In de meeste Nederlandse steden is het relatief eenduidig waar de binnenstad ophoudt. Meestal is dat bij een singel of een voormalige stadsmuur, die een scheiding aangeeft van de bebouwing vanaf de negentiende eeuw en alles daarvoor (Van der Cammen et al. 2012). De grenzen zijn moeilijker te bepalen in steden die in het industriële tijdperk zijn gesticht en in moderne steden zoals Hoofddorp of Zoetermeer, maar zelfs deze steden hebben een centrale kern die als binnenstad kan worden aangemerkt.

Voor de selectie en afbakening van binnensteden hebben we ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerder PBL-onderzoek (PBL 2010a). De gehanteerde methodiek wordt uitvoerig beschreven in bijlage A. Deze methode levert 53 binnensteden in Nederland op. Vervolgens wordt elke buurt in heel Nederland ingedeeld in drie, elkaar uitsluitende, categorieën: binnenstad, de rest van de stad en de rest van Nederland (zie figuur 1.1). Zo is het mogelijk om de binnenstad op allerlei indicatoren te scoren ten opzichte van de overige categorieën (bijvoorbeeld demografie, economische activiteit, vastgoedontwikkeling). Ook kunnen binnensteden onderling worden vergeleken en gerangschikt.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint met een analyse van hoe de Nederlandse binnenstad zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld ten opzichte van andere gebieden (hoofdstuk 2). De analyse richt zich op vier groepen die een belang hebben in de binnensteden: bewoners, bezoekers, bedrijven en beleggers. Hier komen onderwerpen aan de orde zoals leefomgeving, aantrekkelijkheid, vestigingsklimaat en vastgoedwaarden. In hoofdstuk 3 staat de kwestie van leegstand centraal. Deze wordt eerst cijfermatig in beeld gebracht en daarna verklaard vanuit een institutionele invalshoek. Hierbij gaan we na in hoeverre nationale regelgeving een belemmering vormt voor gemeentelijke strategieën om leegstand te bestrijden. In hoofdstuk 4 kijken we naar de verschillende soorten binnensteden en presenteren we een typologie op basis van een clusteranalyse. Vervolgens zoomen we in dit hoofdstuk in op drie gemeenten en kijken we hoe deze worstelen met hun eigen binnenstedelijke problematiek. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen over gemeentelijke strategieën om de binnenstad vitaal te houden.

Noot

1 Deze drie binnensteden zijn gekozen om de diversiteit te laten zien in termen van geografische spreiding (Randstad, intermediair en perifeer) en andere kenmerken zoals universiteit, demografie en historie. Ook kennen de drie casestudies elk een ander binnenstedelijke profiel (zie hoofdstuk 4).

Problematiek van binnensteden

2.1 Inleiding

In de hedendaagse netwerksamenleving verliezen begrippen zoals ‘de eigen buurt’, ‘stamkroeg’, ‘winkel om de hoek’ en tegenstellingen zoals ‘centrum versus periferie’ of ‘stad versus platteland’ geleidelijk hun betekenis. Niet alleen is de verstedelijking polycentrisch, maar het dagelijkse leven van mensen is dat ook: zij maken in toenemende mate gebruik van verschillende plekken en functies verspreid over de regio (Galle et al. 2004; Grünfeld 2010). De binnenstad is dus maar een van de ‘stedelijke milieus’ die Nederland rijk is (PBL 2010a), zij het, door de grote culturele, economische en maatschappelijke betekenis ervan, wel een van de belangrijkste.
In de binnenstad komen vele belangen samen. Voor een deel gaat het om de belangen van individuen, de ervaringsdeskundigen die de binnenstad fysiek kennen en daar rondlopen. Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers (2006: 6) onderscheiden drie groepen die de ‘nieuwe stad’ bepalen: ‘de hoog opgeleide, alleenstaande starters die in de stad wonen, de kenniswerkers die in de stad werken en het publiek dat massaal de voorzieningen van de stad bezoekt’. Naast deze zichtbare groepen bewoners, werkers en bezoekers zijn er vele belangen in de binnenstad die minder zichtbaar zijn: denk aan de vastgoedeigenaars die een belangrijk deel van de panden in bezit hebben of grote bedrijven zoals warenhuizen of onderwijsinstellingen die zich niet zomaar kunnen verplaatsen of zijn gebonden aan een bepaald gebouw, zoals een kerkgemeenschap aan een kerk.
Deze belanghebbenden hebben veel gemeen: ze willen allemaal een leuke, vitale, bereikbare en leefbare binnenstad (Marlet 2009). De meningen verschillen echter sterk over de precieze invulling daarvan; denk aan onderwerpen zoals de hoogte van de huurprijzen en het aantal grote evenementen. Waarden en belangen zijn nooit allemaal op een lijn te krijgen en nergens is de druk van maatschappelijke en economische belangen op een gebied zo hoog als in de binnenstad.

In de volgende paragrafen analyseren we de stand van zaken van en de perspectieven voor de Nederlandse binnenstad. Hiertoe bestuderen we de binnenstad vanuit de belangen van vier groepen: bewoners (leefklimaat), bezoekers (aantrekkelijkheid), bedrijven (economisch klimaat) en vastgoedbeleggers (waardeontwikkeling). Figuur 2.1 laat deze relatie zien. De belangen van deze vier groepen kunnen met elkaar conflicteren, maar de groepen zijn ook intern verdeeld: denk aan bewoners met of zonder kinderen of aan bedrijven die met elkaar concurreren. Ook sluiten de groepen elkaar niet helemaal uit. Eigenaren-bewoners zijn ook beleggers in eigen huis en een café-eigenaar die het pand bezit en erboven woont, zit in drie van de vier groepen. Het blijft een analytisch onderscheid, maar dan wel een herkenbaar.

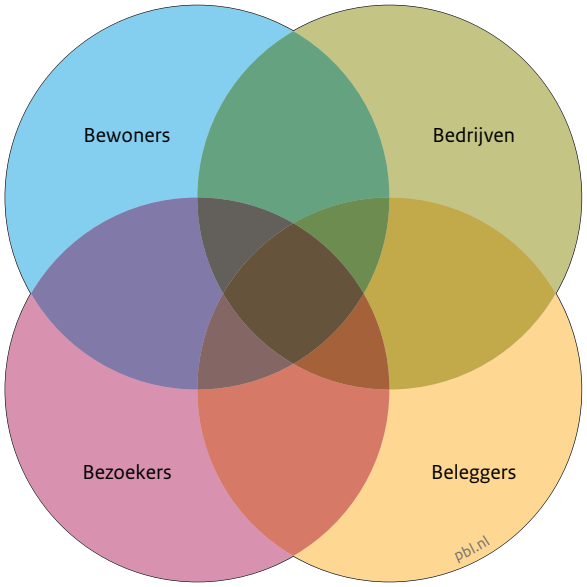
Een van de belangrijkste belanghebbenden – de overheid – laten we hier met opzet buiten beschouwing. Het is in onze ogen de taak van de overheid om de overige belangen zo veel mogelijk te accommoderen en het algemene belang te bewaken. Om deze reden is in de Bevindingen apart aandacht besteed aan de rol van de overheid.

In de volgende paragrafen schetsen we de huidige problematiek en de huidige trends in de binnenstad per onderscheiden groep. Daarbij hanteren we de gebiedsindeling binnenstad, de rest van de stad en de rest van Nederland.

2.2 Bewoners en leefklimaat

Veel Nederlanders wonen in een stad met een binnenstad. Al ontleent die stad haar identiteit grotendeels aan diezelfde binnenstad, er wonen relatief weinig mensen daadwerkelijk *in* de binnenstad. Voor degenen die er wel wonen, geldt dat de binnenstad een bijzonder woongebied is. In het algemeen ruilen zij ruimte, rust en groen in voor de nabijheid en de kwaliteit van diensten en voorzieningen. In hoeverre

Figuur 2.1
Overlappende belangen in de binnenstad



Bron: PBL

is de binnenstad dan een leefbare woonomgeving? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, al geeft de zogenoemde Leefbaarometer informatie voor heel Nederland over de leefbaarheid op buurtniveau (Leidelmeijer et al. 2008). De samengestelde leefbaarheidsindicator in deze Leefbaarometer geeft een tamelijk ongunstig beeld van binnensteden: deze gebieden behoren tot de meest onleefbare plekken van heel Nederland (de meest leefbare plaatsen zijn overigens gebieden waar vrijwel niemand woont). Dit beeld ontstaat doordat een belangrijk deel van de indicator subjectief is bepaald op basis van meningen in enquêtes, oftewel *stated preferences*. Terecht kan de vraag worden gesteld waarom, als binnensteden echt zo onleefbaar zijn, mensen in de binnenstad voor hun woonruimte nog altijd meer per vierkante meter betalen dan elders (*revealed preferences*)? Om deze reden ligt de nadruk in ons onderzoek op de feitelijke ontwikkeling van bewoners en, waar mogelijk, voorzieningen. In deze paragraaf presenteren we daarom eerst cijfers en trends over de samenstelling van bewoners van Nederlandse binnensteden. Daarbij staan we stil bij de eisen die deze bewoners stellen aan hun omgeving (leefbaarheid en voorzieningen). Het zal duidelijk zijn dat de belangen van bewoners niet homogeen zijn.

2.2.1 Binnenstad als woonplaats: feitelijke ontwikkelingen

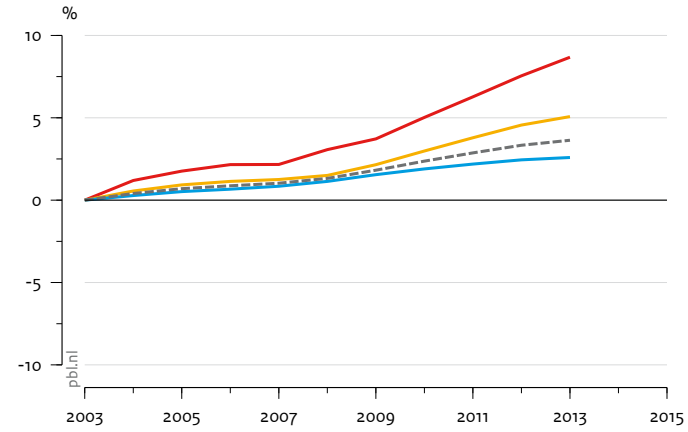
De binnenstad is niet altijd een geliefde woonplek geweest. Veel binnensteden verloederden en verpauperden in de twintigste eeuw, en met de uittocht naar groeikernen in de jaren zeventig en ondanks de stadsvernieuwing in de jaren tachtig, daalde de stedelijke bevolking (Van der Cammen et al. 2012). De neerwaartse spiraal werd in de jaren negentig doorbroken, toen de stad weer in trek kwam (PBL 2010a). Sinds 2003 groeit de bevolking in (binnen)steden relatief harder dan in de andere gebieden. Sinds de economische crisis van 2008 is deze trend prominenter geworden. Vrijwel alle (47 van de 53) binnensteden hebben in de afgelopen decennium extra bewoners gekregen, met name in de grotere steden (zie figuur 2.2).

Hoewel de opwaartse trend voor binnensteden evident is in zowel absolute als relatieve termen, gaat het nog steeds om een bescheiden deel van de bevolking – rond 3 procent of 500.000 personen – dat er woont. Puur getalsmatig is de trek van 'de rest van Nederland' naar 'de rest van de stad' vele malen belangrijker.

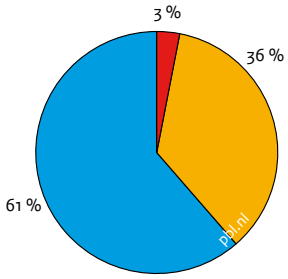
Wie woont er in de Nederlandse binnensteden? De CBS cijfers uit 2013 bevestigen het algemene beeld: bijna twee derde van alle huishoudens in de binnensteden is alleenstaand. Slechts 14 procent van de binnenstedelijke huishoudens heeft kinderen; dat is minder dan de helft van het landelijk gemiddelde. Een van de meest opvallende trends in de binnensteden betreft het aantal kinderen (leeftijd tot 14 jaar). Sinds 2007 worden steden, en met name binnensteden, steeds kinderrijker, terwijl de rest van Nederland ontgroent (Manting 2013). Het PBL heeft dit verschijnsel recentelijk een 'opmars van het stadsgezin' genoemd (PBL 2015). Hoewel de trend

Figuur 2.2
Bevolking per gebiedscategorie

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



Aandeel, 2013

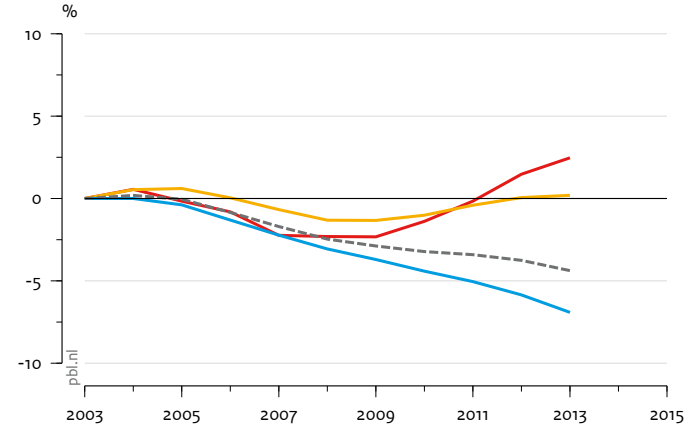


Binnenstad
Rest van de stad
Rest van Nederland
Nederland gemiddeld

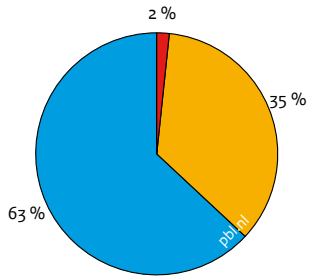
Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 2.3
Aantal kinderen per gebiedscategorie

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



Aandeel, 2013



Binnenstad
Rest van de stad
Rest van Nederland
Nederland gemiddeld

Bron: CBS; bewerking PBL

duidelijk is, blijft de 'rest van Nederland' in absolute termen veel kinderrijker (circa 1,8 miljoen): hier woont meer dan twee keer zo veel kinderen als in de binnensteden (45.000) en de rest van de stad (1 miljoen) bij elkaar opgeteld. Het gaat, kortom, om een relatief klein aantal mensen in Nederland (zie figuur 2.3).

Het is maar de vraag of de – in absolute aantallen bescheiden – toename van het aantal kinderen in de binnenstad een tijdelijk verschijnsel is (omdat een cohort jonge ouders het vertrek uit de binnenstad uitstelt vanwege bijvoorbeeld de woningmarkt) of een structurele verandering in woonvoorkeuren. Als het om het laatste gaat, zal dat ingrijpende gevolgen hebben voor de wensen die de binnenstedelijke bewoners aan hun omgeving stellen; denk aan meer aandacht voor (verkeers)veiligheid en speelmogelijkheden. Merkwaardig is dat in dezelfde periode waarin het aantal kinderen in de binnenstad is toegenomen, het aantal binnenstedelijke basisscholen per inwoner is gedaald.
De CBS-data uit 2013 bevestigen ook het kosmopolitisch beeld van binnensteden. Zowel het aandeel westerse allochtonen als het aandeel niet-westerse allochtonen is er hoger dan het landelijk gemiddelde. Vooral westerse allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de binnensteden (16 tegenover 9 procent landelijk). Dit geldt ook voor niet-westerse allochtonen (13 procent tegen 12 procent landelijk), al zijn deze prominenter aanwezig in de rest van de stad (21 procent).
Er zijn behoorlijke verschillen tussen binnensteden in Nederland voor beide groepen. Zo heeft de Rotterdamse binnenstad het hoogste percentage niet-westerse allochtonen: 36 procent, gevolgd door de binnensteden van Almere, Almelo en Den Haag (32 procent). De binnenstad van Amsterdam daarentegen kent slechts 14 procent niet-westerse allochtone bewoners en voor Utrecht is dat zelfs 8,8 procent. Maar het kan ook veel lager: het percentage niet-westerse allochtonen dat woont in de binnensteden van Weert, Middelburg en Zutphen ligt rond 4 procent, voor Emmen is dat slechts 2 procent. De grote variatie tussen binnensteden is voor een deel geografisch te verklaren.
Wat westerse allochtonen betreft, is de spreiding iets gelijker, al bestaan er nog steeds behoorlijke verschillen tussen de binnensteden. Koplopers zijn Maastricht met 27 procent en Amsterdam met 24 procent. Het aandeel westerse allochtonen lijkt sterk samen te hangen met de aanwezigheid van universiteiten en kennisinstituten (Delft 20 procent, Leiden 21 procent, Eindhoven 19 procent) of internationale organisaties (Den Haag 20 procent). Ook langs de landsgrenzen is het aandeel westerse allochtonen hoog (Enschede 18 procent, Sittard 18 procent, Venlo 20 procent). Dezelfde logica (universiteiten en grenzen) verklaart de laagste percentages in Nederland, namelijk 6-7 procent in Emmen, Veenendaal en Drachten.
In termen van de koopkracht van hun bewoners wijken de binnensteden weinig af van de rest van Nederland. De binnenstedelijke bewoners verdienen iets meer dan elders en door de kleinere huishoudenssamenstelling komt het gemiddelde inkomen per inwoner iets hoger uit dan in de rest van de stad en in de rest van Nederland.
Een structurelere trend is de vergrijzing van de bevolking. Deze doet zich overal in Nederland voor, ook in de binnensteden. Het aandeel 65-plussers in de binnensteden groeit minder hard dan het landelijk gemiddelde, maar wel iets harder dan in de rest van de stad. De vergrijzing in Nederland is zowel absoluut als relatief vooral zichtbaar in de 'rest van Nederland'.
De groep 65-plussers, en zeker de 75-plussers, stelt bepaalde eisen aan de omgeving, zoals brede en vlakke stoepen: eisen die niet altijd makkelijk zijn in te passen in een historische omgeving (PBL 2013). Deze landelijke cijfers verhullen belangrijke verschillen tussen de binnensteden onderling. Sommige binnensteden zijn al sterk vergrijsd, met een aandeel 65-plussers van ruim boven het landelijk gemiddelde van 17 procent. Koploper is Emmen met 58 procent, gevolgd door Weert met 47 procent en Drachten met 42 procent. Universiteitssteden hebben juist een jonge leeftijdsopbouw van de binnenstad. Deze verschillen hebben belangrijke implicaties voor de belangen van bewoners: vooral de wens voor een rustige omgeving kan botsen met andere belangen in de binnenstad, zoals die van bedrijven die van de drukte profiteren, en bezoekers die de drukte veroorzaken. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de verschillen tussen binnensteden.

2.2.2 Woonklimaat van binnensteden

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de binnenstad steeds meer een woonplek is. Dit kan een indicator zijn voor een verbetering van het woonklimaat daar. In dit verband stelt Karsten (2007) dat: 'when selecting a place of residence, households make trade-offs, which involve a variety of costs and benefits, between actual needs, available resources and cultural preferences' (geciteerd in Karsten 2014). Welke afwegingen maken huishoudens bij hun binnenstedelijke woonkeuze?
Een van de belangrijkste redenen om in een binnenstad te wonen is de aantrekkelijkheid van de historische gebouwen en de bijzondere sfeer. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat de aanwezigheid van cultureel erfgoed een behoorlijke impact heeft op de aantrekkelijkheid van steden als woonplek (Van Duijn & Rouwendal 2013). Een vergelijkbare conclusie trekt Koster (2013). De dichtheid van het aantal Rijksmonumenten per hectare is in de binnensteden nu eenmaal veel groter dan elders, al zijn er ook belangrijke verschillen tussen de binnensteden in dit opzicht.

Een tweede reden betreft de nabijheid van voorzieningen. Hierop scoren de binnensteden erg hoog ten opzichte van de andere gebiedscategorieën (zie ook De Groot et al. 2010). Het voordeel van een binnenstedelijke locatie boven de rest van de stad is echter niet altijd significant. Voor scholen en zorg is het verschil bijna te verwaarlozen (wel zijn deze diensten in de binnenstad beter vertegenwoordigd dan in 'de rest van Nederland'). Dit geldt ook voor dagelijkse voorzieningen zoals zwembaden en bibliotheken. Een uitzondering zijn de kinderdagverblijven: daarvan zijn er in de binnensteden veel meer dan elders. Sommige voorzieningen zijn zo fijnmazig verspreid dat het verschil tussen de drie gebiedscategorieën vrijwel nihil is (sporthallen, supermarkten). Vooral wat detailhandel en horeca betreft gaat het echter niet alleen om de toegang, maar ook om de keuzemogelijkheden en de kwaliteit, en deze is in de binnensteden vele malen hoger dan elders. Door de concentratie aan voorzieningen is de variëteit er veel groter dan elders: het aantal winkels per inwoner bedraagt in de binnenstad bijvoorbeeld meer dan zes keer het landelijk gemiddelde. Waarin binnensteden echt uitblinken, is het aanbod van hoogwaardige voorzieningen zoals theaters en musea binnen loopafstand. Deze factor lijkt aan belang te winnen; volgens Clark (2004, geciteerd in Marlet 2009) gedragen bewoners zich steeds meer als bezoekers, wat een verklaring kan zijn voor de toenemende populariteit van binnensteden als woonlocatie.

Deze voordelen moeten worden afgewogen tegen factoren waarop de binnenstad minder goed scoort. Veiligheid is een belangrijke component van het leefklimaat. In de Leefbaarometer wordt dit onderwerp gemeten op basis van waarnemingen[1] in plaats van op enquêtes. Deze uitkomsten zijn dus bruikbaar voor onze analyse. De binnensteden scoren op veiligheid zeer laag ten opzichte van de andere twee gebiedscategorieën, al zijn er ook verschillen tussen binnensteden. De binnensteden die op de veiligheidsindex het meest positief scoren, zijn overwegend klein en liggen (ver) buiten de Randstad (Almelo, Ede, Weert, Sneek en Oss). De op veiligheid meest negatief scorende binnensteden zijn juist groot en liggen vaak binnen de Randstad (Almere, Den Haag, Rotterdam, Alkmaar en Eindhoven).
Het gebrek aan binnenstedelijke parkeerruimte, tot slot, is een bekende klacht bij zowel bewoners als bezoekers. Het aantal auto's per huishouden in de binnensteden ligt ver onder het Nederlands gemiddelde (bijna de helft). Ook hier bestaan behoorlijke verschillen tussen binnensteden. Zo is het autobezit in de binnensteden van Bergen op Zoom en Bussum twee keer zo groot als dat in Amsterdam, Delft en Arnhem, maar het ligt nog altijd onder het landelijk gemiddelde. Minder autobezit betekent zeker niet dat de bewoners met minder auto's te maken krijgen. Integendeel, de autodichtheid van binnensteden is extreem hoog: ongeveer drie keer zo hoog als in de rest van de stad en ruim vijftien zo hoog als in de rest van Nederland (CBS 2013).

De vraag of de binnenstad als woongebied per saldo verbetert ten opzichte van de rest van Nederland, wordt bepaald door een groot aantal variabelen. De *revealed preferences* laten een positieve trend zien: binnensteden winnen duidelijk aan terrein als woonplaats, ook voor families met kinderen, hoewel het absolute aantal bewoners nog bescheiden blijft. Karsten (2014: 12) verklaart deze ontwikkeling mede door de toegenomen participatie van moeders op de arbeidsmarkt: deze 'zien een stedelijke woonplek als een voorwaarde voor het dagelijks combineren van zorg en carrière'. Het is echter waarschijnlijk dat deze trend niet alleen wordt veroorzaakt door een groeiende waardering voor de binnenstad, maar ook door andere factoren, zoals het uitstellen van keuzes (Manting 2014). Hiernaast is het moeilijker om een hypotheek te krijgen, waardoor sommige mensen langer in hun binnenstedelijke huurwoning blijven wonen dan ze van plan waren of willen. Een studie van Beckers en Boschman (2013) bevestigt het beeld dat huishoudens in de gezinsvormende periode meer belang hechten aan rustige buurten met een groot aantal schoolvoorzieningen.
Over de toegenomen geneigdheid van gezinnen om in de stad te wonen concludeert het PBL (2015: 136): 'De woonvoorkeuren zijn niet zozeer gewijzigd, het aantal huishoudens dat deze voorkeur uitspreekt en de mogelijkheden heeft om die voorkeuren te realiseren, is gewoonweg toegenomen. Bovendien is hun verhuisgeneigdheid afgenomen.' Hetzelfde kan net zo goed gelden voor binnensteden. Met andere woorden: de woonlocatiekeuze is niet geheel vrijwillig. Hierdoor is het moeilijk om puur op basis van *revealed preferences* algemene uitspraken te doen over de kwaliteit van de leefomgeving in verhouding tot de overige gebieden in Nederland. De binnenstad blijft een bijzondere woonplek waar slechts een klein deel van de Nederlandse huishoudens een thuis heeft gevonden.

2.3 Bezoekers en aantrekkelijkheid

De gezellige drukte van de binnensteden komt voor een belangrijk deel doordat mensen die bezoeken; ze wonen of werken er niet. Deze mensen bezoeken de binnenstad niet voor hun alledaagse boodschappen, maar vanwege de grote concentratie aan winkels waar ze alles kunnen vinden en/of waar verruimde openingstijden gelden. Ze komen niet voor alledaagse voorzieningen zoals basisscholen of supermarkten, maar voor de universiteiten, musea, schouwburgen, poppodia,

ziekenhuizen en overheidsinstellingen (Marlet 2009). Het zijn ook de binnensteden waar evenementen plaatsvinden die een grote maatschappelijke betekenis hebben, zoals de Gouden Koets op Prinsjesdag, protesten op de Dam of het Malieveld, de intocht van Sinterklaas, een openluchttentoonstelling, zondagsmarkt of festival. Naast de bezoekers uit eigen stad of land, zijn er onder de bezoekers veel buitenlandse toeristen. 'Het meest ondernomen vakantietype onder vakantiegangers uit alle Europese landen [naar Nederland] is de stedenvakantie, met uitzondering van onze directe buren, België en Duitsland' (Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen 2009: 30). Het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen houdt ook de verschillende bezoekmotieven per land bij. De belangrijkste redenen zijn bezienswaardigheden en musea, evenals 'shoppen' en horecabezoek, ook al wordt dit meestal niet als hoofdmotief genoemd. Liefst 18 procent van de bestedingen van toeristen in Nederland (2009) gaat naar winkelen.

De verandering van binnensteden tot plekken waar het gaat vooral om pret en belevenis, is al decennia aan de gang (Bergh & Keers 1981). In verschillende gevallen is de aanwezigheid van de uithuizige bezoekersgroepen in deze centra nu zelfs zo prominent dat de betreffende publieke binnenstadscentra in de vakliteratuur al verschillende malen zijn bestempeld als recreatieve 'themaparken' (bijvoorbeeld Zukin 1995; Sorkin et al. 1992). Dit geldt zelfs voor het gebruik dat bewoners van de binnenstad zelf van hun leefomgeving maken. Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers (2006: 11) constateren een stijgende geneigdheid 'bij de ingezetenen ter plaatse tot verpozing buitenshuis, met name in cafés en op terrassen binnen of nabij de stadskern'.

Een ontwikkeling die hieraan parallel loopt, is het feit dat mensen de binnenstad juist bezoeken om er te werken. Ze spreken af in cafés op stations of vinden tijdelijk werkruimte waar er wifi is. Deze werknomaden hebben bereikbare en openbare 'third spaces' nodig, waar face-to-facecontact mogelijk is (Oldenberg 2001). Zulke plekken zijn met name te vinden in de binnensteden. Doordat precieze cijfers hierover niet beschikbaar zijn, zeker niet op buurtniveau, is een vergelijking tussen binnensteden en de overige gebiedscategorieën op dit punt niet mogelijk. De verwachte verandering van ruimtegebruik als gevolg van 'het nieuwe werken' is echter groot: volgens het bedrijf Office Rank is mede hierdoor bijna een derde van het totale kantoor-oppervlakte in Nederland overbodig (Office Rank 2015). Dit is slecht nieuws voor eigenaars van kantoorvastgoed, maar het is voorstelbaar dat binnenstedelijke kantoorpanden hiervan minder last zullen hebben door hun voor flexwerkers gunstige ligging.

2.3.1 Binnenstad als consumptieplek: ontwikkelingen

Wat maakt een binnenstad aantrekkelijk voor bezoekers uit de eigen stad, de eigen regio of het buitenland? Welke kansen en risico's zijn er? In deze paragraaf ligt de nadruk op het bezoekmotief van winkelen en horeca: de binnenstad als consumptieplek. Niet alleen omdat dit voor de binnensteden nog altijd het belangrijkste bezoekmotief is, ook omdat alleen daarvoor goede data beschikbaar zijn op nationaal niveau.

Voor de analyse worden de detailhandelsbranches verdeeld over drie categorieën consumentengedrag: 'runshoppen' (boodschappen doen), 'funshoppen' (winkelen) en 'doelgericht winkelen' (incidentele aankoop). Voor de precieze verdeling van de branches over de koopmotieven verwijzen we hier naar Evers et al. (2005: bijlage a).

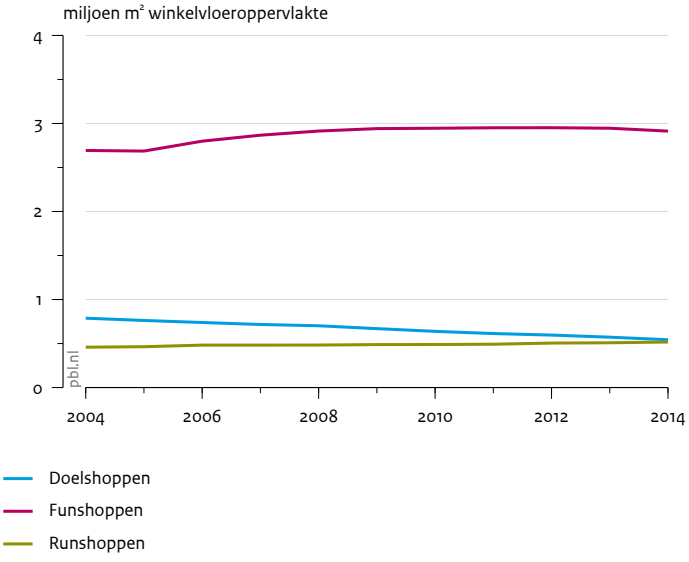
Al jaren worden de binnensteden gedomineerd door 'funshoppen'. De dominantie van het funshoppen is goed te zien in de samenstelling van het winkelaanbod: in 2014 was maar liefst 72 procent van de winkelmeters in de binnensteden in gebruik door detailhandelsbranches die als 'funshoppen' kunnen worden getypeerd, ten opzichte van slechts 25 procent in de rest van de stad en 27 procent in de rest van Nederland.

Over de afgelopen tien jaar nam het verschil in de samenstelling van winkelgebieden toe. Het aandeel funshoppen groeit overal, maar in de binnensteden twee keer zo hard als daarbuiten (zie figuur 2.4).[2] Opvallender is het verschil in de ontwikkeling van het aantal winkelmeters voor doelshoppen: dit krimpt in de binnensteden (-280.000 vierkante meter ofwel -31 procent sinds 2004), terwijl het buiten de binnen-steden (denk aan de meubelboulevards) in dezelfde periode flink is gegroeid (1,5 miljoen vierkante meter ofwel +12 procent) (zie figuur 2.5).[3] Runshoppen vertoont overal een (bescheiden) groei in het aantal winkelmeters. De dynamiek in het winkelvastgoed zit dus vooral in het funshoppen in de binnensteden en het doelgericht winkelen daarbuiten. Wij komen hierop terug in paragraaf 2.5.

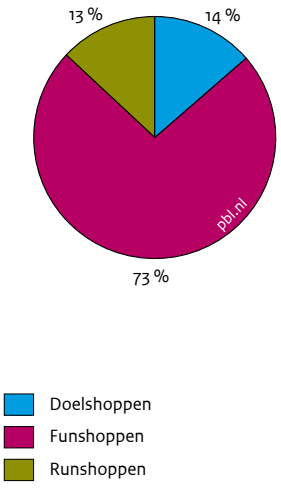
De relatieve populariteit van de binnensteden is deels af te lezen uit de stroom bezoekers van de winkelgebieden. Hier zijn door onder andere Locatus passantentellingen gemaakt. Tabel 2.1 geeft de passantenstromen weer voor 2012. De drukste plek van Nederland ligt in de gemeente Utrecht (Hoog-Catharijne). Deze cijfers waren echter veel hoger: in de periode 2005-2012 is de passantenstroom op de drukste punten in de binnensteden namelijk met 19 procent gedaald (Butink 2013: 42). In april 2015 meldt onderzoeksbureau City Traffic voor het eerst in jaren een toename in het aantal bezoekers (nu.nl 2015).

Figuur 2.4
Winkelvoorraad in binnensteden naar koopmotief

Trend



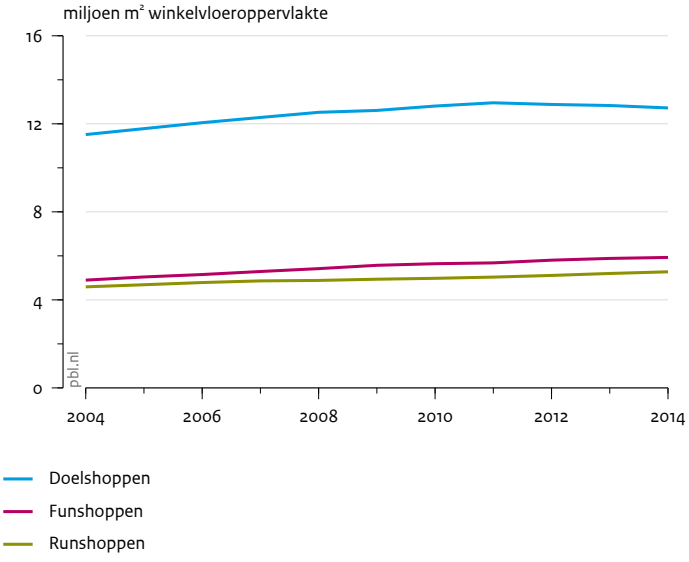
Aandeel, 2014



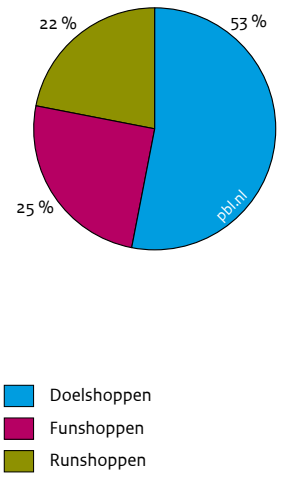
Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 2.5
Winkelvoorraad buiten binnensteden naar koopmotief

Trend



Aandeel, 2014



Bron: Locatus; bewerking PBL

Tabel 2.1
Passantenstromen, 2012

Utrecht	102.600	Delft	39.600	Emmen	25.400	Assen	20.700
Den Bosch	66.000	Heerlen	38.900	Oosterhout	24.700	Zutphen	20.300
Maastricht	55.600	Dordrecht	38.500	Hoofddorp	24.650	Bergen op Zoom	19.500
Amsterdam	52.800	Leiden	38.000	Roosendaal	24.400	Hengelo	18.300
Breda	52.200	Deventer	35.700	Doetinchem	24.200	Zeist	17.200
Rotterdam	51.800	Haarlem	35.400	Almelo	23.600	Purmerend	17.200
Eindhoven	47.300	Den Haag	34.700	Middelburg	23.300	Oss	17.100
Groningen	45.200	Almere	34.300	Zaandam	22.800	Sittard	17.100
Nijmegen	44.100	Tilburg	33.300	Ede	22.500	Vlaardingen	16.200
Apeldoorn	43.800	Veenendaal	31.000	Alphen a/d Rijn	22.400	Meppel	14.000
Venlo	42.600	Alkmaar	30.700	Leeuwarden	22.000	Schiedam	10.900
Enschede	42.100	Gouda	29.300	Goes	21.800	Bussum	10.100
Zwolle	41.300	Roermond	27.900	Hoorn	21.600		
Arnhem	41.100	Hilversum	27.400	Weert	21.500		
Amersfoort	39.700	Sneek	25.900	Drachten	21.200	**Gemiddeld**	**32.000**

Bron: Butink (2013: 42), op basis van data van Locatus

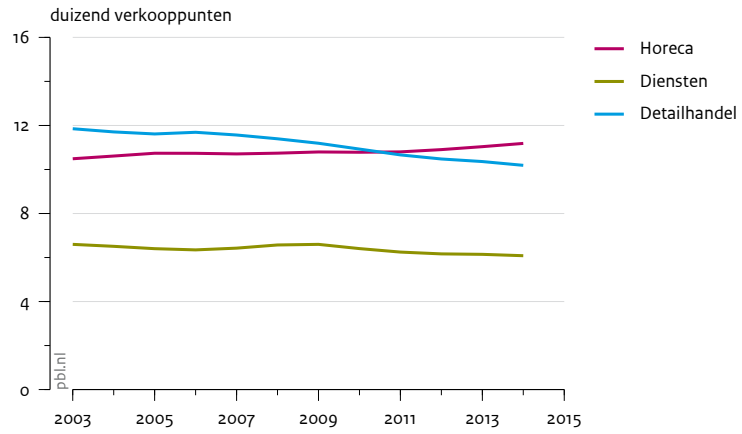
Bezoekers komen niet alleen naar de binnenstad om goederen te consumeren (retail), maar ook voor steeds meer andere doelen. In toenemende mate neemt de horeca de winkelfunctie over (PBL 2010a). In figuur 2.6 is te zien hoe het aantal winkels in de binnensteden sinds 2003 daalt, terwijl het aantal horecagelegenheden stijgt. In 2011 kwam het kantelpunt: vanaf dat moment zijn er in de binnensteden meer horecavestigingen dan winkels. Dezelfde trend is waarneembaar in de werkgelegenheidscijfers: in de binnensteden komen er steeds meer banen in de horeca terwijl de werkgelegenheid in de detailhandelsector krimpt (zie ook paragraaf 2.4). Figuur 2.6 geeft ook aan dat de binnenstedelijke diensten (reisbureaus, videotheken, kappers en dergelijke) langzaam verdwijnen. De binnenstad wordt inderdaad steeds meer een speeltuin en minder een handels- of koopcentrum (Hulshof 2015).

2.3.2 Bezoekklimaat van binnensteden

Hoewel het oppervlak aan winkels in de binnenstad de afgelopen jaren alleen maar is uitgebreid, staat de winkelfunctie daar toch onder druk. Er zijn minder passanten in de hoofdwinkelstraten en er is veel leegstand in de aanloopstraten. Voor een deel is deze daling een gevolg van de economische crisis, maar er zijn ook structurele ontwikkelingen die zorgelijk zijn als het gaat om het behoud van de binnenstad als (recreatief) winkelgebied.
Een belangrijke structurele ontwikkeling is de opkomst van het internetwinkelen. Hoewel de groei hiervan fenomenaal is, is het aandeel internet van de totale detailhandelsomzet relatief bescheiden (Evers 2011). Op dit moment lopen de voorspellingen over het aandeel van de totale omzet dat via het internet wordt behaald, sterk uiteen (Gianotten 2012). Wel zijn binnenstedelijke branches enigszins gevoeliger voor internetaankopen dan bijvoorbeeld winkels met levensmiddelen (Weltevreden & Rietbergen 2009). Omdat webwinkels momenteel veel belangstelling tonen om tegelijkertijd ook een fysiek verkooppunt te hebben, biedt dit mogelijk een nieuwe kans voor de binnensteden (Weltevreden et al. 2014). Kortom: er is nog veel onzekerheid over de impact van het internetwinkelen op de binnensteden, maar voorlopig lijkt dit per saldo negatief uit te pakken. Winkeliers in de binnenstad moeten inspelen op deze 'disruptie in de retail' als ze willen overleven (Molenaar 2015).

Gezien het gemak van internetwinkelen is het de vraag of binnenstedelijke winkelgebieden wel voldoende onderscheidende kwaliteit hebben om consumenten van ver aan te trekken. Winkelgebieden zouden steeds meer een 'eenheidsworst' worden doordat ze allemaal dezelfde winkels hebben. In hoeverre klopt deze bewering voor de binnensteden?
Ten eerste klopt het dat de binnensteden iets meer gedomineerd worden door filiaalwinkels dan de andere gebiedscategorieën. Dit komt doordat de typische binnenstedelijke branches (onder andere mode, luxe en vrije tijd) sterker zijn gefilialiseerd dan bijvoorbeeld de

Figuur 2.6
Aantal verkooppunten in binnensteden naar sector



Bron: Locatus; bewerking PBL

branche in/om het huis, die vooral buiten de binnenstad te vinden is. Sinds 2003 neemt de filialisering evenredig en gestaag toe in alle gebiedscategorieën. Het is echter onduidelijk of de bewering dat filialisering een bedreiging is voor de binnensteden klopt: bekende winkelmerken zoals Primark en H&M zijn óók belangrijke trekkers. Een grootschalige enquête heeft uitgewezen dat de meeste consumenten neutraal staan tegenover winkelketens (NVM 2004); het zijn vooral de (retail)professionals die zich opwinden over de 'eenheidsworst'. Bovendien bestaat er op binnenstadsniveau geen enkele relatie tussen winkelleegstand en filialisering.
Ten tweede worden binnensteden inderdaad gedomineerd door funshoppen. Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat er in die binnensteden eigenlijk weinig diversiteit te vinden is. Maar de variëteit (gemeten als zogenoemde Shannon Entropy-scores, zie tekstkader 2.1) in de aanwezige branches – dus ook binnen de categorie funshoppen – van een gemiddelde binnenstad is beduidend groter dan die van een gemiddelde woonplaats in 'de rest van Nederland' en ligt op een relatief gelijk niveau met 'de rest van de stad'. Er heeft zich een lichte afname voorgedaan van de entropie van binnensteden (-2,5 procent over tien jaar tijd ten opzichte van -3,1 procent voor de 'rest van Nederland'; de 'rest van de stad' bleef stabiel), maar dit is niet genoeg om de conclusie te trekken dat de binnensteden 'verschralen'. Ook hier zijn er belangrijke verschillen tussen binnensteden: de grootste variëteit in branches is te vinden in de binnensteden van Gouda, Leiden en Dordrecht en de kleinste in Eindhoven, Enschede en Doetinchem. Hierbij moet worden gezegd dat variëteit niet gelijk staat aan aantrekkelijkheid. De specialisatie van de Maastrichtse binnenstad in luxeartikelen zorgt voor een lage entropiescore, maar draagt wel bij aan haar populariteit.

Ten derde onderscheiden binnensteden zich niet alleen door de aanwezige winkels, maar ook door de aanwezige winkelpanden. Ruim 40 procent van de winkels is gevestigd in een pand dat voor 1905 is gebouwd, tegenover 12 procent in de rest van de stad en 10 procent in de rest van Nederland (ongeveer 70 procent van de winkelpanden in de rest van Nederland is zelfs gebouwd na de Tweede Wereldoorlog). Mede door hun historische karakter zijn de winkelruimtes in de binnensteden kleiner dan de panden elders: ruim 85 procent is kleiner dan 400 vierkante meter. In de andere gebiedscategorieën staan kleinere winkels vaker leeg, maar in de binnenstad is dit niet het geval (zie ook hoofdstuk 3). Naast het grote aantal winkels, hun variëteit, en de nadruk op funshoppen is dus ook de omgeving van deze winkels in de binnenstad van belang. Niet voor niets noemt Marlet (2009) een historische binnenstad een van de belangrijkste factoren voor de aantrekkelijkheid van een stad. Een laatste factor die het bezoekklimaat van de binnenstad bepaalt, is de (auto)bereikbaarheid. Tot de jaren zeventig probeerden veel gemeenten hun binnensteden beter bereikbaar te maken voor de auto, met radicale doorbraakprojecten (Boekema et al. 1996). De afgelopen decennia echter ligt de nadruk vooral op het behoud van de historische structuur van de binnenstad en wordt ruimte gegeven aan fietsers en voetgangers. Dit heeft geleid tot een veel aangenamer verblijfsklimaat. Hoewel openbaar vervoer en parkeermogelijkheden aan de rand van de binnenstad maken dat de bereikbaarheid van de binnenstad hoog blijft, wordt voor de winkelfunctie de bereikbaarheid met de auto nog regelmatig als een

2.1 Shannon-entropie

Entropie (H) wordt in de informatietheorie gebruikt als een maatstaf voor onzekerheid van variabelen in een reeks gevallen. De formule kan als volgt geschreven worden:

$$H = \sum_{i=1}^{n} p_i \log \frac{1}{p_i}$$

Waarbij P de frequentie is van een bepaalde variabele in de reeks n.

Straathof (2007) heeft laten zien dat deze formule ook gebruikt kan worden om diversiteit binnen een systeem weer te geven. Als alle waarnemingen binnen slechts één categorie vallen, is de entropie nul. Hoe meer categorieën en hoe gelijker de verdeling hierover, des te hoger de entropiescore. Als er bijvoorbeeld vijf verschillende stukken fruit zitten in een mandje, bedraagt de entropie 2,32; voor twee appels en drie peren is dat 0,97 en een appel en vier peren maar 0,72. De entropie van twintig stuks fruit, allemaal verschillend, is 4,32.

belangrijk voorwaarde gezien. Winkeliers klagen vaak over het gebrek aan parkeermogelijkheden en verkeersopstoppingen in de (binnen)steden. Helaas bestaan er op landelijk niveau geen betrouwbare cijfers om deze klacht te bevestigen of ontkennen.[4] Het is echter zeer de vraag of een betere autobereikbaarheid veel extra omzet zou opleveren.

Samenvattend kunnen wij concluderen dat de Nederlandse binnensteden sinds de jaren negentig – net als de centra van andere Europese en Amerikaanse steden – zijn herontdekt als plekken voor vertier. De bezoekers van de binnenstad zijn 'gasten' die uit dezelfde stad komen, vanuit de regio of uit het buitenland. Ze hebben verschillende bezoekmotieven, maar willen allemaal een levendige binnenstad. Sindsdien is vooral de recreatieve winkelfunctie flink uitgebreid, zowel in ruimte (vierkante meters detailhandel) als in tijd (verruiming openingstijden). De passantenstromen nemen sinds de economische crisis van 2008 af, maar zijn in 2015 weer toegenomen.
De onophoudelijke stroom van consumenten en toeristen door de historische straten en steegjes kan botsen met andere belangen in de binnenstad. Bijvoorbeeld die van de bewoners, als het gaat om overlast en zelfs om veiligheid. De overmaat aan drukte is een veelbesproken onderwerp in Amsterdam en staat bovenaan de lijst van onaantrekkelijke aspecten die het centrum als woongebied heeft (Ten Berge & Jakobs 2012). Het is bijvoorbeeld opvallend dat in de Leefbaarometer bruisende binnensteden slecht scoren op veiligheid.[5] Maar de belangen van bezoekers kunnen ook botsen met die van zittende eigenaars, bijvoorbeeld als het gaat om het beter bereikbaar maken van de stad door de aanleg van een metrolijn, of om de uitbreiding van een cultuurcomplex door de sloop van panden.

2.4 Bedrijven en economisch klimaat

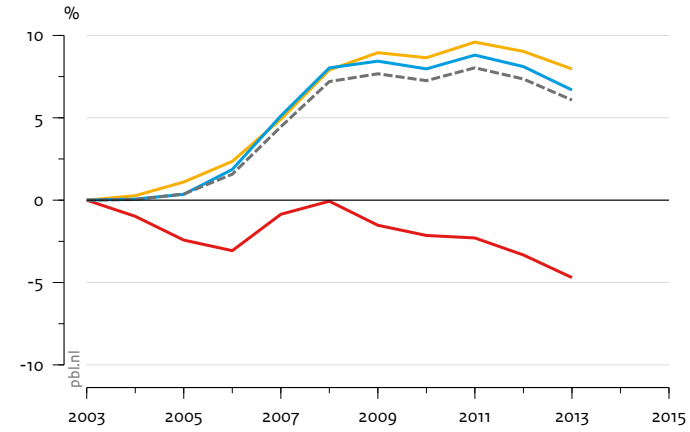
Vroeger was de binnenstad het brandpunt van de belangrijkste economische activiteiten (De Groot et al. 2010). Veel straten herinneren aan functies die er al lang niet meer zijn: Molenstraat, Kuiperstraat, Veemarkt, enzovoort. Binnensteden hebben al een groot aantal economische transformaties ondergaan. Soms zag het erg somber uit: 'In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de binnenstad nog het strijdtoneel bij uitstek van de industriële herstructurering, wat resulteerde in armoede, verloedering en ontworteling' (PBL 2010a: 56). Niet alleen de industrie verdween, vanuit de binnenstad vluchtten ook koopkrachtige burgers naar de voorsteden, hoofdkantoren naar de glimmende torens aan de snelweg, en winkels naar de planmatige wijkcentra en meubelboulevards. In de jaren negentig kwam het kantelpunt waardoor de (binnen)stad weer ging floreren. Binnen enkele jaren zijn de binnensteden exemplarisch geworden voor de opkomende postindustriële economie van leisureshoppers, kenniswerkers en internetstart-ups. Deze opleving wordt beschreven in 'De staat van de ruimte' (PBL 2010a). De empirische analyse stopt echter bij de economische crisis (2008). In hoeverre vindt in Nederlandse binnensteden de sindsdien gesignaleerde *Triumph of the City* (Glaeser 2011) plaats?

2.4.1 Binnenstad als vestigingsplaats: feitelijke ontwikkelingen

De vestigingsvoorkeuren van bedrijven hangen sterk samen met de aard van het bedrijf. Een logistiek bedrijf heeft veel ruimte en infrastructuur nodig, een boetiek veel passanten in een sfeervolle omgeving en een kapper vestigt zich bij voorkeur dicht bij de woonplaats van zijn potentiële klanten. Net zoals de belangen van binnenstedelijke bewoners uiteen kunnen lopen (en soms met elkaar botsen), geldt hetzelfde voor binnenstedelijke

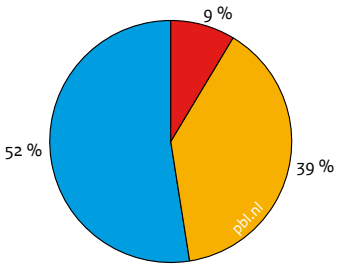
Figuur 2.7
Werkgelegenheid per gebiedscategorie

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



Binnenstad
Rest van de stad
Rest van Nederland
Nederland gemiddeld

Aandeel, 2013



Binnenstad
Rest van de stad
Rest van Nederland

Bron: CBS; bewerking PBL

bedrijven. Om de belangen van binnenstedelijke bedrijven te kunnen achterhalen zijn grofweg twee methoden mogelijk: deze direct naar hun voorkeuren vragen, bijvoorbeeld met een enquête (*stated preferences*), of de voorkeuren afleiden uit een analyse van relevante vestigingsfactoren (*revealed preferences*). In navolging van de studie *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren* (PBL 2012a) en onze analyse van de bewoners in paragraaf 2.3 kiezen wij voor de tweede methode.

De ontwikkeling van de bedrijvigheid volgen we voor de drie gebiedscategorieën aan de hand van de *revealed preferences*. De binnenstad biedt een thuisbasis voor slechts 3 procent van de mensen en voor maar liefst 7 procent van alle bedrijfsvestigingen (rond 91.000 in totaal). Ook als we kijken naar het totaal aantal werkzame personen binnen die vestigingen, verandert het beeld dat de binnenstad relatief belangrijk is als motor voor de economie, niet (zie figuur 2.7). Van de werknemers in Nederland werkt 9 procent op een binnenstedelijke locatie (680.000 fte's in totaal). Wel zien we dat de groei, gemeten in zowel aantal vestigingen als werkgelegenheid, zich in beide andere gebiedscategorieën duidelijk voordoet.
De ontwikkeling van de werkgelegenheid geeft slechts een ruwe indicator van de economie. Wat voor banen bevinden zich in de binnensteden en welke banen zijn het meest wenselijk? Hutton (2008) onderscheidt vijf groepen bedrijven die 'gezamenlijk sterk bijdragen aan het nieuwe economische elan van binnensteden' (in PBL 2010a: 59): zakelijke dienstverlening, culturele bedrijvigheid, de uitgaanssector, detailhandel gericht op funshoppen en internetbedrijven.
De eisen die deze groepen aan hun omgeving stellen, verschillen. Voor de detailhandel gaat het om een prettig winkelgebied en (vaak) adequate parkeervoorzieningen voor klanten. Voor internetbedrijven zijn een goede ICT-infrastructuur en veel hoogopgeleiden in de buurt van belang. Ook de effecten van de aanwezigheid van sectoren verschillen. Zowel de detailhandel (overdag) als de uitgaanssector ('s nachts) kan zorgen voor overlast voor omwonenden. Internetbedrijven en hun werknemers kunnen de oorspronkelijke bewoners verdringen (dit is op het moment een verhitte discussie in San Francisco en Seattle) en een uitbreiding van de zakelijke dienstverlening ten koste van andere stedelijke functies kan de omgeving minder levendig maken.

Wat is de werkelijke verdeling van werkgelegenheid over de verschillende sectoren in de binnenstad? Uit figuur 2.8 blijkt dat er in de sectoren 'landbouw', 'energie', 'industrie' of 'bouwnijverheid' (nagenoeg) niemand werkt bij een bedrijf op een binnenstedelijk locatie (deze worden derhalve opgenomen in 'overig'), terwijl het hierbij voor Nederland als geheel gaat om ruim 15 procent van de werknemers. Een op de vijf mensen in de binnenstad werkt in de retailsector[6]: de grootste sector qua werkgelegenheid. Daarna volgen 'overheid' (15 procent), 'horeca' (12 procent), 'advies en onderzoek' (10 procent) en 'zorg' (10 procent). Voor een deel komt dit

overeen met de indeling van Hutton (2008) – zakelijke dienstverlening, culturele bedrijvigheid, de uitgaanssector, detailhandel gericht op funshoppen en internetbedrijven –, voor een deel ook niet.
Figuur 2.9 laat voor alle gebiedscategorieën de verhouding zien tussen het aantal banen in de verschillende sectoren. De sectoren die in de binnenstad het meest oververtegenwoordigd zijn, zijn overheid, horeca en financiële instellingen. Opvallend is dat het aandeel werknemers in de detailhandel in de binnenstad niet ver boven het landelijk gemiddelde ligt van 18 procent – detailhandel is overal in Nederland in gelijke mate te vinden. Ter vergelijking: het aandeel horeca is in de binnenstad meer dan twee keer zo groot als in de rest van Nederland.

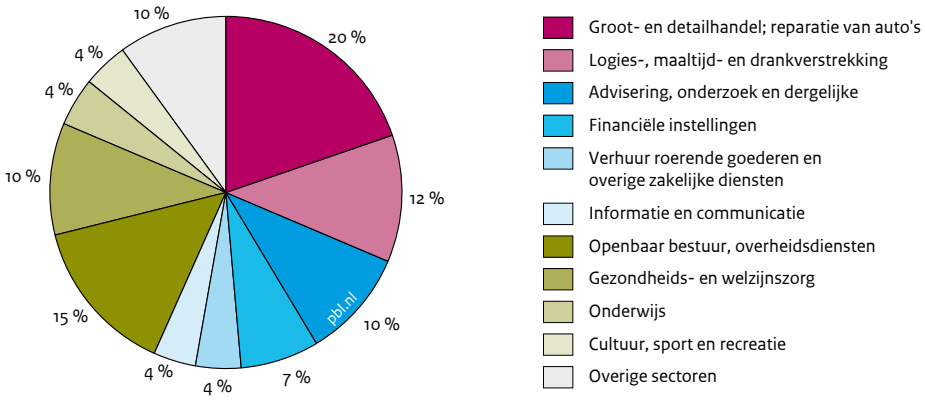
Uit een analyse van de ontwikkeling van de economische sectoren over de afgelopen tien jaar valt op dat de belangrijkste binnenstedelijke sectoren (overheid, horeca en financiële instellingen) relatief stabiel zijn. Het zijn sectoren die in Nederland relatief weinig groeien of krimpen. De grootste verschuivingen in de economie vinden namelijk plaats in andere sectoren: een aanzienlijke werkgelegenheidsgroei in de sectoren 'gezondheid', 'groot- en detailhandel', 'advies en onderzoek', en een forse afname in de werkgelegenheid in de sector 'industrie'. Wat zijn dan de belangrijkste veranderingen in binnensteden? Van de 36.136 banen die in de periode 2003-2013 per saldo uit de binnenstad zijn verdwenen (5 procent van het totaal), is de grootste absolute daling te vinden in de sectoren 'financiële instellingen' (-13.758 fte) en retail (-11.375 fte).
Tegelijkertijd heeft er een banengroei plaatsgevonden in de horeca (7.226 fte) en in de adviesbranche (6.327 fte). Vergeleken met de landelijke trend valt de afname in de retailsector op (zie ook paragraaf 2.3).
Er zijn ten slotte belangrijke verschillen in sectorstructuur *tussen* binnensteden. In het algemeen worden kleinere binnensteden overheerst door detailhandel en horeca (Drachten heeft maar liefst 56 procent detailhandel en 13 procent horeca). De grotere binnensteden hebben een gevarieerdere sectorstructuur.[7] De Amsterdamse binnenstad (13 procent detailhandel en 8 procent horeca) heeft één van de *minst* consumptiegerichte economieën van heel Nederland. De hoofdstad blinkt namelijk uit in een hoog aandeel advisering, onderzoek en cultuur. In weerwil van het algemene beeld is de binnenstad van 'werkstad' Rotterdam meer gericht op consumptie dan de binnenstad van Amsterdam. In hoofdstuk 4 komen wij op een meer systematische manier terug op deze verschillen.

2.4.2 Vestigingsklimaat van binnensteden

Wij zagen dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de binnensteden achterloopt bij die in de andere gebiedscategorieën en sinds de crisis van 2008 zelfs daalt. Voor het aantal bedrijfsvestingen blijft de binnenstad ook achter bij de andere gebiedscategorieën (zie figuur 2.10), terwijl de ontwikkeling voor de rest van de stad duidelijk gunstiger is dan voor de rest van Nederland. Betekent dit dat bedrijven de binnensteden verlaten? Het antwoord op deze vraag is ontkennend: het aantal bedrijven in binnensteden groeit nog altijd, wat gezien de ruimtelijke dichtheid in de stad al een prestatie is. Deze bedrijven zijn in aantallen werknemers ook kleiner dan elders. Koster (2013: 123) heeft gevonden dat kleine start-ups steeds meer plaatsvinden in de stadscentra, maar ook in meer suburbane locaties zoals universiteitscampussen en luchthavens.

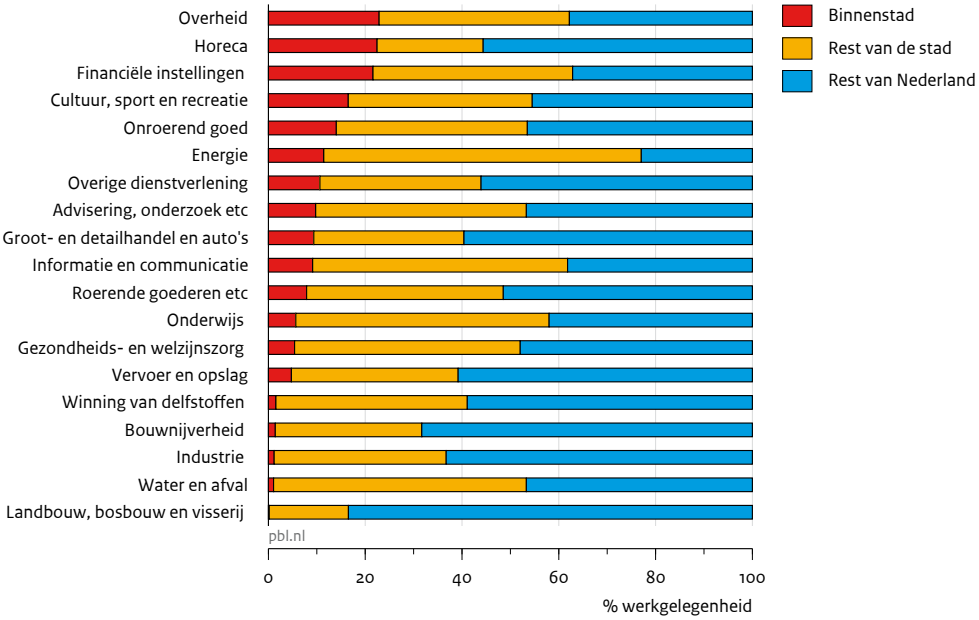
Ondanks de absolute groei in het aantal vestigingen kan het zijn dat de *relatieve* aantrekkelijkheid van de binnensteden ten opzichte van de twee andere gebiedscategorieën achterblijft. Dit wordt bepaald door de eisen die bedrijven stellen aan hun omgeving. De PBL-studie over topsectoren (PBL 2012a) noemt enkele algemene vestigingsfactoren voor bedrijven waaraan de drie gebiedscategorieën kunnen worden getoetst. Voor alle topsectoren zijn 'urbanisatievoordelen (bevolkingsomvang en -dichtheid) van belang voor de internationale concurrentiepositie' (PBL 2012a: 30). Door hun voordeel van nabijheid blijken steden economisch beter te presteren dan andere gebieden (Raspe et al. 2015).
Ook de aanwezigheid van vergelijkbare sectoren en stedelijke voorzieningen, infrastructuur, consumenten en een variëteit aan mogelijke productiepartners zijn belangrijke vestigingsfactoren (PBL 2010a).
In termen van urbanisatievoordelen (bevolkingsomvang en -dichtheid) doen binnensteden het uitstekend, zij het met een grote variatie. Met ruim 7.500 bewoners per vierkante kilometer ligt de bevolkingsdichtheid vijftien keer hoger dan het landelijk gemiddelde, waarmee de steden met kop en schouders uitsteken boven de overige gebiedscategorieën. Voor bedrijven geldt dat nog meer: binnensteden hebben 35 keer meer bedrijven per vierkante kilometer dan het landelijk gemiddelde.
Ook hier verschillen binnensteden onderling nogal.
Een binnenstad zoals Leiden is niet alleen aantrekkelijk vanwege de 23.000 bewoners van haar binnenstad, maar vooral door de miljoenen mensen die binnen pendelafstand wonen (agglomeratiekracht wordt meestal berekend op dat niveau). Aan de andere kant moet de binnenstad van Leiden concurreren met grotere steden in de buurt. Voor Groningen ligt dat anders: het is veruit de grootste kern in de omgeving. Om een gevoel te krijgen voor de mate waarin een binnenstad mensen vanuit de regio kan aantrekken, worden zogenoemde klantenpotentiëlen berekend. Zo heeft Groningen een veel groter relatief klantenpotentieel dan Leiden. Zeker voor de detailhandel is het belangrijk om de concurrentie voor

Figuur 2.8
Werkgelegenheid in binnensteden per sector, 2013



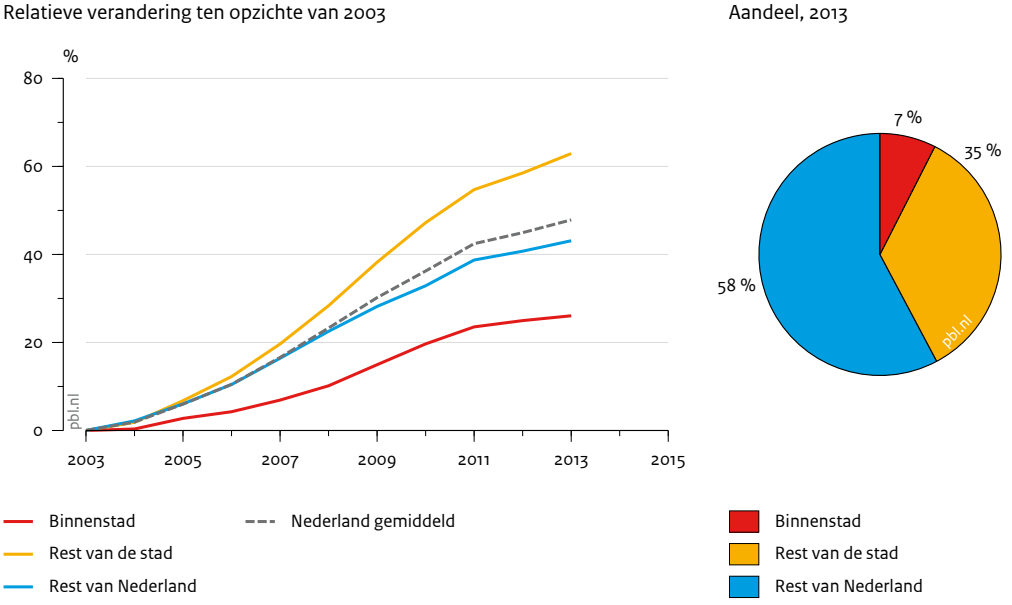
Bron: LISA; bewerking PBL

Figuur 2.9
Aandeel werkgelegenheid in gebiedscategorieën per sector, 2013



Bron: LISA; bewerking PBL

Figuur 2.10
Aantal bedrijfsvestigingen per gebiedscategorie



Bron: LISA; bewerking PBL

klanten in kaart te krijgen. Zo berekent dataleverancier Locatus het aantal inwoners binnen het verzorgingsgebied per vierkante meter winkelvloeroppervlak (WVO). De meest gunstige binnensteden voor winkeliers (de meeste potentiële klanten per vierkante meter WVO) zijn Rotterdam (3,85), Almere en Utrecht. De plekken waar het aantal klanten wordt verdeeld over de meeste vierkante winkelmeters, zijn Sneek, Weert en Middelburg (0,84) (zie Butink 2013: 39). Naast dichtheid in termen van inwoners en bedrijven kan urbanisatie op zich een factor zijn die de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats bepaalt. Een recente onderzoek van Willigen (2014: 52) laat zien dat de bebouwingsdichtheid de belangrijkste verklarende stedenbouwkundige variabele is voor buitenlandse investeringen in Nederlandse binnensteden.
Naast dichtheid en nabijheid is bereikbaarheid over een langere afstand van belang voor de binnenstedelijke bedrijven. Men moet er makkelijk van veraf kunnen komen. Hier zijn belangrijke verschillen te zien in modaliteiten: met de trein is de binnenstad uitstekend bereikbaar, zeker ten opzichte van de rest van Nederland. Voor de auto is de relatie precies omgekeerd – buurten in de binnensteden kennen een langere afstand tot een snelwegafslag dan buurten elders – maar het verschil tussen de twee is minder groot dan met de trein. Ervaringsdeskundigen weten dat binnensteden moeilijk bereikbaar zijn met de auto, in termen van reissnelheid en beschikbaarheid en betaalbaarheid van parkeerruimte. Helaas zijn er geen betrouwbare landelijke databronnen om deze constatering te onderbouwen.[8]

Samenvattend is het duidelijk dat de groei in bedrijvigheid (uitgedrukt in zowel aantal vestigingen als werkgelegenheid) in de binnensteden achterblijft bij de andere gebiedscategorieën. Het is echter maar de vraag of dit een gevolg is van een slecht vestigingsklimaat. In *De staat van de ruimte* (PBL 2010b) is geconstateerd dat veel bedrijven starten in binnensteden om, als ze succesvol worden, naar buiten te verhuizen. Dit kan liggen aan de vestigingsfactoren (huurprijs, bereikbaarheid, nabijheid tot bedrijven en klanten, enzovoort) maar kan simpelweg ook een gevolg zijn van onvoldoende fysieke uitbreidingsruimte. Dit hoeft niet erg te zijn als de achtergelaten bedrijfsruimte weer wordt ingenomen door een nieuwe vestiging. Sterker: deze dynamiek – de binnenstad als incubator – kan worden gezien als indicator voor vitaliteit.
Het vestigingsklimaat hangt sterk af van de aard van het bedrijf en de eisen die aan de omgeving worden gesteld, kunnen botsen met andere belangen. Winkeliers profiteren tot op zekere hoogte van de aanwezigheid van andere winkeliers, want ze kunnen ook elkaars concurrenten zijn. Zo concurreren de horeca en de voedseldetailhandel al sterk met elkaar; denk aan kant-en-klaar- versus afhaalmaaltijden. Ook kan er een spanning bestaan tussen de aanwezigheid van bedrijvigheid en het woonklimaat. In de studie

Bedrijvigheid en leefbaarheid laat het PBL (2010b) een negatieve relatie tussen deze factoren zien voor bijna alle sectoren behalve de kleinschalige detailhandel. In veel binnensteden is het ook goed mogelijk dat de economische functie van de binnenstad deels wordt vervangen door de woonfunctie. Als dit het geval is, kan (delen van) de binnenstad van karakter veranderen doordat andere eisen worden gesteld aan de omgeving: eisen die op gespannen voet staan met de wensen van bedrijven.

2.5 Vastgoedbeleggers en waardeontwikkeling

De betekenis van de binnenstad is niet alleen af te meten aan de bewoners, bezoekers en de er gevestigde bedrijven, maar ook aan de belangen van degenen die investeren in de panden in de binnenstad. Een eigenaar van een binnenstedelijk pand is een belangrijke belanghebbende bij wat er in de buurt plaatsvindt. Er zijn diverse soorten eigenaars te onderscheiden (zie voor een uitgebreid overzicht hoofdstuk 3). Aan de ene kant zijn er degenen die het vastgoed bezitten en benutten (eigenaren-gebruikers of eigenaren-bewoners), aan de andere kant zijn er de beleggers die investeren in binnenstedelijk vastgoed en dit verhuren, als onderdeel van een bredere beleggingsportfolio. Voor beleggers wordt het belang van de binnenstad bepaald door het rendement dat ze kunnen behalen. Eigenaren-gebruikers en -bewoners kijken daarnaast ook naar de gebruikswaarde van een bezit op een bepaalde locatie (zie ook paragraaf 3.4.1). Ook vallen de belangen van beleggers in bestaand vastgoed niet altijd samen met die van degenen die nieuw vastgoed willen ontwikkelen.

2.5.1 Binnenstad als beleggingsplaats: feitelijke ontwikkelingen

Om het belang van de binnenstad voor beleggers te analyseren zouden we idealiter beschikken over cijfers over het rendement van het vastgoed in de binnensteden ten opzichte van dat in andere gebieden over de tijd. Doordat deze cijfers op nationaal niveau niet voorhanden zijn, is het onmogelijk de relatieve positie van de binnenstad te analyseren, zoals we wel konden doen in het geval van de belangen van bewoners en bedrijven. Wel kunnen we kijken naar de ontwikkeling van de zogenoemde WOZ-waarden van panden. In het algemeen is de WOZ-waarde in de binnensteden lager dan die daarbuiten; dit hangt voor een belangrijk deel samen de kleinere eenheden in de binnensteden. Voor beleggers echter is het belangrijkste dat de ontwikkeling van de WOZ-waarde gunstig is: in de 2004-2013 periode steeg deze in de binnenstad met 70 procent, tegenover 72 procent in de rest van de stad en 60 procent in de rest van Nederland.
Een andere manier om grip te krijgen op de investeringen in de binnenstad is te kijken naar de relatieve ontwikkeling van het winkelvastgoed in de binnensteden. Net als in paragraaf 2.3 maken wij hier slechts een onderscheid tussen de binnenstad en alles daarbuiten. Figuur 2.11 laat een toename zien in de winkelvoorraad van circa 350.000 vierkante meter in tien jaar tijd: bijna 1 procent per jaar. De figuur toont ook de specialisatie in 'fun-shoppen', en dat de leegstand een steeds belangrijker deel uitmaakt van het binnenstedelijk winkelvastgoed. In het volgende hoofdstuk gaan we daarop dieper in.

Ook buiten de binnenstad neemt het areaal aan winkels fors toe (zie figuur 2.12). In tien jaar tijd is het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak toegenomen met circa 4,7 miljoen. Deze toename van rond 22 procent betekent dat het winkelvloeroppervlak buiten de binnenstad procentueel ruim twee keer zo hard is gegroeid als in de binnenstad. Ook hier is leegstand de grootste stijger van alle categorieën, zowel absoluut (1,8 miljoen) als procentueel (+458 procent).

Gezien de trends die de detailhandel onder druk zetten, is de toename van het winkelvloeroppervlak in de binnenstad en daarbuiten opmerkelijk en weinig duurzaam (Evers 2011). Dit valt ook op te maken uit de sterk dalende vloerproductiviteit. Volgens hoogleraar e-commerce Cor Molenaar (Erasmus Universiteit Rotterdam) zal een op de drie winkels in de komende vier jaar verdwijnen (Molenaar 2015). Dit is een relatief somber beeld voor winkelbeleggers: biedt de binnenstad nog een goed beleggingsklimaat?

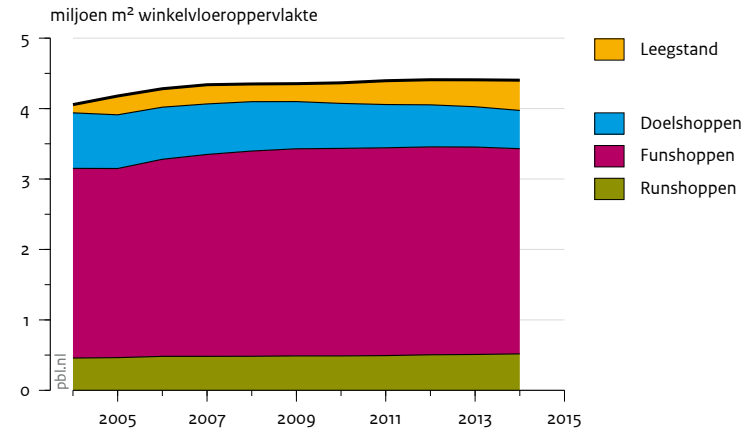
2.5.2 Beleggingsklimaat van binnensteden

Het rendement van vastgoed ontwikkelt zich anders dan dat van obligaties of aandelen. Hierdoor is het voor beleggers, zeker in tijden van onzekerheid, aantrekkelijk om in vastgoed te investeren als onderdeel van een bredere portefeuille (zie figuur 2.13). Het 'zekere' rendement van vastgoed wordt in de afgelopen jaren steeds kleiner en ligt nu onder het inflatieniveau.

Sinds ongeveer 2001 is investeren in winkels bovendien rendabeler dan investeren in andere vastgoed-categorieën, zoals kantoren of woningen (zie figuur 2.14). Hoewel vooral sinds het begin van de economische crisis het rendement op vastgoed sterk is gedaald, heeft winkelvastgoed tot voor kort nog altijd het beste gepresteerd. Slechts in de laatste paar jaar is die prestatie wezenlijk veranderd; die ligt op dit moment nog onder alle andere segmenten, met uitzondering van kantoren.

Figuur 2.11

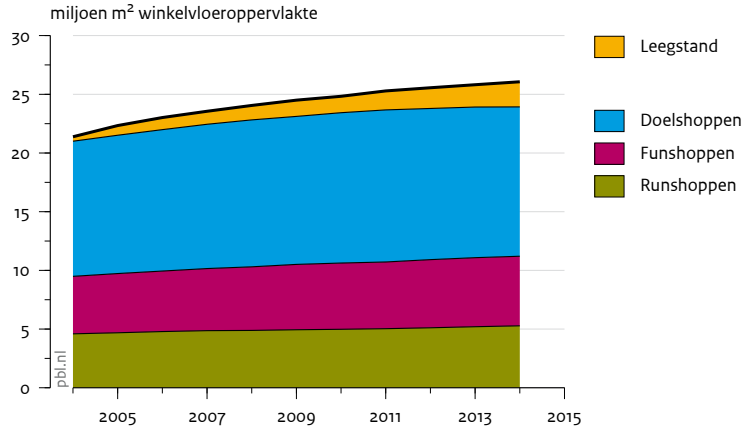
Winkelvoorraad in binnensteden naar koopmotief en leegstand



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 2.12

Winkelvoorraad buiten binnensteden naar koopmotief en leegstand

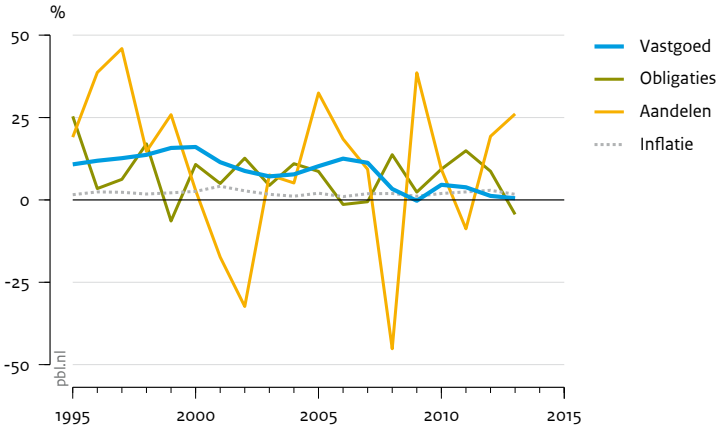


Bron: Locatus; bewerking PBL

De uitkomsten van een recente studie (Butink 2013: 35) naar de rendementsontwikkeling van winkelvastgoed – dat in handen is van institutionele beleggers op een aantal locaties met grote passantenstromen – in de grotere binnensteden voor de periode van 2005-2012 duiden erop dat de binnensteden als beleggingslocatie min of meer hetzelfde presteren als andere winkelgebieden. De data zijn afkomstig van de Investment Property Databank (IPD) en dekken circa een derde van alle institutionele beleggingen in het commerciële vastgoed. Op basis van deze data kunnen echter geen algemene conclusies worden getrokken op het niveau van de binnenstad als geheel: het gaat vooral om hoofdwinkelstraten en juist niet om de aanloopstraten, die vaker problematisch zijn. Butink (2013) laat tevens zien dat het directe rendement (waarde van huurinkomsten) op deze locaties sinds 2005 redelijk stabiel blijft, terwijl het indirecte rendement (waarde van het vastgoed) fors is gedaald. Hoewel de winkelpanden steeds minder waard worden, dalen de huren niet mee. Sterker nog: de contracthuurprijzen voor IPD-objecten zijn in de afgelopen acht jaar met 11 procent gestegen (Butink 2013: 37).

Klaarblijkelijk kunnen de huren in een bepaald segment nog stijgen, terwijl tegelijkertijd structureel een aantal ongunstige ontwikkelingen gaande is. Afnemende passantenstromen en de opkomst van het internetwinkelen zijn al genoemd. Daarnaast is er een algemene daling in de vloerproductiviteit, door de aanhoudende

Figuur 2.13
Rendement van type beleggingen



Bron: IPD/ROZ, Morgan Stanley Capital International Inc (aandelen in Nederland), JP Morgan GBI (Nederlandse staatsobligaties 7-10 jaar)

groei van het aantal winkelmeters en een onevenredige groei in de omzet. Vooral de omzetten in niet-dagelijkse goederen (de grotere meerderheid van het aanbod in de binnensteden) zijn sinds 2004 weinig toegenomen (I&O Research 2011). Om hun omzet te behouden of te laten groeien breiden winkeliers fysiek uit, maar in de binnensteden is dit lastig (zie hoofdstuk 3). Aan de andere kant is omzet niet alles: uiteindelijk gaat het om vloerefficiëntie (winst per meter), en die is ook op andere manieren te realiseren.

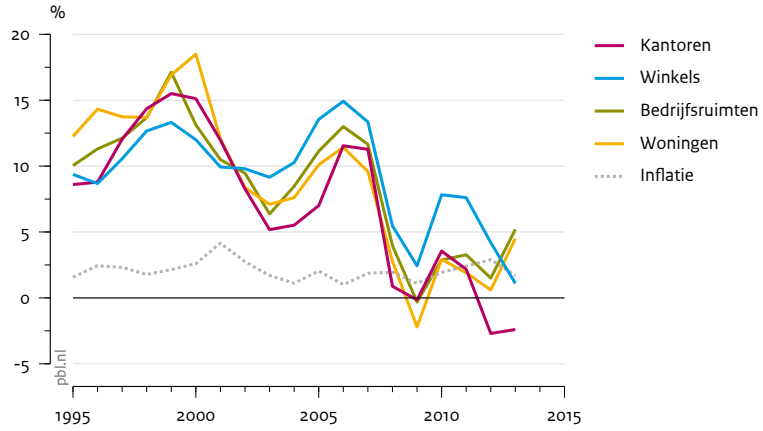
De onzekere opvolging is een ander probleem dat speelt. Veel met name kleinere zelfstandige winkeliers bereiken de pensioenleeftijd, terwijl onduidelijk is of iemand de zaak zal overnemen. Als deze winkels zich in de minder aantrekkelijke delen van de binnenstad bevinden, bestaat er een reële kans dat de winkelfunctie bij sluiting niet wordt voortgezet (Stolwijk 2012). Dit kan leiden tot nog minder vraag naar winkelruimte.

Het beleggingsklimaat in de binnenstad wordt ten slotte bepaald door het concurrerend vastgoed dat wordt bijgebouwd. Hier botsen de belangen van beleggers die investeren in ontwikkelingsprojecten met die van eigenaars van bestaand vastgoed. Gezien de waarde-ontwikkeling van het vastgoed (figuren 2.13 en 2.14) is het niet verwonderlijk dat in Nederland in de jaren 2000 veel is geïnvesteerd in commercieel vastgoed. Ook institutionele redenen spelen hier mee (zie hoofdstuk 3). Butink (2013: 43) constateert: 'Kijkend naar de ontwikkeling van de grootte van de binnensteden, ten opzichte van het percentage winkelmeters elders in de gemeente, blijken binnensteden terrein aan het verliezen te zijn. Slechts 12 van de 57 binnensteden kent een toename van het percentage winkelmeters ten opzichte van het aantal winkelmeters in de rest van de gemeente [...].

De binnensteden die het meest hebben verloren, zijn met name gelegen in perifere gebieden zoals Sneek, Heerlen, Middelburg, Roermond en Drachten (-20 tot -50%).
In deze binnensteden is ofwel het absolute aantal vierkante meters WVO gedaald ofwel het aantal winkelmeters elders in de gemeente is toegenomen.'
In hoeverre heeft het bijbouwen van winkelmeters buiten de binnenstad gevolgen voor het winkelklimaat erbinnen? De vraag is daarbij nog in hoeverre de winkelmeters met elkaar concurreren. Eerder zagen we dat het doelshoppen uit de binnenstad verdwijnt, vaak naar de meer perifere winkelgebieden, terwijl de binnenstad zich specialiseert in het funshoppen.
Buiten de binnenstad groeit echter niet alleen het aantal vierkante meters voor doelshoppen, maar ook dat voor funshoppen (zie figuur 2.5). Bovendien is er sprake van 'brancheverkleuring'. Winkelconcepten als IKEA maken van een bezoekje aan hun winkel een dagje uit. Mensen kunnen er niet alleen doelgericht hun aankopen doen (IKEA wordt ingedeeld in de woonbranche, en valt dus onder het doelgericht winkelen), maar er ook voor hun plezier langere tijd verblijven, onder andere door het horeca-aanbod en het aanbod voor kinderen. Bovendien verkoopt IKEA ook steeds meer niet-meubel-artikelen.
Het funshoppen in de binnenstad krijgt derhalve wel degelijk concurrentie van de ontwikkeling van nieuwe winkelmeters elders.

De discussie over de vitaliteit van binnensteden gaat vooral over de detailhandelsfunctie. Maar ook binnenstedelijke kantoorpanden maken onderdeel uit van de portefeuille van beleggers. Koster (2013: 71) heeft laten zien dat de huurprijzen van kantoren stijgen als de agglomeratie (gemeten in termen van bereikbaarheid van banen) toeneemt. De binnenstad zou, gebruik-

Figuur 2.14
Rendement van vastgoedbeleggingen per segment



Bron: IPD/ROZ

makend van de in paragraaf 2.4 genoemde urbanisatievoordelen, hiervan profijt hebben. Maar gezien de grote variatie in binnensteden (Sneek is geen Amsterdam) is het niet mogelijk hierover een algemene uitspraak te doen. Koster (2013: 95) wijst er bovendien op dat de huurprijs van kantoren samenhangt met de hoogte van het gebouw. Dat betekent dat een binnenstad als Rotterdam, met veel hoogbouw, een voordeel heeft boven een historische binnenstad als Amsterdam wat de waardeontwikkeling van kantoren betreft.

Samenvattend: databeperkingen maken het moeilijk om de ontwikkeling van het rendement van vastgoedbeleggingen in de binnenstad te vergelijken met die in de overige gebiedscategorieën. Hierdoor is het ook moeilijk het belang van beleggers goed in kaart te brengen. Er zijn enkele trends die de prestatie van het binnenstedelijk winkelvastgoed onder druk zetten: de internetverkoop, de toename van concurrerende winkelmeters, de onzekere opvolging van winkelbedrijven, enzovoort. De beste indicator voor de relatieve gezondheid van de vastgoedbelegging in de binnenstad is echter leegstand. Omdat leegstand niet alleen een grote financiële maar ook een maatschappelijke betekenis heeft, behandelen we dit in het volgende hoofdstuk.

2.6 Conclusie

Historisch gezien is de functie van de binnenstad altijd veranderlijk geweest. In de twintigste eeuw verdween er de industriële bedrijvigheid, en later een belangrijk gedeelte van de bewoners, een gedeelte van de diensteneconomie, en ook veel maatschappelijke voorzieningen als ziekenhuizen en universiteiten. Steeds zijn hiervoor (uiteindelijk) nieuwe functies teruggekomen. In de afgelopen periode was vooral de recreatieve winkelfunctie dominant in de binnenstad. Als gevolg van economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen staat deze winkelfunctie nu onder druk – al is dat in de ene binnenstad meer dan in de andere, en zijn ook binnen dezelfde binnenstad de verschillen groot (hierover gaat hoofdstuk 4). In dezelfde periode zien wij een toename van de woonfunctie in de binnensteden, zelfs voor gezinnen. Hierdoor zal de vraag naar runshoppen en zelfs doelgericht winkelen in de binnenstad toenemen. Door de goede bereikbaarheid en de urbanisatievoordelen blijft de binnenstad een aantrekkelijke plek voor bedrijven, vooral kleine start-ups.
In hoeverre staat de structuur van de binnenstad aanpassing toe? De dichte bebouwing en het versnipperde eigendom kunnen uitbreidingsambities frustreren. In de binnenstad vindt relatief weinig groei plaats, gemeten in werkgelegenheid, maar wel veel dynamiek. De bebouwing is in de loop der eeuwen juist buitengewoon goed in staat gebleken om nieuwe functies te accommoderen, waardoor een gemengd gebied is ontstaan. 'Veel van deze succesvol gemengde locaties zijn karaktervolle vooroorlogse stadsdelen, waar de architectuur en de flexibiliteit van de bebouwing en het stedenbouwkundig stramien borg staan voor behoud van de kwaliteit' (Pols et al. 2009). Deze bewering heeft ook Koster (2013: 175) empirisch onderbouwd: een diverse leefomgeving hangt positief samen met huizenprijzen, terwijl tegelijkertijd de dichtheid van huishoudens als negatief wordt ervaren – er zijn dus grenzen aan de verdichting in de binnensteden.

De menging van functies, die als een kracht van de binnenstad kan worden gezien, betekent tegelijkertijd dat er botsende belangen zijn in de binnenstad. De belangen van de bezoekers in een levendige binnenstad, met horeca en evenementen, kunnen in strijd zijn met de belangen die de bewoners hebben bij een rustige leefomgeving. Ook bedrijvigheid in de stad botst vaak met de belangen van de leefbaarheid. Beleggers kunnen (te) weinig problemen zien in een leegstaand pand, terwijl de bewoners en uiteindelijk de overheid bang zijn voor verloedering van een buurt. Het ene horecabedrijf verzet zich tegen de vergunningverlening voor nog meer horeca in de buurt, ook al is de gemeente ervan overtuigd dat dit de stad ten goede komt. En de ontwikkelaar heeft belang bij het ontwikkelen van nieuwe meters, terwijl deze ingaan tegen het belang van de eigenaars van bestaand vastgoed.

Noten

1 De veiligheidsindicator wordt samengesteld uit data van meldingen van misdrijven (geweld, diefstal, vernielingen en overlast); zie Leidelmeijer et al. (2008: 52-62) voor een volle beschrijving.

2 Aangezien de gebiedscategorieën 'de rest van de stad' en 'de rest van Nederland' nauwelijks van elkaar verschillen in termen van het detailhandelsaanbod, worden zij in de figuren 2.4 en 2.5 samengevoegd tot 'niet-binnensteden'.

3 Het kan zijn dat de afname van het doelshoppen zijn grenzen heeft bereikt, mede door de toename van het aantal bewoners openen bouwmarkten en meubelwinkels 'compacte' filialen op binnenstedelijke locaties (NOS 2015).

4 De gegevens die wel beschikbaar zijn, tellen slechts parkeerplekken in garages en niet op straat en geven bovendien weinig inzicht in de uurtarieven. Hoewel Nozeman et al. (2012) wel analyses met deze data hebben uitgevoerd, vinden wij de databeperkingen zodanig groot dat wij geen onderlinge vergelijking van binnensteden op dit vlak willen maken.

5 Aan de andere kant heeft een onderzoek in de binnenstad van Amsterdam geen statistisch verband kunnen vinden tussen toerisme en percepties van veiligheid onder inwoners (Strooper 2014).

6 Officieel gaat het om groot- en detailhandel en autoreparatie. Voor binnensteden is het aannemelijk dat de grote meerderheid in de winkelbranche werkt.

7 Dit blijkt uit een analyse van de entropie (maatstaf voor variëteit, zie paragraaf 2.3.2) van de sectorstructuur in de diverse binnensteden. Deze loopt evenredig op met de omvang (gemeten in termen van logaritme van inwoners).

8 De gegevens die wel beschikbaar zijn, tellen slechts parkeerplekken in garages en niet op straat en geven bovendien weinig inzicht in de uurtarieven. Hoewel Nozeman et al. (2012) wel analyses met deze data hebben uitgevoerd, vinden wij de databeperkingen zodanig groot dat we geen onderlinge vergelijking van binnensteden op dit vlak willen maken.

Vastgoed: leegstand en transformatie

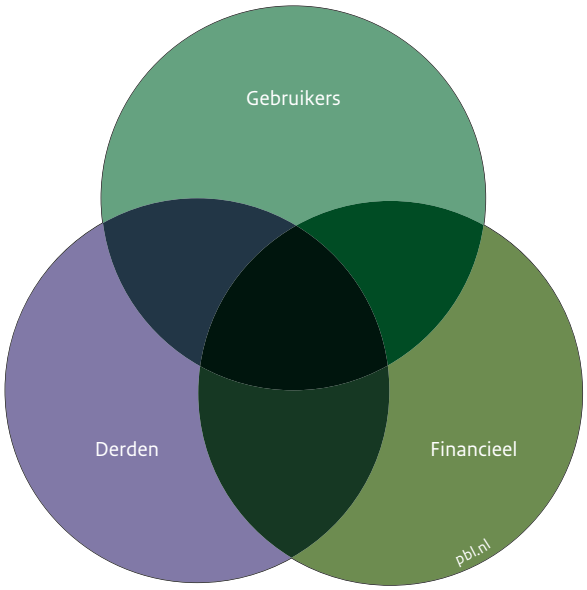
3.1 Inleiding

Leegstaand vastgoed is een van de belangrijkste redenen waarom de vitaliteit van de binnenstad op dit ogenblik op de beleidsagenda staat. Leegstand van kantoren staat al enige tijd op de beleidsagenda, winkelleegstand is daar de laatste jaren bij gekomen. Bovendien wordt nu langzaam duidelijk dat in de toekomst waarschijnlijk ook veel maatschappelijk vastgoed (gebouwen die functies zoals cultuur, openbaar bestuur, zorg en welzijn bevatten) komt leeg te staan (Bouwstenen voor sociaal 2013). In dit hoofdstuk kijken we naar de binnenstad vanuit een vastgoedperspectief, dat wil zeggen uit het perspectief van de concrete gebouwen en de waarde en functie die deze vertegenwoordigen.

Om dit te onderzoeken brengen we eerst de omvang van de leegstandproblematiek in beeld (paragraaf 3.2): hoeveel vastgoed staat leeg, hoe presteren verschillende soorten vastgoed ten opzichte van elkaar, en hoe presteert de binnenstad ten opzichte van de rest van de stad en ten opzichte van Nederland? Hierbij beperken we ons tot winkels en kantoren. Het is nog niet mogelijk de leegstand van woningen of maatschappelijk vastgoed kwantitatief voldoende in beeld te brengen.
Wel benoemen we in dit hoofdstuk een aantal redenen voor de toenemende leegstand in de segmenten.
Net als in het vorige hoofdstuk bezien we de leegstandsproblematiek vanuit de belangen die in dit verband spelen. Zoals bij de binnenstad in het algemeen staan er voor vastgoed diverse belangen op het spel, die deels overlappen (zie figuur 3.1). Ten eerste is er het financiële belang van de eigenaars van het vastgoed. Vanuit dit belang is uiteindelijk het rendement bepalend voor hun beslissingen omtrent het vastgoed. Beleggers, projectontwikkelaars en hun financiers (zoals banken) bezien het vastgoed primair vanuit dit perspectief. Daarbij lopen de belangen niet altijd parallel: beleggers in bijvoorbeeld winkelvastgoed hebben eerder belang bij restricties in de ruimtelijke ordening die het rendement van de bestaande winkels verhogen, terwijl een ontwikkelaar eerder belang heeft bij het toestaan van nieuwe vastgoedprojecten, waarop hij een marge kan behalen. Er zijn echter ook ontwikkelaar-beleggers; deze houden het vastgoed zelf langer in eigendom.
Hiernaast is er nog het private belang van de gebruikers: winkeliers, bedrijven, bewoners en organisaties van publieke dienstverleningen. Voor hen is het vastgoed niet meer dan een middel om iets te bereiken: winkeliers willen op die plek hun klanten bedienen en een boterham verdienen, bedrijven willen er hun werknemers onderbrengen, cultuurorganisaties willen in dat gebouw hun cursussen aanbieden, huurders willen er fijn wonen. De waarde van het gebouw bestaat vooral uit het nut dat zij er bij hun activiteiten van hebben. Zij kunnen eigenaar zijn (eigenaren-gebruikers of -bewoners), maar vaak ook huurder.
Het publieke belang bestaat niet in de eerste plaats uit het bevorderen van deze private belangen – al kan er een politieke voorkeur zijn om dit wel te doen. Het publieke belang van het vastgoed is het beschermen van de belangen van 'derden' die last of profijt kunnen hebben van de aanwezigheid van het vastgoed zonder dat zij er eigenaar van zijn of er gebruik van maken. De aanblik van vervallen vastgoed kan voor de hele omgeving bijvoorbeeld een uitstraling hebben van verloedering. Of de functie ervan kan een verkeersaanzuigende werking hebben. Deze 'derden' zijn de bezoekers van de stad, de omwonenden en in het algemeen alle burgers van de gemeente, die baat hebben bij een goed functioneren van het vastgoed in de ruimtelijke constellatie van de stad als geheel. Juist in de binnenstad, die door veel inwoners wordt bezocht en ook symbolisch een belangrijke waarde heeft, hebben zij deze belangen bij het vastgoed. De gemeentelijke overheid probeert via het leefomgevingsbeleid (ruimtelijke ordening, vergunningverlening) deze belangen te beschermen en de ontwikkeling en het gebruik van verschillend vastgoed op elkaar af te stemmen.

In paragraaf 3.3 gaan we in op de vraag wanneer leegstand nu eigenlijk een overheidsprobleem is.

Figuur 3.1
Belangen in vastgoed in de binnenstad



Bron: PBL

Waarom zou de overheid leegstand moeten bestrijden? Wanneer zijn er goede argumenten om vol te houden dat leegstand niet direct een overheidsprobleem is?
In paragraaf 3.4 maken we een systematische analyse van de institutionele factoren die leegstand aanwakkeren en de bestrijding ervan belemmeren. Omdat er verschillende belangen spelen bij het vastgoed, worden ook verschillende soorten regelgeving als een belemmering ervaren. Het wegnemen van deze belemmeringen is bij uitstek een taak van de (Rijks)overheid, en stelt andere partijen beter in staat het probleem op te lossen. In paragraaf 3.5 trekken we enkele conclusies.

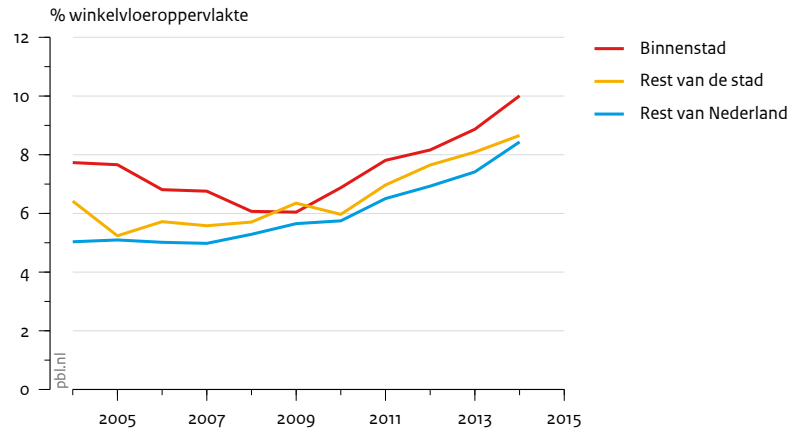
3.2 Leegstand in beeld

Zoals gezegd, staat leegstand staat volop in de belangstelling van media en beleidsmakers. In de binnensteden springt de leegstand extra in het oog. De angst bestaat dat Nederlandse steden, net als sommige steden in de Verenigde Staten, verworden tot *doughnut cities*, oftewel: steden waarvan de kern is uitgehold. De vraag die we in deze paragraaf willen beantwoorden, is of deze angst terecht is. Hoeveel leegstand is er in binnensteden en hoe steekt deze af bij de andere gebiedscategorieën? Om wat voor soort leegstand gaat het?
We richten ons in deze kwantitatieve paragraaf uitsluitend op de leegstand van winkels en kantoren. Over leegstand van maatschappelijk vastgoed zijn (nog) geen betrouwbare cijfers beschikbaar, al zijn wel pogingen gedaan om de toekomstige leegstand ervan te becijferen (Bouwstenen voor sociaal 2013). Ook de data omtrent woningleegstand geven geen helder beeld van de problematiek, doordat de positie van de binnensteden ten opzichte van andere gebieden bijzonder is (CBS 2013). Wel kunnen de binnensteden onderling worden vergeleken op deze indicator.
Bij onze data-analyse sluiten we aan bij de analyses die het PBL heeft gemaakt in het kader van het rapport 'Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten' (Buitelaar et al. 2013). Deze analyses zijn geactualiseerd, uitgebreid en verbijzonderd voor de binnensteden.

3.2.1 Stand van zaken

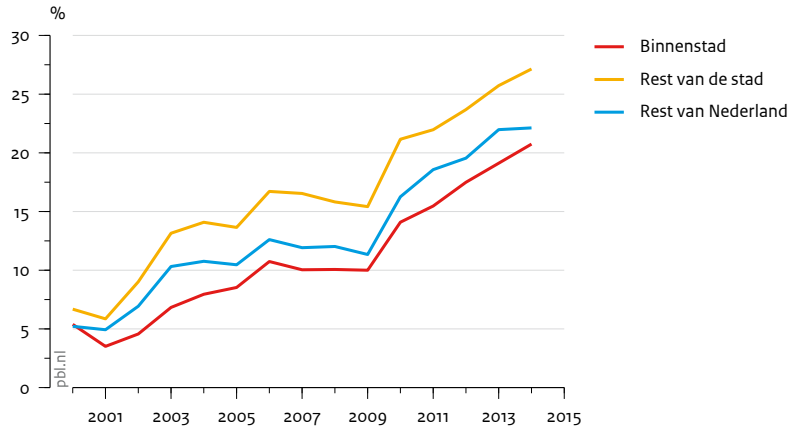
De ontwikkeling van leegstand kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen van de vastgoedvoorraad als geheel. Hoewel het aandeel van de binnensteden in de totale hoeveelheid vierkante meters winkelvloeroppervlakte (WVO) in Nederland met 15 procent bescheiden is, gaat het in absolute zin om een grote concentratie in een heel klein gebied. Daarbij is het aandeel winkelmeters in de binnensteden relatief constant over de tijd, wat opmerkelijk is gezien de toename in de totale winkelvoorraad en de geringe uitbreidingsmogelijkheden in de (historische) binnensteden. Klaarblijkelijk is de winkelfunctie in de binnenstad goed in staat geweest zich te ontwikkelen, ook zonder dat er veel fysieke uitbreidingsmogelijkheden zijn (zie figuur 2.11). Toch is het winkelvloeroppervlak in de afgelopen tijd buiten de binnenstad ruim twee keer zo snel toegenomen als in de binnenstad. Zet deze

Figuur 3.2
Aandeel winkelleegstand per gebiedscategorie



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 3.3
Aandeel kantorenleegstand per gebiedscategorie



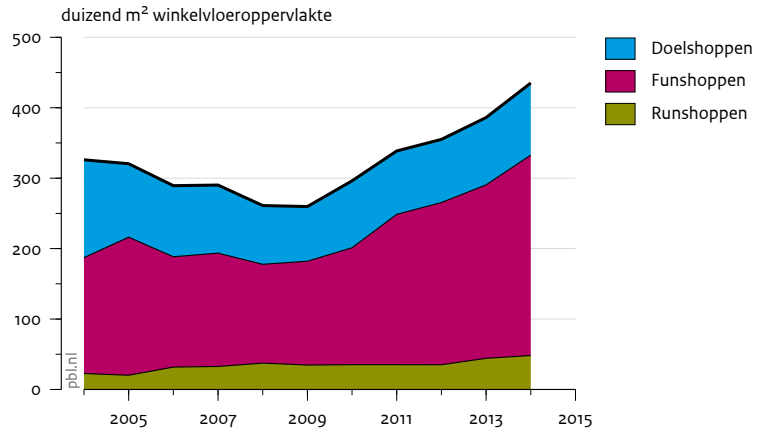
Bron: Bak; bewerking PBL

trend door, dan zal deze de verdeling van het aantal winkelmeters over de gebiedscategorieën op den duur veranderen.
Bij kantoren is een vergelijkbaar beeld te zien: er is een relatief klein en relatief stabiel aantal vierkante meters kantooroppervlak in de binnensteden. Wel is het *aandeel* verhuurbare oppervlakte (VVO) van kantoren in de binnensteden in de totale voorraad afgenomen van 21,5 procent in 2000 naar 18,5 procent in 2014. Tot 2012 groeide de kantorenvoorraad in Nederland, vooral buiten de binnensteden, en sindsdien is die voorraad als geheel heel licht afgenomen.

De winkelleegstand in de binnensteden is groter dan die daarbuiten en neemt sinds de crisis ook sneller toe (zie figuur 3.2). Toch is het verschil tussen de leegstand in de binnensteden en die in de overige gebieden nu minder prominent dan tien jaar geleden. Hoewel de trend op dit moment ongunstig is voor de binnensteden, is het te vroeg om conclusies te trekken over het structurele karakter ervan, laat staan om te spreken over uitholling.

Het beeld van de kantorenleegstand ziet er anders uit. In figuur 3.3 is duidelijk te zien dat de kantorenleegstand in de binnensteden enkele procentpunten lager ligt dan elders. Hiervoor zijn diverse verklaringen mogelijk. De kantorenleegstand kan bijvoorbeeld liggen aan de centrale ligging en de uitstraling van een binnenstedelijke locatie. Deze kan ook te maken met het

Figuur 3.4
Winkelleegstand in binnensteden naar koopmotief



Bron: Locatus; bewerking PBL

voorzieningenniveau. Koster (2013) laat namelijk zien dat kantoren nabij voorzieningen meer gewild zijn.

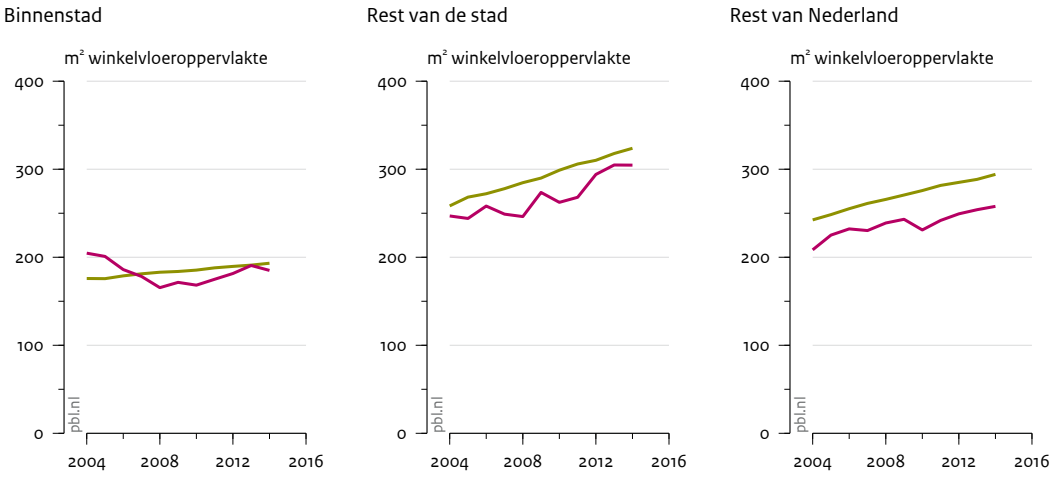
Leegstand van kantoren en winkels heeft een heel andere sociale impact: winkelleegstand is meestal veel zichtbaarder dan kantorenleegstand. Staat een kantorengebouw leeg met 20 procent, dan betekent dit wellicht dat een verdieping leeg staat, wat op straatniveau nauwelijks opvalt. Zelfs een heel leegstand pand kan er van buiten nog goed uitzien. Een lege etalage in een winkelstraat daarentegen valt wel degelijk op, en als een op de vijf panden in een winkelstraat leeg staat, al helemaal. We komen in paragraaf 3.3 uitgebreider terug op de vraag in hoeverre leegstand een maatschappelijk probleem is.

3.2.2 Soorten leegstand

Door alle vierkante meters leegstand bij elkaar op te tellen, kan de suggestie worden gewekt dat ze problematisch zijn en moeten worden aangepakt. Hiermee doen we onvoldoende recht aan de grote verschillen in de aard en de effecten van de leegstand. Wat winkels betreft, kan een eerste onderscheid worden gemaakt naar het type winkel dat uit het pand is vertrokken. Wanneer we kijken naar de oorsprong van de winkelleegstand, dan valt op dat de leegstand in de binnensteden vooral ontstaat doordat winkels in het segment van het funshoppen zijn gestopt (zie figuur 3.4). Het aandeel in de totale leegstand hiervan is gestegen van 51 procent in 2004 naar 65 procent in 2014. Hiermee wijken de binnensteden af van de rest van Nederland (dat wil zeggen: de rest van de stad en de rest van Nederland bij elkaar), waar de leegstand grotendeels het gevolg is van het opdoeken van winkels in het segment doelshoppen (50 procent) en minder van het stoppen van funshopwinkels (30 procent). Deze uitkomsten zijn weinig verrassend gezien de dominantie van het funshoppen in de binnensteden en de dominantie van het doelshoppen daarbuiten.
Verhoudingsgewijs staan in de binnensteden echter veel winkelpanden leeg. Het gaat hierbij vaak om panden waar voorheen winkels waren gevestigd uit de categorie doelshoppen (bruin- en witgoed, meubels, automaterialen): circa 16 procent. Er is een significante afname van deze winkelsoort in de binnensteden sinds 2004. Een mogelijke verklaring voor de grotere kans op leegstand voor dit type winkels is dat er in de loop van de jaren veel doelshopmeters op meer perifere locaties zijn bijgekomen (denk aan de meubelboulevards) en dat deze winkels in de binnenstad vaak in minder courante panden en op minder gewilde locaties zijn gevestigd, zoals de aanloopstraten.

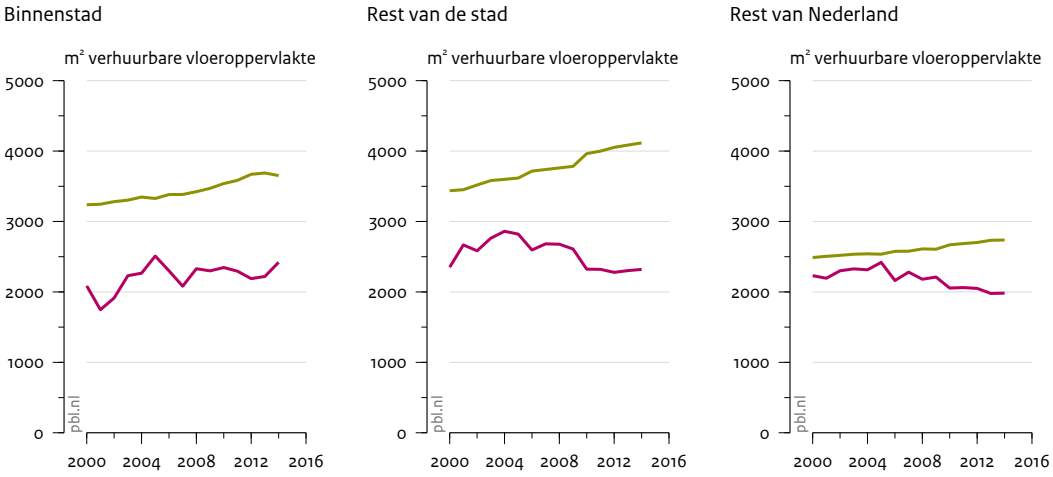
Winkelleegstand kan ook verband houden met de omvang van het pand. Met name grote winkelketens vragen om steeds grotere oppervlaktes (Evers et al. 2011). Het is echter moeilijk te zeggen of de toename van de winkelleegstand in de binnensteden, waar de ruimtes kleiner zijn, een verband heeft met deze trend van schaalvergroting. In tegenstelling tot elders zijn leegstaande winkelpanden in de binnensteden gemiddeld even groot als de in gebruik zijnde panden: in de rest van Nederland zijn de leegstaande panden gemiddeld aanzienlijk kleiner (zie figuur 3.5). Het verschijnsel dat winkelpanden leeg staan omdat ze 'te klein zijn', gaat voor de binnensteden dus minder (of helemaal niet) op. Dit betekent natuurlijk niet dat in individuele gevallen een te klein pand geen probleem kan zijn, het betekent alleen dat deze panden juist in de binnenstad weer relatief snel worden betrokken.

Figuur 3.5
Gemiddelde winkelomvang per gebiedscategorie



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 3.6
Gemiddelde kantooromvang per gebiedscategorie



Bron: Bak; bewerking PBL

Voor kantoren is het beeld anders (zie figuur 3.6). Panden in gebruik in zowel de binnensteden als in de rest van de stad zijn gemiddeld veel groter dan die in de rest van Nederland. Wat leegstand betreft valt op dat in de binnensteden en de rest van de stad de lege panden veel kleiner zijn dan in de rest van Nederland. Kortom: voor stedelijke gebieden lijkt er in de kantorenmarkt sprake te zijn van *bigger is better*, terwijl dat niet opgaat voor winkels.

Een ander belangrijk kenmerk van leegstand is de duur ervan. In het algemeen wordt leegstand van minder dan een jaar gezien als 'frictieleegstand'. Frictieleegstand zou helemaal niet 'erg' zijn en zelfs nodig om een markt goed te laten functioneren. Deze zorgt er namelijk voor dat mensen en bedrijven die ruimte zoeken, niet nodeloos hoeven wachten maar meteen in de gelegenheid worden gesteld om in hun ruimtebehoefte te voorzien. In de vastgoedwereld wordt leegstand tussen één en drie jaar aangemerkt als 'langdurig' en vanaf drie jaar als 'structureel' (Van Gool et al. 2007). Met name de structurele leegstand is problematisch en komt om deze reden in aanmerking voor transformatie of sloop. Het percentage structurele winkelleegstand in de binnensteden wijkt niet af van de rest van Nederland maar volgt de opwaartse trend van de afgelopen jaren (zie figuur 3.7). Dit in tegenstelling tot de algehele winkelleegstand, die in de binnensteden twee procentpunten hoger ligt. Dit betekent dat ondanks het feit dat het winkelleegstandspercentage er hoger is, het *structurele* probleem in de binnensteden nauwelijks groter is dan in de rest van Nederland (een fractie van één procent). Deze bevinding nuanceert ook de angst voor uitholling.

Voor de kantoren is de structurele leegstand in de binnensteden duidelijk kleiner dan elders (figuur 3.8). Dit verschil is zelfs groter dan het verschil bij de algehele kantorenleegstand (figuur 3.3). Desalniettemin is ook in de binnensteden het percentage structurele kantorenleegstand in de afgelopen jaren sterk gestegen, namelijk in de richting van 7 procent. Dit leegstandspercentage is overigens veel sterker dan bij winkels.

3.2.3 Ruimtelijke verschillen

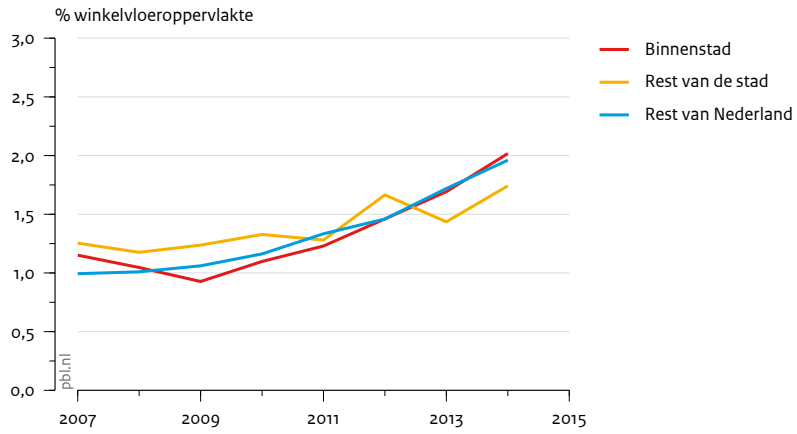
Er bestaan grote verschillen tussen binnensteden in termen van de leegstandsproblematiek. De structurele winkelleegstand van bijvoorbeeld Almelo, Sittard, Goes en Heerlen ligt boven de 5 procent, terwijl dit in Amsterdam, Almere en Haarlem (bijna) nul is. Figuur 3.9 laat de ruimtelijke spreiding zien van de binnenstedelijke leegstand voor winkels en kantoren (niet structureel, maar totaal). De winkelleegstand is het grootst buiten de Randstad (met uitzondering van enkele Brabantse steden en Maastricht). De kantorenleegstand daarentegen is een groter probleem voor de binnensteden in de Randstad. Er zijn ook binnensteden die kampen met zowel hoge winkel- als kantorenleegstand.

De leegstand in de binnenstad kan ook worden afgezet tegen de leegstand in de rest van de stad. In Heerlen, Dordrecht en een aantal steden in Gelderland is de leegstand van winkels in de binnenstad aanzienlijk groter dan in de rest van de stad. In steden als Rotterdam, Groningen en Almere is het winkelleegstandspercentage in de binnenstad vergelijkbaar met dat in de rest van de stad, terwijl de binnenstad in Alkmaar, Tilburg en Den Haag het binnen de gemeente juist relatief goed doet. Als het om kantoren gaat, is het beeld anders: de leegstand in de binnensteden van Amsterdam, Utrecht en Den Haag is relatief klein vergeleken met die in de rest van de stad. In steden als Rotterdam, Dordrecht, Delft, Almere, Apeldoorn en Heerlen is dat andersom: de leegstand in de binnenstad is daar hoger dan in de rest van de stad. In lijn met Buitelaar et al. (2013) constateren we dat winkelleegstand vooral een probleem is van de perifere Nederlandse regio's en van de binnensteden, terwijl kantorenleegstand primair een Randstedelijk probleem is dat zich met name manifesteert in het stedelijk gebied *buiten* de binnenstad. Op de verschillen tussen de binnensteden komen we uitgebreid terug in het volgende hoofdstuk.

3.2.4 Leegstand van maatschappelijk vastgoed

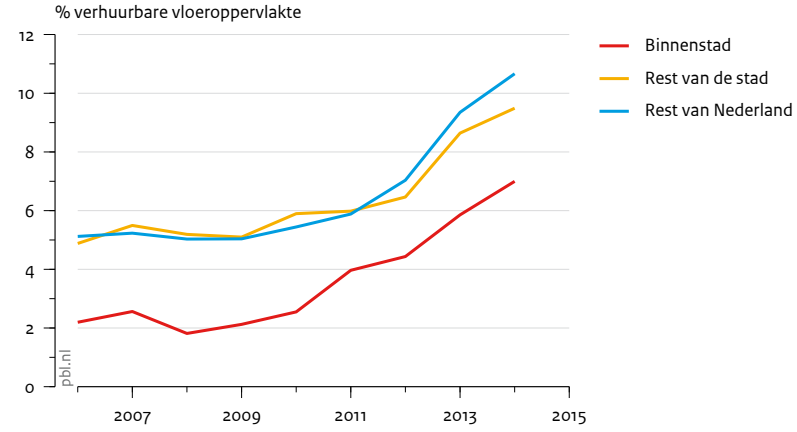
Naast woningen en commercieel vastgoed als winkels en kantoren is ook maatschappelijk vastgoed van belang voor de binnenstad: scholen, musea, theaters en muziekpodia, ziekenhuizen, verzorgingshuizen, buurthuizen, bibliotheken, stadhuis, rechtbanken, of gebouwen van maatschappelijke dienstverlening. Maatschappelijk vastgoed wordt in deze studie gedefinieerd als huisvesting voor dienstverlening die geheel of grotendeels publiek wordt gefinancierd (Van Leent 2012). De centrumfunctie van de binnenstad wordt in belangrijke mate ook bepaald door het aanbod van deze voorzieningen. Vooral cultuur en openbaar bestuur zijn oververtegenwoordigd in de binnenstad, maar ook vastgoed voor zorg en welzijn. Daarvan is een belangrijk gedeelte eigendom van de gemeente (publiek eigendom), maar niet per definitie.
Betrouwbare cijfers over de totale omvang van maatschappelijk vastgoed bestaan (nog) niet. IPD brengt een 'benchmark gemeentelijk vastgoed' uit, maar die is gebaseerd op een beperkt aantal steden. Schattingen van de ordegrootte van het totaal aan maatschappelijk vastgoed komen uit op een volume dat het totaal aan commercieel vastgoed overtreft (BBN 2011). Volgens deze schattingen gaat leegstand van maatschappelijk vastgoed over potentieel grote volumes.
Als gevolg van demografische ontwikkelingen (zoals ontgroening), veranderingen in wet- en regelgeving en

Figuur 3.7
Aandeel structurele winkelleegstand per gebiedscategorie



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 3.8
Aandeel structurele kantorenleegstand per gebiedscategorie



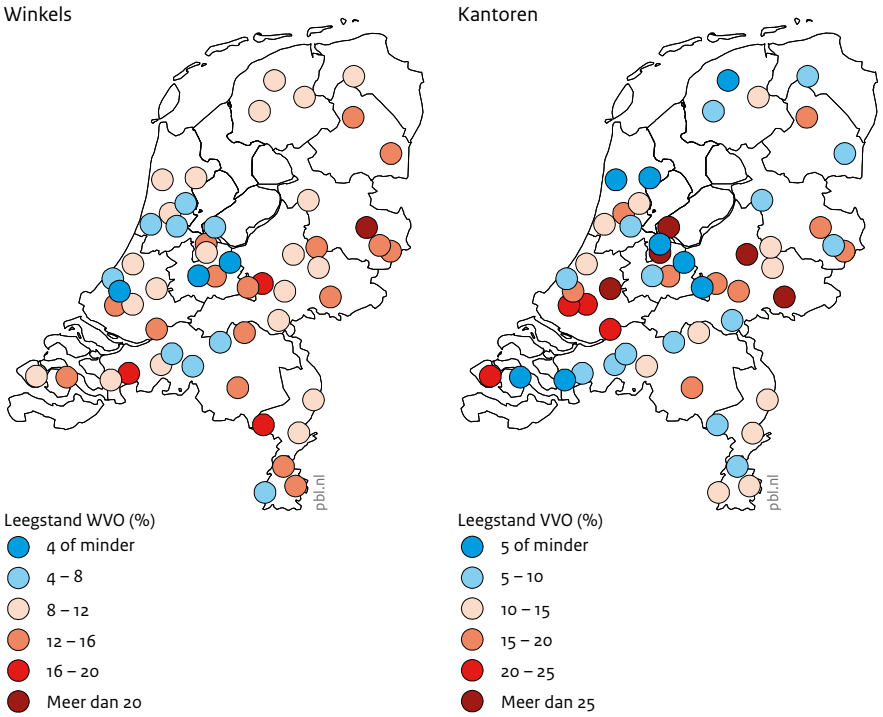
Bron: Bak; bewerking PBL

culturele trends kan worden verwacht dat de leegstand in het maatschappelijk vastgoed de komende jaren flink zal toenemen (Bouwstenen voor sociaal 2013). De redenen voor leegstand van maatschappelijk vastgoed zijn vaak gelegen in sectorspecifiek beleid. Denk bijvoorbeeld aan bezuinigingen in de cultuursector, het 'scheiden van wonen en zorg' in de zorgsector, of het concept van de brede school, waardoor oude schoolgebouwen overbodig werden. Uit de literatuur en uit interviews komen daarnaast ook meer overkoepelende maatschappelijke trends naar voren die leegstand bevorderen. Maatschappelijk trends maken dat er steeds minder behoefte is aan ruimte in maatschappelijk vastgoed (Van Leent 2012). Niet alleen in de gezondheidszorg is er sprake van 'extramuralisering' (veel minder behandelden moeten binnen de muren van het ziekenhuis blijven). Deze trend is ook waarneembaar in andere sectoren, zoals het onderwijs. In het MBO kunnen leeractiviteiten worden verplaatst naar stagebedrijven, in het hoger onderwijs wordt meer gebruikt gemaakt van e-learning. In de ouderenzorg blijven mensen steeds langer zelfstandig wonen en ze ontvangen thuis ook de zorg.

Technische innovaties maken het bovendien mogelijk dat er voor allerlei sociale activiteiten steeds minder een *gespecialiseerd soort* vastgoed nodig is. Dat is te zien bij sport en cultuur: denk aan pop-up bowlingsbanen, of matten die kunnen worden uitgerold om een gewone zaal geschikt te maken voor een bepaalde sport. In de cultuursector maakt de techniek het mogelijk dat de

Figuur 3.9

Winkelleegstand en kantorenleegstand in de binnensteden, 2014



Bron: Locatus, Bak; bewerking PBL

culturele programmering steeds onafhankelijker wordt van specifieke accommodaties. Festivals, locatietheater en kunst in tijdelijke onderkomens trekken steeds meer publiek (Veuger et al. 2012). Traditionele theatergebouwen hebben om deze reden minder ruimte nodig. Met de individualisering en de vergrijzing veranderen ook de voorkeuren voor activiteiten. Buurthuizen sluiten niet langer aan bij de soort gezelligheid die mensen zoeken. Waar men vroeger een (gemeentelijk) zwembad bezocht, gaat men nu naar een (veel kleinschaliger, privaat) wellnesscentrum. Gymnastische sporten worden fitness. Sporten die geen vastgoed nodig hebben, zoals hardlopen, fietsen en wandelen, worden populairder. Omdat juist oudere mensen deze sporten beoefenen, draagt de vergrijzing bij aan deze trend.

3.3 Leegstand als probleem voor de overheid

De Tweede Kamer sprak onlangs over de noodzaak voor een 'Deltaplan' tegen de leegstand (Tweede Kamer 2014). Maar is leegstand wel een probleem dat sterke overheidsinterventie behoeft? Er zijn goede argumenten voor en tegen. In deze paragraaf gaan wij na voor wie leegstand in de binnenstad een probleem vormt, en in hoeverre dat probleem ook overheidsinterventie vergt. In eerste instantie is leegstand een probleem is voor de *vastgoedeigenaar* – een belegger loopt inkomsten uit huur mis; een eigenaar-gebruiker kan zijn bedrijf kennelijk niet in zijn eigen gebouw voortzetten; een gemeente heeft kosten voor maatschappelijk vastgoed dat niet wordt gebruikt; enzovoort. Toch is leegstand zelfs voor de eigenaar niet altijd een (urgent) probleem. Leegstand in de periode waarin een eigenaar op zoek is naar een nieuwe huurder, of tijdens een verbouwing, (frictieleegstand) is voor de eigenaar normaal. Maar ook bij langdurige leegstand kan de eigenaar zijn eigen redenen hebben om het pand leeg te laten staan. Dit kunnen bijvoorbeeld speculatieve motieven zijn, omdat hij op een later tijdstip meer voor het gebouw – of de grond – kan ontvangen. Ook levert leegstand bij de grotere beleggers met grote portefeuilles, waarvan vastgoed slechts een bescheiden onderdeel uitmaakt, niet altijd een grote *sense of urgency* op (Buitelaar et al. 2013).

3.3.1 Maatschappelijke effecten van leegstand

Uit het perspectief van de 'derde' kan leegstand echter een maatschappelijke probleem zijn dat overheidsinterventie vereist. Een leegstaand pand kan uitstralingseffecten kan hebben op de omgeving.

Leegstand is dan een maatschappelijk probleem, omdat de aanblik van het lege pand negatieve effecten heeft op de omgeving (Buitelaar 2014; Huizinga & Ossokina 2014). Het wegvallen van een functie beïnvloedt ook de stromen mensen en voertuigen in de stad. Dit kan een directe impact hebben op de levensvatbaarheid van functies zoals horeca en detailhandel, en kan daarmee de aantrekkingskracht van het gebied aantasten.
Daarbij spelen omvang en locatie een rol. Eén leegstaande laag in een kantoorpand met meerdere huurders is geen maatschappelijk probleem. Ook een enkele winkel die leeg staat, is dat niet. Maar wanneer meerdere winkels in een binnenstad voor langere tijd leegstaan, is er wel een probleem. Hetzelfde geldt voor gebieden zoals kantorenparken waarin niet enkele lagen maar gehele kantoorpanden voor langere tijd leegstaan of meubelboulevards die verkrotten. De zichtbaar slechte staat van een pand leidt volgens de *broken window theory* (Wilson & Kelling 1982) tot een neerwaartse spiraal en verdere verloedering in de buurt, omdat er niet meer in wordt geïnvesteerd en er een gevoel van onveiligheid heerst. Om de rest van de buurt daartegen te beschermen zal een gemeentelijke overheid beleid tegen leegstand willen ontwikkelen.
Het zal duidelijk zijn dat de prioriteit van de gemeente daarbij afhangt van de plek: in een haven die niet meer in gebruik is, zal de gemeente het proces van verloedering eerder toestaan dan in een woonwijk, en ook een perifeer winkelcentrum zal minder prioriteit krijgen dan het centrum, dat immers symbool staat voor de stad als geheel.

Maatschappelijke effecten kunnen er ook zijn vanuit een financieel perspectief. De verliezen zijn voor de eigenaars, maar als dat bijvoorbeeld Nederlandse pensioenfondsen of verzekeraars zijn, is het ook 'collectief geld' dat verdampt. De overheid kan daarom goede redenen hebben om de negatieve financiële gevolgen van leegstand te voorkomen, door bijvoorbeeld overmaat tegen te gaan in gebiedsontwikkeling (zie par. 3.4.2). Overmaat kan ook een rol spelen bij de overweging over bouw of verkoop van gemeentelijk, provinciaal, of Rijksvastgoed (Rli 2014a). Het financiële aspect speelt uiteraard helemaal als het vastgoed in handen is van de gemeente zelf, zoals bij veel maatschappelijk vastgoed. Op zo'n moment betekent leegstand dat belastinggeld verloren gaat.[1]

3.3.2 Leegstand als (gemiste) kans

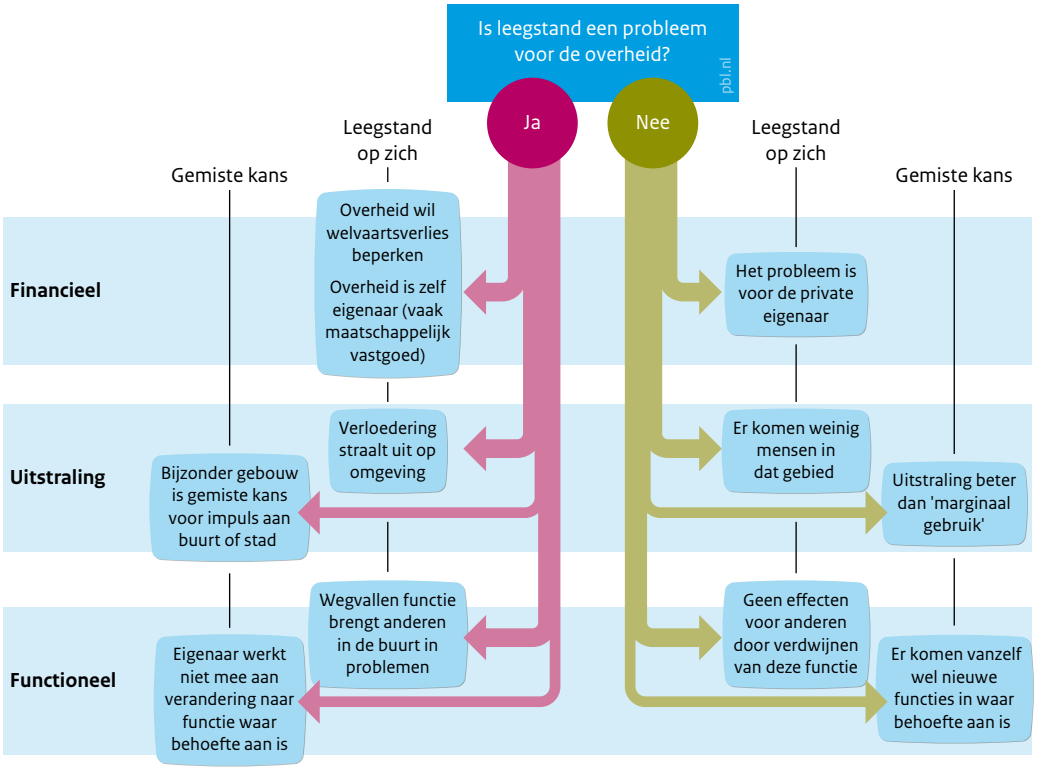
Er zijn ook meer indirecte redenen waarom de (gemeentelijke) overheid beleid wil ontwikkelen om leegstand aan te pakken. Deze betreffen de 'kans' die de leegstand vertegenwoordigt. Leegstand betekent soms dat er ruimte vrijkomt voor functies die de gemeente in een binnenstad graag meer ziet, zoals woningen of kleine *start-ups*. De gemeente kan op dat moment leegstand juist prefereren boven de uitstraling die uitgaat van een 'marginaal' gebruik van de panden, zoals een teveel aan belwinkels of gekraakte panden. Lege winkelpanden kunnen bovendien de gewenste boodschap overbrengen dat er in de wijk ruimte is voor nieuwe initiatieven. De vraag of leegstand al dan niet een (gemiste) kans is, heeft vaak ook te maken met de uitstraling van het gebouw. Het opnieuw in gebruik nemen van een beeldbepalend historisch gebouw kan bijvoorbeeld een positieve uitstraling hebben op de omgeving.

Kortom, op heel verschillende manieren kan worden betoogd dat leegstand wel, of juist niet, een probleem is waarmee de overheid zich bezig zou moeten houden (zie figuur 3.10). Een aantal kenmerken van de leegstand speelt daarbij een rol. In de eerste plaats de omvang: een enkel leegstaand pand is minder erg dan vier naast elkaar leegstaande winkels. In de tweede plaats het soort gebouw: een monument dat leegstaat, is sneller een gemiste kans, en juist in de binnenstad staan veel panden met een grote potentie. In de derde plaats de locatie: in de binnenstad zijn de uitstralingseffecten groter en is er ook sneller sprake van een gemiste kans dan op een meer perifere locatie. In de vierde plaats de sociale context van de straat en de buurt: leegstand met kansen tot transformatie kan te prefereren zijn boven marginaal gebruik. En tot slot de eigenaar: als de overheid zelf eigenaar is van het leegstaande gebouw, is het in het belang van de gemeenschap dat ze haar verliezen probeert te beperken.

3.4 Institutionele analyse van leegstand

De economische conjunctuur en de maatschappelijke veranderingen zijn waarschijnlijk de belangrijkste verklarende factoren voor de leegstand van winkels, kantoren en maatschappelijk vastgoed. Dit zijn ontwikkelingen waar de overheid weinig aan kan doen. Toch is dat niet het hele verhaal: ook instituties zijn van belang. Met instituties bedoelen we simpelweg *de spelregels van de samenleving* (North 1990): zowel formele spelregels (wet- en regelgeving) als informele (gewoontes en praktijken). Voor onze analyse bieden instituties dus het raamwerk waarbinnen diverse actoren in de samenleving hun vastgoedbeslissingen nemen.
Welke instituties dragen er nu aan bij dat vastgoed leeg komt te staan en leeg blijft? In deze paragraaf inventariseren we de instituties die in het algemeen, dus ook in de binnenstad, hebben bijgedragen aan de leegstand. Daarnaast geven we aan welke instituties speciaal in de binnenstad nadelige gevolgen hebben voor leegstand. De institutionele analyse hebben we uitgevoerd aan de hand van figuur 3.11. Deze geeft de vastgoedbeslissingen

Figuur 3.10
Leegstand: een overheidsprobleem of niet?



Bron: PBL

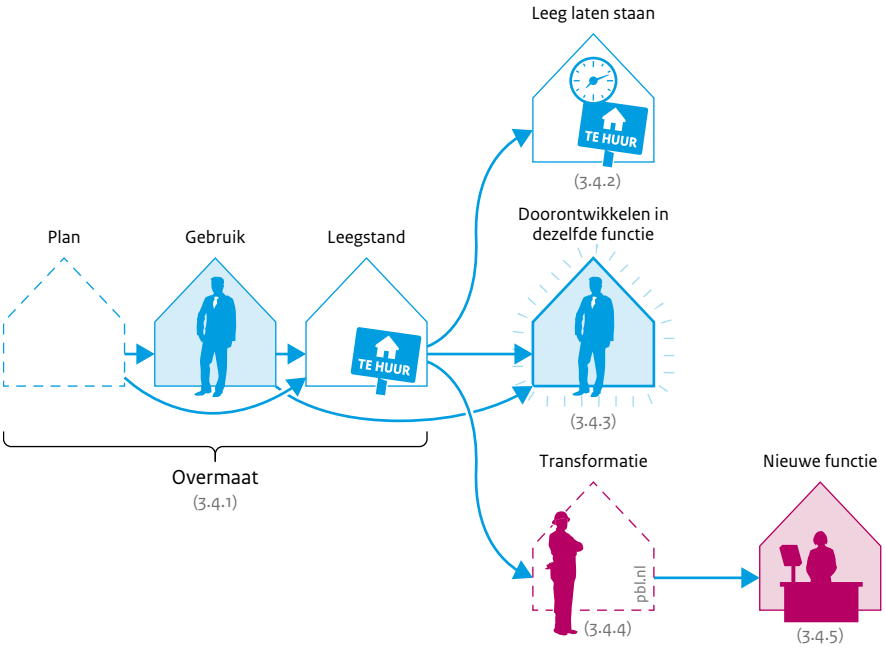
die van belang zijn voor leegstand, schematisch weer. Ten eerste is er de beslissing om vastgoed in een bepaalde functie te plannen en te ontwikkelen: vastgoed waarnaar later of meteen al niet genoeg vraag blijkt te bestaan (overmaat). Vervolgens staat de eigenaar voor de keuze om het vastgoed in zijn huidige staat te laten en te wachten op betere tijden (dit komt aan de orde in paragraaf 3.4.2), in de huidige functie verder te investeren in de hoop dat het vastgoed niet leeg blijft staan, of het weer verhuurbaar te krijgen (zie paragraaf 3.4.3), of om te kiezen voor transformatie naar een andere functie (zie paragraaf 3.4.4 en 3.4.5).

3.4.1 Belangen en perspectieven

Voorafgaand aan de institutionele analyse van de beslissingen rondom (leegstaand) vastgoed is het belangrijk een helder beeld te verkrijgen van de diverse belangen die spelen. Of actoren een bepaald institutie als een belemmering ervaren, hangt af van wat ze met het vastgoed willen bereiken: wat *betekent* vastgoed voor hen? In aansluiting bij figuur 3.1 onderscheiden we: 1. het financiële perspectief van beleggers, financiers en ontwikkelaars, waarin vastgoed vooral de drager van financiële waarde is; 2. het gebruiksperspectief van winkeliers, bedrijven of maatschappelijke organisaties, die het vastgoed nodig hebben voor hun werkzaamheden; 3. het publieke perspectief van de overheid en de burger, waarin het vastgoed vooral een ruimtelijk object is, met een bepaalde uitstraling en werking in een bepaalde ruimtelijke omgeving.
Om de beslissingen ten aanzien van leegstaand vastgoed te begrijpen is het financiële perspectief het belangrijkste van de drie. Veel eigenaars zijn immers niet zelf gebruiker, en laten zich bij hun beslissingen voornamelijk leiden door de financiële waarde van het vastgoed. Er zijn echter veel verschillende soorten beleggers en dit heeft gevolgen voor hun vastgoedbeslissingen (zie ook tekstkader 3.1).

In de volgende paragrafen inventariseren we de instituties die van belang zijn voor de leegstand van vastgoed. Daarbij houden we rekening met de verschillen in perspectief. Vanuit het financiële, het gebruiks- en het publieke perspectief worden verschillende instituties immers als een belemmering ervaren. In paragraaf 3.5 vatten we het overzicht van deze instituties samen in een tabel.

Figuur 3.11
Beslissingen rondom leegstaand vastgoed



Bron: PBL

3.4.2 Instituties die bijdragen aan de overmaat aan vastgoed

Een belangrijke reden voor het ontstaan van leegstand is dat er simpelweg te veel vastgoed is geproduceerd. Natuurlijk is het nooit de intentie van een ontwikkelaar dat een gebouw leeg komt te staan. Er waren in het geval van leegstand echter te veel institutionele prikkels om vastgoed te produceren, en te weinig institutionele remmen om een overmaat te voorkomen. Wij beschrijven de situatie in twee markten: commercieel vastgoed en maatschappelijk vastgoed.

Commercieel vastgoed

In de praktijk van 'gebiedsontwikkeling' zoals die in de afgelopen twee decennia is ontstaan (Groetelaers 2004; Buitelaar 2010), was het volume aan commercieel vastgoed vaak een middel om het financiële plaatje 'rond te rekenen'. Zolang er maar investeerders waren die deze plannen financierden, kon er een overmaat aan commercieel vastgoed ontstaan, niet alleen op de schaal van het project, maar juist ook op de schaal van de gemeente en de regio. Vooral bij binnenstedelijke ontwikkelingen was deze overmaat noodzakelijk om de grondexploitatie überhaupt sluitend te krijgen (Buitelaar et al. 2008). Doordat het probleem ook speelde bij uitleglocaties, droeg het bij aan de totale overmaat aan commercieel vastgoed, waarvan ook de binnenstad de gevolgen ondervond. Al vóór de economische crisis en de terugval in de vraag zorgde dit mechanisme voor een overmaat aan kantoorvastgoed (Janssen-Jansen 2006).
De grondexploitatie speelt een centrale rol bij het samenwerkingsmodel tussen gemeente en ontwikkelaars zoals dat in de Vinex-periode is geperfectioneerd.
Hier gaan we op dit model niet dieper in; dat is uitgebreid beschreven in Buitelaar (2010) en Van der Wouden et al. (2015). Relevant voor dit betoog is dat in de grondexploitatie ook de kosten voor publieke infrastructuur, sociale woningbouw en eventuele andere gemeentelijke voorzieningen zijn opgenomen. De grondexploitatie kan alleen sluitend worden gemaakt als er genoeg inkomsten kunnen worden verkregen uit private vastgoedontwikkeling. Daarom is het in dit samenwerkingsmodel niet alleen voor de commerciële partijen aantrekkelijk maar voor de publieke partijen noodzakelijk geweest om het project 'rond te rekenen' door grote volumes commercieel vastgoed te ontwikkelen. Bij deze ontwikkelingen was vooral de detailhandel in trek: door het hoge rendement werd deze al snel de 'melkkoe' van een project.
In de opgaande conjunctuur van de jaren negentig en 2000 kreeg de gemeentelijke overheid in toenemende mate een financieel belang bij de vastgoedontwikkeling. In de goede tijden speelden de inkomsten uit gebiedsontwikkeling voor een aantal gemeenten een belangrijke rol bij de gemeentelijke begroting (Korthals Altes 2008; Boeijenga et al. 2011). Bij de vastgoedontwikkeling ontstond zo een gemeentelijk belang dat potentieel

3.1 Verschillende soorten beleggers

De verschillen tussen beleggers en hun perspectief op vastgoed vormt een belangrijk institutie. Een eerste verschil is dat tussen institutionele beleggers (verzekeraars, pensioenfondsen) en particuliere beleggers (vermogende particulieren) (Platform31 2014a; Buitelaar et al. 2013). De laatste groep is heel divers: er zijn grote, professionele beleggers[2], maar ook kleine eigenaars die slechts enkele panden bezitten, of eigenaren-gebruikers, zoals winkeliers die hun eigen pand in eigendom hebben. Voor deze kleine eigenaars zijn beleggingsbeslissingen geen dagelijkse kost. Verschil in professionaliteit en de omvang van het belegd vermogen kan uitmaken voor bijvoorbeeld de beslissing om af te waarderen of juist de stap te zetten naar herbestemming van het vastgoed.
Zowel institutionele als particuliere beleggers kunnen ofwel direct beleggen ofwel indirect, via een vastgoedfonds (bijvoorbeeld Corio, ING Real Estate).

Een tweede onderscheid betreft de financiering van de belegging. Naast het aandeel eigen vermogen wordt ook vreemd vermogen van bijvoorbeeld banken aangetrokken. In veel gevallen is dit gunstig voor het rendement vanwege de 'hefboomwerking' (Buitelaar et al. 2013: 66). De mate waarin beleggers met vreemd vermogen investeren, verschilt echter sterk, en dit heeft belangrijke gevolgen voor de invloed van de financier ten aanzien van het vastgoed. Wanneer het aandeel vreemd vermogen groot is, moet de belegger bij zijn beslissingen ten aanzien van het vastgoed rekening houden met de financier. Het kan zijn dat er financieringsvoorwaarden zijn afgesproken die het bijvoorbeeld moeilijk maken om de huur te verlagen (Platform31 2014a). Daarnaast moet van tijd tot tijd worden geherfinancierd, en op dat moment kan de financier nieuwe eisen stellen ten aanzien van het vastgoed (Platform31 2014a: 76-77). Een financier kan heel passief zijn (en de belegger met rust laten zolang de geleende som maar veilig is gesteld), maar juist ook heel actief optreden.
Banken treden vaak op als financiers, maar zijn na de recente crisis terughoudend met het verstrekken van vastgoedleningen, onder meer omdat ze vanwege de afspraken onder het Basel-III-akkoord meer reserves moeten aanhouden. Daarom is ook privaat kapitaal van derden (zogenoemd *private equity*) in trek bij particuliere beleggers. Vaak zijn de verschaffers van dit soort kapitaal actiever: ze willen meer zeggenschap over de beslissingen van de belegger.
Kortom, de vraag hoe de belegging is gefinancierd, is bepalend voor de vrijheid die de eigenaar heeft om beslissingen zelf te nemen. Belegging zonder vreemd vermogen geeft een eigenaar meer vrijheid om bijvoorbeeld de huur aan te passen of een pand leeg te laten staan dan als de financier meekijkt.
De mate van financiering met vreemd vermogen is onderdeel van verschillende 'managementstijlen' bij beleggingen. In sommige stijlen wordt weinig risico genomen (voorkeur voor langdurig verhuurd vastgoed, weinig vreemd vermogen), in andere juist veel (voorkeur voor herontwikkelen van vastgoed, veel vreemd vermogen) (Gemeente Amsterdam 2009). Deze 'stijlen' zijn informele regels die bepalen of beleggers, en dus ook instituties, het risico van transformatie willen nemen.

Een derde relevant onderscheid is de mate waarin beleggers plaatselijk zijn georiënteerd. Institutionele beleggers, uit het buitenland, zijn meestal minder geïnteresseerd in het specifieke object en zijn context, dat vaak maar een klein onderdeel is van de portefeuille. Daarom zijn ze minder aanspreekbaar op het effect van leegstand op de omgeving, en minder benaderbaar voor de gemeente of andere partijen die gezamenlijk actie willen ondernemen. Particuliere beleggers zijn vaak meer plaatselijk georiënteerd dan institutionele beleggers.

Niet in alle (binnen)steden zijn buitenlandse beleggers actief. Omdat de casusgemeente Leiden (zie hoofdstuk 4) bijvoorbeeld weinig internationale eigenaars van kantoorpanden kent, was het relatief makkelijk om de eigenaars te benaderen. Institutionele beleggers concentreren hun bezit meer in grote steden met potentie: zij beleggen vooral op de A-locaties in het kernwinkelgebied. Particuliere beleggers, waaronder eigenaren-gebruikers, zitten meer op de B- en C-locaties, dat wil zeggen de aanloopstraten en verder weg gelegen winkellocaties (Van de Wiel 1998). Geeft de gemeente in haar ruimtelijk beleid een bepaald gebied prioriteit boven een ander, dan betekent dit dat ze ook prioriteit geeft aan het belang van een bepaalde soort belegger boven dat van een andere.

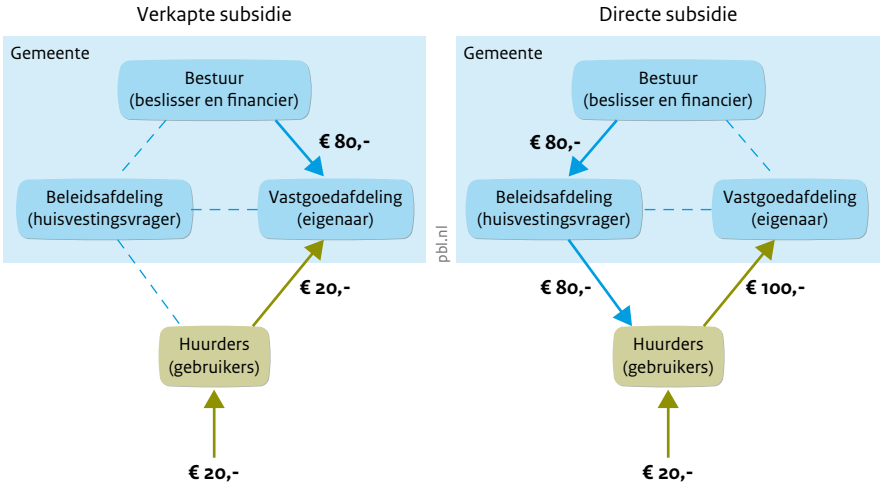
tegenstrijdig was met het belang van een goede ruimtelijke ordening op de schaal van de regio (Segeren 2007). Deze tegenstrijdige belangen werden binnen de gemeente vaak ook vertegenwoordigd door verschillende afdelingen: economische zaken en het grondbedrijf aan de ene kant, ruimtelijke ordening aan de andere.
Het financiële perspectief, dat zich richt op de waarde van het vastgoed, wordt aangevuld door het perspectief van 'derden'. De overmaat is ook ontstaan door een gebrek aan bovengemeentelijke coördinatie met betrekking tot kantoren en winkels. Lange tijd was het beleid van provincies en stadsregio's gericht op de beperking van het aantal kantoren en winkels in de regio niet restrictief genoeg. Beleggers, en zelfs ontwikkelaars, pleiten nu voor het bovengemeentelijk aanwijzen van concentratiegebieden en voor meer restricties daarbuiten, teneinde hun investeringen te beschermen (Visie markpartijen op winkellocatiebeleid 2014).[3] De beperkende institutionele factor is hier dat bovengemeentelijke overheden nog zoeken naar de manier waarop zij het instrumentarium dat ze hebben, moeten toepassen. Dit geldt voor zowel de provinciale verordening als de ladder voor duurzame verstedelijking. Voor winkels zijn ook de ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie cruciaal met betrekking tot de perifere detailhandel: deze mag niet worden beperkt vanuit louter economische motieven.

In principe spelen de instituties die leiden tot een overmaat in het commercieel vastgoed, overal in het land. Voor binnenstedelijke projecten echter, waar de ontwikkelkosten meestal hoog liggen, of voor projecten met een duidelijke verliespost zoals stadions, is er meer noodzaak om 'rond te rekenen' dan voor projecten op een uitleglocatie.

Maatschappelijk vastgoed
Ook voor maatschappelijk vastgoed geldt dat een overmaat is ontstaan, met gevolgen voor het maatschappelijk vastgoed in de binnenstad. Behalve demografische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen (zie paragraaf 3.2.4), spelen ook hier institutionele factoren een rol.
Deze institutionele factoren hebben in de eerste plaats te maken met de gemeente. Gemeenten hebben veel maatschappelijk vastgoed in handen (IPD 2014). Soms omdat niemand anders het vastgoed wil beheren, maar vaak omdat ze daarmee willen sturen op de maatschappelijke dienstverlening die in het vastgoed is gevestigd (Van Leent 2008). Gemeenten benaderen hun bezit eerder vanuit het gebruiksperspectief (wat willen we aanbieden aan diensten?) dan vanuit het financieel perspectief, dat kijkt naar het beste rendement voor het vastgoed. Beslissingen over het vastgoed werden te weinig bepaald door de (toekomstige) rendabele of kostendekkende exploitatie ervan. De haalbaarheid van nieuwe projecten op het gebied van maatschappelijk vastgoed kon te gemakkelijk worden 'rondgerekend' door (optimistische) veronderstellingen over toekomstige dienstverlenende organisaties die het gebouw zouden gaan gebruiken. Wanneer de subsidies alsnog wegvallen of dienstverlenende organisaties toch voor een andere accommodatie kiezen, betekent dit dat het vastgoed vrij komt. Het gevolg was vaak een extensief gebruik van het maatschappelijk vastgoed: te veel vierkante meters voor het gebruik dat ervan werd gemaakt.
Inmiddels zijn gemeenten bezig hun vastgoedbeheer financieel te rationaliseren (Van Leent 2008; Twijnstra Gudde 2014; Zwaal 2013). Waar het vastgoed vroeger per dienst, afdeling, cluster of sector werd ontwikkeld, gefinancierd, beheerd en geëxploiteerd, wordt het nu ondergebracht in centrale gemeentelijke vastgoedbedrijven, vanuit het idee dat portefeuillebeheer en exploitatie worden geoptimaliseerd (Veuger et al. 2012). Inmiddels doen veel gemeenten het beheer niet slechter dan corporaties of beleggers (IPD 2014; Twijnstra & Gudde 2014.) Deze ontwikkeling wordt ondersteund door de nieuwe Wet Maatschappij en Overheid, die kaders stelt aan de impliciete subsidiëring door gemeenten via vastgoed.
De efficiëntieslag bij de aanbieder van vastgoed (de gemeente) draagt echter bij aan de leegstand, omdat er in de totale voorraad ruimte over kan zijn die vroeger minder efficiënt werd gebruikt.

Ook aan de vraagkant, vanuit het gebruikersperspectief, vond een efficiëntieslag plaats, doordat de subsidieverlening veranderde. In het verleden werden organisaties vaak verkapt gesubsidieerd omdat de (gemeentelijke) overheid hen de huisvesting ter beschikking stelde (zie figuur 3.12).
Inmiddels verloopt de financiering in veel sectoren via een lumpsumbedrag, waarin een huisvestingscomponent is opgenomen (Van Leent 2012). Dat betekent dat maatschappelijke dienstverleners hun financiering per 'eenheid' product krijgen toegekend. Het hoger onderwijs krijgt bijvoorbeeld geld per leerling en een zorginstelling krijgt geld per patiënt. In dit bedrag zijn huisvestingskosten inbegrepen; de organisaties bepalen verder zelf hoe ze de huisvesting regelen. Door de lumpsumbenadering zijn actoren kritischer op de eigen huisvestingsuitgaven geworden. Door een efficiëntere huisvesting, bijvoorbeeld door verschillende activiteiten te combineren in één gebouw maar op verschillende tijdstippen, kan een tweede gebouw worden afgestoten.
De efficiëntieslag aan de aanbod- en vraagkant is weliswaar een institutionele factor die ertoe bijdraagt dat maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan, maar maatschappelijk gezien is dit eigenlijk een wenselijke ontwikkeling, omdat overheidsgeld beter wordt besteed.

Figuur 3.12
Verkapte of directe subsidie aan gebruikers van maatschappelijk vastgoed



Bron: Twijnstra Gudde 2014; bewerking PBL

3.4.3 Instituties die eraan bijdragen dat eigenaars geen actie ondernemen

Institutionele factoren dragen zo bij aan het ontstaan van leegstand. De volgende vraag is echter waarom het vastgoed leeg blijft staan. Er zijn tal van redenen waarom eigenaars kunnen besluiten weinig actie te ondernemen als een pand leeg komt te staan. Een aantal van deze redenen is institutioneel van aard.
Gezien vanuit het financiële perspectief gaat het vooral om de vraag wat voor de eigenaar de urgentie van het probleem is, en wat de alternatieven zijn. Het kan simpelweg zijn dat de leegstand de eigenaar (nog) niet interesseert. Voor grote (eventueel buitenlandse) beleggers is het pand onderdeel van een grotere vastgoedportefeuille. Het is dan het rendement van de totale portefeuille die telt. Omdat een slecht rendement op een pand niet betekent dat het ook slecht gaat met de hele portefeuille, is er lang niet altijd de noodzaak om actie te ondernemen: men wacht dan af. Particuliere, kleinere beleggers zijn in het algemeen meer betrokken. Maar de ervaring van gemeenten is dat ook particuliere beleggers om heel andere, bijvoorbeeld persoonlijke, redenen even geen interesse kunnen hebben om zich om hun bezit te bekommeren (zie paragraaf 4.2.1).
'Niets doen' kan ook onderdeel zijn van een weloverwogen strategie van de eigenaar, als deze inschat dat hij het pand later wel weer kan verhuren. De gederfde inkomsten door leegstand neemt hij dan voor lief. In deze beslissing kan meewegen dat de afwaardering van het vastgoed omdat dit leeg minder inkomsten genereert, aftrekbaar is (Buitelaar et al. 2013). De fiscus verlaagt op die manier de kosten van het leeg laten staan van vastgoed.

Eigenaars kunnen ook besluiten niets te doen omdat de *alternatieven* onaantrekkelijk zijn. Investeren in het pand – hetzij om het in zijn huidige functie door te ontwikkelen, hetzij om het te transformeren – is voor veel (kleine) beleggers simpelweg geen optie, ook al zouden zij het willen, omdat ze het kapitaal daarvoor niet hebben en niet kunnen verkrijgen. Daarnaast kan het zijn dat een investering, gezien de verwachte kosten en toekomstige inkomsten, niet rendabel is (zie paragraaf 3.4.3 tot 3.4.5).
Ook huurverlaging is vaak een onaantrekkelijk alternatief. Deze optie kreeg begin 2015 veel aandacht in de media, toen V&D die bij zijn verhuurders probeerde af te dwingen (zie bijvoorbeeld Keuning & Smit 2015).
Ten eerste kan de eigenaar financieringsvoorwaarden met de bank hebben afgesproken, waarin staat dat bij een huurverlaging het onderpand minder waard is en er daarom een bepaald bedrag moet worden afgelost. Als de eigenaar dit bedrag niet heeft, is huurverlaging geen optie (Platform31 2014a). Ten tweede zou het geldende huurrecht het voor eigenaars onaantrekkelijker maken huurverlaging aan te bieden voor individuele winkels, vooral op plekken waar ze geconcentreerd bezit hebben zoals winkelcentra (zie tekstkader 3.2). Eigenaars kiezen dan liever voor andere manieren om het voor huurders aantrekkelijk te maken, zoals huurincentives (zie paragraaf 3.4.4).

Om eigenaars van leegstaand vastgoed aan te zetten tot actie, kan de gemeente via een zogenoemde leegstandsverordening bepalen dat leegstand wordt gemeld, zodat de gemeente met de eigenaar in overleg kan treden.
Als het overleg niets oplevert en het pand over een in de verordening aangegeven termijn van ten minste twaalf

maanden nog niet is verhuurd, kan de gemeente als uiterste redmiddel de eigenaar een gebruiker voordragen (VNG 2011). Deze leegstandsverordening is echter niet populair onder gemeenten; slechts zeer weinig gemeenten hebben een dergelijke verordening opgesteld. Gemeenten zien vaak meer in overleg met eigenaars dan in dwang. Zij proberen eigenaars juist bij elkaar te brengen om gezamenlijk een oplossing te zoeken. Deze makel- en regiefunctie van de gemeente is gebaat bij goede verhoudingen met de eigenaars, die vaak fel zijn gekant tegen een dergelijke verordening. Ook is het pressiemiddel van de gemeente in gebieden met een ontspannen markt al snel een tandeloze tijger, omdat het moeilijk is een huurder voor het pand te vinden.

Hoewel bovengenoemde institutionele factoren ook in de binnenstad spelen, zijn ze daar niet extra nadelig.

In deze analyse laten we de discussie over tijdelijke oplossingen van leegstand, zoals antikraak, pop-upstores en dergelijke, buiten beschouwing. Er zijn uiteraard ook instituties die deze initiatieven kunnen belemmeren en zo de leegstand in stand houden (zie bijvoorbeeld Smit & Wassenberg 2015).

3.4.4 Instituties die eraan bijdragen dat panden niet in de huidige functie worden doorontwikkeld

De keuze om een pand in zijn huidige functie door te ontwikkelen betekent een investering in de uitstraling van het pand (bijvoorbeeld gevelverfraaiing) of in zijn functionaliteit (volume, indeling, modernisering). Er zijn echter verschillende redenen waarom eigenaars deze stap niet zetten.
Vaak zullen beleggers pas tot investering overgaan als er een huurder bekend is (Stolwijk 2012). Pas dan is er immers zekerheid dat de investering zal worden terugverdiend. Hierdoor kan een vicieuze cirkel ontstaan: een belegger investeert niet voordat hij een huurder heeft gevonden, en omdat hij niet investeert, is het pand voor nieuwe huurders niet aantrekkelijk en is het moeilijker een nieuwe huurder te vinden.
Ten tweede loont de investering het meest als winkeleigenaars in de buurt ook investeren. Niet in alle steden is de organisatiegraad van eigenaars en ondernemers in een buurt echter even hoog. Vanwege dit probleem van collectieve actie stimuleren veel gemeentelijke overheden samenwerking van vastgoedeigenaars in bijvoorbeeld dezelfde winkelstraat (Platform31 2014).
Ten derde staat volgens sommige belanghebbenden het huurrecht voor winkels nieuwe investeringen in de weg. Het huurrecht zou eigenaars te weinig grip geven op de huurhoogte en de activiteiten van de winkels waarin ze investeren (zie tekstkader 3.2).

3.2 Huurrecht

Gezien de uitdagingen waarvoor de detailhandelssector staat, zijn alle betrokken partijen (eigenaars, winkeliers) het erover eens dat het noodzakelijk is aantrekkelijke winkelgebieden te creëren door te investeren in vastgoed en ruimte voor nieuwe winkelconcepten. Zowel huurders als verhuurders denken dat een grotere flexibiliteit van de huurmarkt hieraan kan bijdragen, en geven in de Retailagenda blijk van hun bereidheid hierin samen op te trekken (Retailagenda, punt 6). Op een aantal punten zou de gevraagde flexibiliteit echter schuren met de geldende huurwetgeving. Dit is in het kader van dit onderzoek van belang, omdat op die manier het huurrecht een belemmering zou kunnen vormen voor de doorontwikkeling van de winkelfunctie van het binnenstedelijk vastgoed. De mate waarin het huurrecht de flexibiliteit beperkt, is onderwerp van discussie (zie onder andere Platform31 2014a). We behandelen hier kort drie punten: huurprijsstelling, renovatie en indeplaatsstelling.

Huurprijsstelling

De regelgeving bepaalt wanneer de huurprijs kan worden aangepast. Dit hangt af van de manier waarop de huurovereenkomst is vormgegeven. Bij een overeenkomst voor bepaalde tijd kan de huurprijs alleen na afloop van de overeengekomen periode worden herzien. Bij een overeenkomst voor onbepaalde tijd kan om de vijf jaar een huurprijsherziening plaatsvinden. Als beide partijen het op dat moment niet eens worden, stelt de rechter de huurprijs vast. Daarbij baseert deze zich op een rapport van onafhankelijk deskundigen, die kijken naar het gemiddelde van de huurprijzen van vergelijkbare bedrijfsruimten ter plaatse in de voorafgaande vijf jaar. De procedure van nadere huurprijsvaststelling dempt de werking van de conjunctuur van de huurmarkt op de huurprijzen. Bij een lagere vraag naar huurruimte blijven de huurprijzen langer hoog; bij een stijgende vraag naar huurruimte blijven de prijzen langer laag. Soms is dit in het voordeel van de verhuurder, soms in het voordeel van de huurder.

Het is mogelijk korte contracten te sluiten, zodat de huurprijs vaker kan worden aangepast, maar dit kan in principe alleen voor het aanvangscontract. Als het verhuurde pand langer dan twee jaar door dezelfde huurder in gebruik is, gaat de overeenkomst in principe automatisch over in vijf jaar. Het 'stapelen' van kortlopende contracten is niet mogelijk zonder rechterlijke toestemming. De huurder of verhuurder kan de kantonrechter verzoeken een nieuwe korte periode vast te stellen. Als het stapelen de belangen van de huurder niet schaadt of als de huurder een dusdanig grote partij is dat hij geen bescherming nodig heeft, kan de rechter toestemming geven om van de standaardtermijnen af te wijken.

Een andere reden waarom het huurrecht de flexibiliteit van de huurmarkt zou inperken, is dat bovenstaande regelgeving over de huurprijsstelling het onaantrekkelijker maakt om het winkelaanbod via de huurprijzen te differentiëren. De verhuurder zou bijvoorbeeld een *local hero* een plek, of nieuwe winkelconcepten een kans, willen geven naast de winkelketens. Verlaging van de huur voor deze ene winkel zou de prijzen in de omgeving kunnen beïnvloeden, vanwege de procedure voor de nadere huurprijsvaststelling. Vooral in winkelcentra waar één eigenaar soms verschillende vergelijkbare winkels in bezit heeft, zou deze zichzelf daarmee in de vingers snijden (IVBN 2012; Visser 2009: 19).
Om nieuwe winkelconcepten toch een kans te geven kan het concept van omzethuur een uitkomst bieden. Dit betekent dat de huur voor een gedeelte meebeweegt met de omzet. Dit heeft een voordeel voor starters, maar ook voor gewone winkels in tijden dat het economisch minder gaat. Bovendien zou een omzethuur een betere samenwerking tussen ondernemer en eigenaar bevorderen, omdat beide belang hebben bij een hogere omzet. Het is echter de vraag of de wettelijke methode van huurprijsherziening goed aansluit bij het idee van omzethuur (Kinderman 2014: 371). De huurder kan namelijk – bij een hoge omzet – na de eerste huurtermijn een nadere huurprijsvaststelling aanvragen, waarna de rechter de huur alsnog zou kunnen omzetten in een vaste huurprijs. Tegen deze kritiek kan worden ingebracht dat het ook nu al mogelijk is om met goedkeuring van de kantonrechter bij aanvang van de huurovereenkomst vast te leggen dat bij verlenging opnieuw een omzethuur geldt (Van der Kamp 2013).
In de Retailagenda (2015: 3) is afgesproken dat, binnen de huidige wettelijke kaders, een marktconforme huur wordt gehanteerd in plaats van de nu gehanteerde methode op basis van de afgelopen vijf jaar. Dit vraagt nog wel een nadere en juridisch houdbare uitwerking, bijvoorbeeld in een convenant.

Renovatie
Renovatie van het pand kan een opzeggingsgrond zijn voor het huurcontract, namelijk 'dringend eigen gebruik'. De verhuurder moet daarbij aantonen dat renovatie zonder beëindiging van de huurovereenkomst niet mogelijk is. De huurovereenkomst kan alleen worden opgezegd als sloop en nieuwbouw maken dat de plaats en functie – in omvang, huurprijs en kwaliteit – van een pand de terugkeer van de huurder belemmeren en als de huurder weigert in te stemmen met een redelijk voorstel (Visser 2009).
Een punt van discussie betreft de mogelijkheden die deze regeling geeft om na renovatie een huurverhoging te vragen of een nieuwe huurder te plaatsen. Als de huidige regelgeving deze mogelijkheid te veel beperkt, ontstaat het risico dat investeren in verouderde winkels wordt ontmoedigd (Saedt 2011). Daar kan tegenin worden gebracht dat de rechter bij een conflict hierover rekening houdt met de belangen van de verhuurder van een rendabele exploitatie na renovatie (Van Vught 2014). Een hogere huurprijs kan wel degelijk onderdeel uitmaken van een 'redelijk voorstel'. Daarnaast was er een paar jaar geleden een politieke discussie over de vraag of eigenaars de mogelijkheid om beroep te doen op dringend eigen gebruik bij renovatie niet juist *te gemakkelijk* zouden toepassen (MKB 2010).
In de Retailagenda is afgesproken dat 'partijen onderzoeken hoe investeringsbereidheid in winkelgebieden door zowel de huurder als de verhuurder kan worden versterkt' (2015: 3).

Indeplaatsstelling
Ten slotte is ook de regeling van 'indeplaatsstelling' een punt van discussie. Indeplaatsstelling betekent dat een huurder zijn bedrijf kan verkopen, waarbij de koper in de rechtspositie treedt van de voormalige huurder. De nieuwe huurder neemt het contract als het ware over. Dit kan alleen als het gaat om een 'voortzetting' van het bedrijf. Indeplaatsstelling kan bijvoorbeeld niet met een 'ongelijk' soort winkel: een damesmodezaak kan bijvoorbeeld niet het contract doorgeven aan een schoenenwinkel (Kinderman 2014: 391; Visser 2009).
Een punt van kritiek is dat de wet onvoldoende expliciet aangeeft wat een 'gelijke' winkel is. Hierdoor zou

de verhuurder te weinig zeggenschap hebben over het type winkel dat zich in zijn pand vestigt (Kinderman 2014: 475; IVBN 2013). Ten tweede zou indeplaatsstelling het werken met omzethuren ontmoedigen, als de verhuurder moet accepteren dat een ander bedrijf, met een andere omzet, het omzethuurcontract overneemt (Visser 2009: 22). Bovendien zou er sprake zijn van 'handel' in huurcontracten, waarbij juist winkelketens forse bedragen neerleggen voor oude huurcontracten met gunstige voorwaarden. Daarmee zouden kleine winkeliers versneld verdwijnen, hetgeen de levensvatbaarheid van winkelgebieden niet ten goede komt (IVBN 2012).
Aan de andere kant kan worden geargumenteerd dat indeplaatsstelling juist is bedoeld om die kleine winkeliers te beschermen. Daarnaast houdt de rechter bij de indeplaatsstelling in veel gevallen wel degelijk rekening met het belang van de eigenaar bij de invulling van de winkel, en wijst hij indeplaatsstelling om die reden regelmatig af (Bonder 2010). In de Retailagenda is afgesproken dat over indeplaatsstelling nadere afspraken worden gemaakt (2015: 3).

Ten slotte zouden eigenaars ook afwachtend zijn met investeringen zolang de overheid niet duidelijk aanwijst waar ze winkels en kantoren wil concentreren, en waar ze een overmaat aan winkels of kantoren tegengaat (Visie marktpartijen op winkellocatiebeleid 2014).

Vanuit het gebruiksperspectief is het probleem dat er in de binnenstad vaak sprake is van winkels in kleine, moeilijk in te richten, historische panden met beperkte bevoorradingsmoeilijkheden. Figuur 3.13 laat zien dat winkels buiten de binnenstad zich ontwikkelen naar steeds grotere oppervlaktes, terwijl de oppervlaktes van winkels in de binnensteden achterblijven.

Zoals we zagen in paragraaf 3.2, staan kleine winkels in de binnenstad minder vaak leeg dan winkels in de andere gebiedscategorieën. Dit betekent dat er juist in de binnenstad wel degelijk vraag is naar kleine winkels, maar neemt niet weg dat de omvang, de ligging en de bevoorrading in individuele gevallen toch een probleem zijn (Terlouw et al. 1999). Ook bij doorontwikkeling van kantoren is er vaak behoefte om het volume uit te breiden of extra parkeergelegenheid te realiseren. Daar komt een institutionele factor bij, als aanpassing wordt bemoeilijkt door regelgeving ten aanzien van de bescherming van monumenten of beschermde stadsgezichten.
Om toch betere voorwaarden te scheppen voor het doorontwikkelen van winkels, of om versnipperde leegstand aan te pakken, is herstructurering en herverkaveling soms noodzakelijk. Maar omdat juist in de binnenstad het eigendom vaak sterk versnipperd is, is het moeilijk om alle eigenaars hiermee akkoord te laten gaan. De gemeente kan proberen eigenaars te verleiden tot medewerking. Soms kan een derde partij, zoals een corporatie, alle eigendom verwerven (dit gebeurde bijvoorbeeld in Dordrecht, Stolwijk 2012). De beoogde stedelijke herverkavelingsregeling zou in dit proces een (dwingend) instrument toevoegen aan het arsenaal van de gemeente (Van der Stoep et al. 2013; Bregman & De Wolff 2011). Stedelijke herverkaveling richt zich op een proces van vrijwillige ruil, maar kan als het moet ook dwingend worden ingezet tegen een (onwillige) eigenaar. Andere stakeholders, zoals de gebruiker, zijn echter eveneens cruciaal voor het succes van een herstructurering.

Versnipperde eigendomsverhoudingen zijn in de binnenstad eerder een probleem dan op andere locaties. De andere genoemde instituties spelen in de binnenstad niet per se meer dan elders.

3.4.5 Instituties die de kosten en risico's van transformatie verhogen

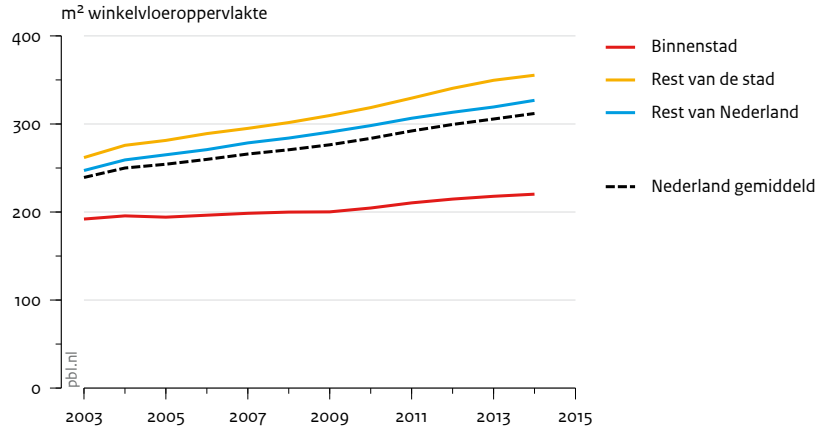
Transformatie naar een nieuwe functie zou leegstand oplossen. Of transformatie een optie is, wordt zowel bepaald door de levensvatbaarheid van een nieuwe functie als door de kosten en risico's die het transformatieproces zelf met zich brengt. In deze paragraaf gaat het om het eerste: het transformatieproces zelf. Welke instituties verhogen de 'drempel' om te transformeren?

Boekwaarde is niet de reële waarde
In het financiële perspectief is het pas rendabel om tot transformatie over te gaan als de netto contante waarde van het pand na transformatie, minus de kosten van het transformeren, hoger is dan de huidige waarde (Remoy 2014):

Netto contante waarde in nieuwe functie
–
kosten transformatie
>
huidige waarde

Niet alleen de kosten van de transformatie zelf zijn dus van belang voor de beslissing, maar ook de *huidige* waarde van het pand.
Een bekend probleem, zowel bij commercieel als maatschappelijk vastgoed, is dat de waarde van het pand die in de boeken staat niet overeenkomt met de reële

Figuur 3.13
Gemiddelde omvang van verkooppunten detailhandel naar gebiedscategorie



Bron: Locatus; bewerking PBL

waarde. De reële waarde is de bedrijfseconomische waarde (de waarde van de inkomsten uit het vastgoed, die bij leegstand uiteraard laag is), of de marktwaarde bij verkoop. Als de boekwaarde hoger is dan de reële waarde, lijkt de rentabiliteit van een transformatie dus lager dan ze in werkelijkheid is. Andersom zou, als er meer wordt afgeschreven op het bezit, transformatie eerder in beeld komen.
Er zijn verschillende redenen waarom een te hoge waarde in de boeken blijft staan (Rli 2014b). Soms proberen eigenaars bewust om de boekwaarde op peil te houden. Een voorbeeld zijn de huurincentives voor kantoren en winkels. De boekwaarde is gebaseerd op de hoogte van de huur. Door vast te houden aan hoge huren en huurders tegelijk ook kortingen te geven op de huur of op andere zaken, kan de boekwaarde kunstmatig hoog worden gehouden.
Ook bij maatschappelijk vastgoed dat in eigendom is van de gemeente, speelt de boekwaardeproblematiek. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dwingt gemeenten niet tot bedrijfseconomisch waarderen in het geval er een maatschappelijke activiteit in het gebouw plaatsvindt (Commissie BBV 2014). Gemeenten kunnen dit gegeven gebruiken door maatschappelijke functies te programmeren in gebouwen waarop ze niet willen afboeken.
Waarom worden deze boekwaarden niet gecorrigeerd? Accountants zouden de boekwaarden uiteraard moeten controleren op hun realiteit, maar dit is niet altijd goed mogelijk (Buitelaar et al. 2013). Vaak is er sprake van een 'dunne markt', dat wil zeggen dat er weinig transacties van vergelijkbaar vastgoed zijn waarop taxaties kunnen worden gebaseerd. Dit geldt helemaal voor maatschappelijk vastgoed, dat nauwelijks wordt verkocht en vaak ook bestaat uit bijzondere, onvergelijkbare gebouwen.
Daarnaast is er een *time lag*: het duurt een tijd voordat een verslechterde markt zich vertaalt in lagere prijzen. Ten slotte kan het vastgoed onderdeel zijn van een heel grote beleggingsportefeuille, waardoor de accountant geen zicht kan krijgen op de realiteit van alle individuele beleggingen daarin.
Ook financiers, die op het eerste gezicht belang hebben bij de juiste waardering van het onderpand voor hun leningen, dringen niet altijd aan op afwaardering naar de werkelijke waarde. Zolang zij inschatten dat de reële waarde van het gebouw nog voldoende is om als onderpand van hun lening te fungeren, hoeven ze immers niet in te grijpen.
In andere gevallen kunnen eigenaars niet afwaarderen, omdat ze een hypotheek hebben afgesloten en afwaardering van het onderpand betekent dat ze een gedeelte van hun lening moeten aflossen (Platform31 2014a).

Voor verschillende soorten eigenaars heeft afwaarderen een andere betekenis. Voor een grote professionele belegger speelt boekwaardestijging of -daling een centrale rol. De 'papieren' werkelijkheid is voor hen belangrijk. Managers van een afdeling zien niet graag dat onder hun leiding vastgoed wordt afgewaardeerd, omdat ze worden afgerekend op de waardeontwikkeling op papier van hun portefeuilles. Een particuliere belegger heeft een veel directer belang om te weten wat zijn bezit nu 'echt' waard is. Toch kan ook hij een 'irrationele' houding innemen ten opzichte van de boekwaarde: als in het bezit het eigen pensioen is opgebouwd, is het soms moeilijker te accepteren dat het minder waard is geworden. Afwaardering betekent immers een ingrijpende verandering van het zicht op een goed pensioen.

Kortom, de gemeente krijgt te maken met verschillende problematieken van beleggers. Waar de ene eigenaar het waardeverlies al heeft genomen en vooral op zoek is naar nieuwe mogelijkheden, moet de andere worden begeleid bij zijn oriëntering op een nieuwe functie van het pand. Bij kleine particuliere eigenaars is minder deelmarkt-overstijgende kennis aanwezig dan bij professionele beleggers. Voor hen is het daarom veel moeilijker in te schatten wat transformatie betekent.

Kostenposten 'verbouwing'

Naast de boekwaardeproblematiek kunnen institutionele factoren ook de drempel voor transformatie verhogen doordat ze de *kosten* van transformatie bepalen.
Onder de kosten van transformatie vallen uiteraard de verbouwingskosten van het gebouw zelf. Wettelijke regelingen, zoals monumentbescherming en het bouwbesluit, zijn van invloed op deze kosten. Juist in de binnenstad staan vaker gebouwen die een status hebben als Rijks- of gemeentelijk monument of beschermd stadsgezicht. Een status die meestal hoge kosten met zich brengt.
Het nieuwe Bouwbesluit 2012 probeert de kosten van verbouwing binnen de perken te houden, door bij transformatie uit te gaan van het 'rechtens verkregen niveau'. Hierdoor zijn de eisen meestal lager dan voor nieuwbouw in het geval van de beoogde nieuwe functie (RVO 2014a).
Daarnaast kunnen gemeentelijke normen de verbouwingskosten verhogen.
Specifiek in de binnenstad gaat het om parkeernormen. Deze schrijven vaak voor dat het parkeren moet worden gerealiseerd op het eigen terrein. Dit kan al snel betekenen dat de nieuwe functie te duur wordt, omdat inpandig parkeren in een garage moet worden gerealiseerd. Ook een financiële bijdrage aan een parkeerfonds, zodat het parkeren in de openbare ruimte kan worden gerealiseerd, kan een project negatief beïnvloeden. Overigens zijn parkeernormen niet landelijk wettelijk voorgeschreven, maar lokaal bepaald (zie tekstkader 3.3).

Kostenpost 'bestemmingsverandering'

Fiscaal was de functieverandering van een kantoor of winkel naar een woonfunctie lange tijd onvoordeliger dan het pand te verbouwen binnen de bestaande functie (Buitelaar et al. 2013). De afschaffing van de integratieheffing in 2014 is op dat punt een belangrijke verbetering (RVO 2014b).
Maar in het financieel perspectief wordt een bestemmingsverandering op nog een andere manier als een kostenpost geïnterpreteerd. Als de bestemming van het pand moet worden veranderd, heeft dat in de ogen van investeerders een hoger risicoprofiel van het hele project tot gevolg. Het gevaar dat de nieuwe bestemming niet doorgaat of de besluitvorming heel lang duurt, is een *politiek* risico dat beleggers niet goed kunnen inschatten. Dat risico heeft enerzijds te maken met de vraag of de bestemmingsverandering uiteindelijk echt zal plaatsvinden, en anderzijds met de duur van het proces. Gemeenten proberen deze onzekerheid te verkleinen. Maximale zekerheid geven over de bestemming, door deze van te voren al te wijzigen, betekent voor gemeenten echter het risico op een planschadeclaim van de oude eigenaar (hierop gaan we in de volgende paragraaf verder in). Ook op het tweede risico, de duur van het proces, probeert de overheid te sturen.
De Rijksoverheid heeft veel wettelijke termijnen in de (beroeps)procedures van de ruimtelijke ordening verkort (PBL 2012b; Stadig & Minderhoud 2014).
Maar respondenten uit de vastgoedwereld geven aan dat het vooral de fase daarvóór, de afstemming binnen de gemeente, is die veel tijd kost. Het gaat dan vaak om het probleem dat verschillende afdelingen met elkaar moeten overleggen. Het zou vooral misgaan in dit samenspel tussen de ambtelijke diensten (zie ook Buitelaar et al. 2012). Vandaar dat veel gemeenten, zoals onze casusgemeente Arnhem (zie hoofdstuk 4), werken met een zogenoemde transformatiecoach, die ook intern de processen probeert te versnellen.

Planschade als risicofactor

Als de overheid een specifieke nieuwe invulling wil geven aan een pand, zou ze beoogde investeerders hierover maximale zekerheid kunnen geven door de bestemming te wijzigen nog voordat deze het pand kopen. Zonder nieuwe jurisprudentie kan dit echter nog steeds leiden tot een planschadeclaim van de bestaande eigenaar van het pand, als de nieuwe bestemming (bijvoorbeeld wonen) een veel lagere waarde heeft dan de oude (kantoren, winkels) (Bregman 2013).[5] De omvang van de 'schade' wordt bepaald aan de hand van het verschil tussen de maximale mogelijkheden van het object onder de oude en de nieuwe bestemming.
Er zijn aanknopingspunten waardoor het mogelijk is hiervan af te wijken als realisering van die maximale mogelijkheden onder de oude bestemming 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten' (Bregman 2013: 8). Dat zou kunnen betekenen dat de rechter de realistische mogelijkheden voor de oude bestemming in ogenschouw neemt en de waarde van het leegstaande pand onder de oude bestemming veel lager inschat. Daarmee zou de overgang naar een andere bestemming veel minder schade opleveren. Zolang er echter nog geen jurisprudentie is waarin deze redenering ook daadwerkelijk wordt gevolgd, blijft een planschadeclaim reëel.

Om planschade te vermijden en de bestemming toch al te wijzigen voordat er een nieuwe eigenaar-initiatiefnemer

3.3 Parkeernormen bij ontwikkeling van vastgoed[4]

Er bestaat geen landelijke wettelijk voorgeschreven normering voor parkeerplaatsen. Wel zijn er landelijke kengetallen voor parkeren. Dit zijn richtlijnen voor het toepassen van parkeernormen, ontwikkeld door het Kennisplatform voor infrastructuur, vervoer en openbare ruimte (CROW). Gemeenten zijn verplicht parkeernormen op te stellen, maar zijn niet verplicht de cijfers van het CROW over te nemen. Wel vraagt de wettelijke eis van een 'goede ruimtelijke ordening' erom rekening te houden met parkeren. Bijvoorbeeld: bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de gemeenteraad de beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te stellen die hij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Maar als de gemeente afwijkt van haar eigen norm (maatwerk), moet ze dat wel kunnen motiveren. En dan spelen de parkeer-kencijfers van het CROW wèl een belangrijke rol.

is, lijkt het voor de hand te liggen om een brede bestemming toe te kennen, waaronder zowel het *oude* als het *nieuwe* gebruik valt (Gelinck & Benraad 2011). In dat geval kan de oude eigenaar immers niet claimen dat hij schade leidt, terwijl de initiatiefnemer en potentiële nieuwe eigenaar zekerheid heeft over de gebruiksmogelijkheden van het pand. Brede bestemmingen passen ook in het streven naar uitnodigingsplanologie, waarin de gemeente vooral initiatieven van onderop wil uitlokken. De nieuwe Omgevingswet maakt een dergelijke handelswijze makkelijker, bijvoorbeeld met betrekking tot de noodzakelijke milieuonderzoeken (Nijenhuis 2014).
Toch heeft een brede bestemming ook nadelen voor de gemeente. Zij verliest sturingsmacht over de invulling van het gebied. Daarnaast verliest ze haar onderhandelingspositie: de bevoegdheid tot bestemmingsverandering is de belangrijkste troef in haar (privaatrechtelijke) onderhandelingen met initiatiefnemers – bijvoorbeeld met betrekking tot het kostenverhaal voor publieke voorzieningen, waarvoor niet altijd een goed publiekrechtelijk alternatief bestaat (Sorel et al. 2014).
Daarnaast kan een gemeente huiverig zijn om een brede bestemming te geven vanwege het draagvlak bij omwonenden, zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam. Bewoners willen graag weten waar ze aan toe zijn, en zullen eerder in het geweer komen tegen verbreding van de bestemming. Van zo'n brede bestemming is immers nog onduidelijk wat de gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de verkeersbewegingen in de buurt, de parkeerdruk en de overlast door horeca.
Ten slotte worden brede bestemmingen thans – onbedoeld – ontmoedigd door de huidige werking van het Rijksinstrument van de ladder duurzame verstedelijking. Deze regel vraagt gemeenten te motiveren dat er een regionale behoefte bestaat voor nieuwe verstedelijking. Deze behoefte is makkelijker te motiveren als er sprake is van een nauw omschreven bestemming. Bij een brede bestemming moet immers voor een scala van functies informatie worden verzameld. Bovendien moet altijd worden uitgegaan van de maximaal mogelijke invulling van de functie.
Dat betekent dat, in het geval van een kavel van 1.000 vierkante meter, de gemeente de regionale behoefte aan die vierkante meters voor elk van de functies moet motiveren. Hoe breder de bestemming, hoe onwaarschijnlijker het is dat een dergelijk volume werkelijk met die functie wordt ingevuld: eerder zal het volume van de afzonderlijke invullingen kleiner zijn (Van Bommel & Van Velzen 2014).

Juist in de binnensteden hebben gemeenten niet altijd veel keuze als het gaat om breed of smal bestemmen. Vaak ligt op historische binnensteden al een brede bestemming ('gemengd', 'centrum'). Naoorlogse stadsdelen zijn daarentegen vaak gepland vanuit het idee van functiescheiding en ook als zodanig bestemd.
Dit geeft binnensteden enerzijds een relatief goede uitgangspositie voor transformatie. Anderzijds beperkt dit gemeenten in hun nadere sturingsmogelijkheden.

3.4.6 Instituties die een nieuwe functie belemmeren

Gezien de marktvraag is de transformatie van winkels, kantoren en maatschappelijk vastgoed naar een woonfunctie vaak de meest voor de hand liggende optie voor leegstaand vastgoed. Bij kantoren gaat het bijvoorbeeld om transformatie naar kleinere studio's voor bepaalde doelgroepen, zoals studenten. Maar ook winkels zijn goed te transformeren, zoals talloze voorbeelden laten zien. Aangezien de locatie de belangrijkste factor is voor de levensvatbaarheid van transformatieprojecten (De Jonge et al. 2013), heeft de binnenstad in het algemeen een relatief gunstige uitgangspositie.
Vanuit financieel perspectief maken sommige instituties het moeilijker om de nieuwe woonfunctie rendabel te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regels voor monumentenzorg. Enerzijds zijn kopers bereid meer te betalen voor een monument (Duijn & Rouwendal 2013; Lazrak & Rouwendal 2013), anderzijds brengt een monument niet alleen hogere verbouwingskosten met zich, maar kunnen de regels voor monumentenzorg soms

ook de *exploitatie*mogelijkheden van het object beperken (Saris 2013: 140-142).
Daarnaast ervaren sommige beleggersorganisaties het Woningwaarderingssysteem (WWS) als een beperking (IVBN 2014). Door het puntensysteem zien zij minder mogelijkheden om kleine woningen rendabel te produceren, terwijl beleggers juist in de binnenstad kansen zien voor de afzet van dergelijke kleine woningen.

Bovendien is er milieuregelgeving die de gebruikers van het pand in zijn nieuwe functie moet beschermen, en daarmee bepaalde nieuwe functies moeilijker realiseerbaar maakt. Zo kunnen milieuregels op het gebied van lucht en geluid een transformatie naar een functie 'permanent wonen' soms onmogelijk maken. Normen met een Europese oorsprong stellen harde grenzen aan de mogelijkheden voor transformatie: grenzen die niet zomaar kunnen worden veranderd. Met name Europese luchtkwaliteitsnormen worden in de binnenstad relatief vaak overschreden. Hoewel dat op grond van het criterium van 'goede ruimtelijke ordening' problematisch kan zijn als het gaat om de blootstelling aan slechte milieuwaarden, hoeft het niet automatisch te betekenen dat de transformatie niet door kan gaan (Sorel et al. 2011).
Ook voldoen binnensteden vaak niet aan geluidsnormen, die overigens geen harde Europese regelgeving kennen. De wet geluidhinder kent rijksnormen voor de geluidsoverlast en differentieert daarbij tussen bestemmingen. Voor geluid op de gevel (buiten) van geluidgevoelige bestemmingen kan een 'hogere waarde-procedure' worden gevoerd. De gemeente kan dan begrensd en beredeneerd meer geluid toestaan, al moet aan de norm binnen 33dB(a) altijd worden voldaan (Sorel et al. 2011). Voor geluid geldt dat er mogelijkheden zijn om in een drukke stedelijke omgeving als de binnenstad hogere waarden toe te staan (RVO 2014c).

Ten slotte kan er nog een beperking spelen vanuit het derden-perspectief, namelijk de afspraken die zijn gemaakt over de verdeling van de woningproductie over de regio. Door de functie van leegstaande panden te transformeren naar 'wonen' kan het gebeuren dat gemeenten 'over hun contingent' heen dreigen te gaan. Deze 'beperking' moet ook in het licht worden gezien van de praktijk van actief grondbeleid van veel gemeenten (zie boven): de woningen die ontstaan na transformatie, hebben voor het gemeentelijk grondbedrijf niet dezelfde inkomsten als de woningen die buiten de stad worden ontwikkeld. Als het contingent dan wordt 'opgebruikt' door de woningen uit transformatie, is er namelijk minder ruimte voor woningen op 'voordeliger' locaties.

3.5 Conclusie

De ontwikkeling van leegstand in de binnenstad wijkt op diverse manieren af van die in de rest van Nederland. Wat de *winkelleegstand* betreft, lijken de kleine panden in de binnenstad geen bijzondere belemmering te vormen. In de rest van de stad en in de rest van Nederland staan kleine winkels vaker leeg, in de binnenstad niet. De samenstelling van de winkels (nadruk op recreatieve winkelen) speelt wellicht wel een rol in de leegstandsontwikkeling. Het lijkt erop dat winkelleegstand in de binnenstad conjunctuurgevoeliger is dan daarbuiten: deze is er in de 'goede' jaren sneller gedaald en neemt in de 'slechte' jaren sneller toe. Het percentage structurele winkelleegstand in de binnensteden wijkt ook niet af van dat voor de rest van Nederland. Ondanks het feit dat het winkelleegstandspercentage in de binnensteden op dit moment hoger ligt, is het *structurele* probleem er dus nauwelijks groter dan in de rest van Nederland (een fractie van een procent). Daarbij moet niet worden vergeten dat er ook in de binnenstad een stijgende trend van structurele leegstand is. Maar omdat in de binnenstad een groter aandeel van de totale leegstand niet-structurele leegstand betreft, zou kunnen worden gezegd dat de hogere totale leegstandscijfers alleen wijzen op een grotere dynamiek in de binnenstad: er is meer komen en gaan van winkels. Kortom: de binnenstad is bijzonder dynamisch als het gaat om winkelvastgoed.
Voor *kantorenleegstand* geldt dat deze in de binnenstad zowel in totaal als structureel lager is dan in de rest van Nederland. Klaarblijkelijk is de binnenstad een relatief aantrekkelijke omgeving voor kantoren. Ook zijn er aanwijzingen dat de kantorenleegstand in de stad meer dan in overig Nederland kwalitatief van aard is: er is wel vraag naar de locatie maar het gebouw voldoet niet. Zo zijn het vooral de kleine kantoren die leegstaan.
De leegstand van *maatschappelijk vastgoed* is op dit ogenblik nog niet gekwantificeerd. Demografische en maatschappelijke trends wijzen erop dat de leegstand van maatschappelijk vastgoed in de toekomst gaat toenemen. Gezien de grote omvang van de voorraad aan maatschappelijk vastgoed in de binnenstad, en daarmee de impact van leegstand van een gedeelte daarvan op de vastgoedmarkt, is meer onderzoek gewenst naar de omvang van deze leegstand en de trends die deze beïnvloeden.

Niet alle leegstand is echter een maatschappelijk probleem. Al is leegstand in eerste instantie een probleem voor de eigenaar van het gebouw, er zijn goede argumenten waarom de (gemeentelijke) overheid zich actief met de bestrijding van leegstand in de binnenstad moet bezighouden. Ten eerste is er het effect van een negatieve uitstraling op de omgeving. De buren hebben

geen invloed op de leegstand, maar ondervinden er wel last van. Hierbij is de omvang van de leegstand belangrijk: een enkel leegstaand winkelpand is geen groot probleem, noch een enkele verdieping op een kantoor. Bovendien is de locatie van belang.
De binnenstad heeft nog steeds een belangrijke symbolische waarde. Een gemeentebestuur wil met een verzorgde binnenstad graag uitstralen dat het goed met de gemeente gaat. Ten tweede is er bij leegstand in de binnenstad ook vaker sprake van een gemiste kans. Een gebouw in de binnenstad heeft eerder een hoge potentie dan een gebouw in een andere gebiedscategorie: de locatie is gunstig, het gebouw is vaak aantrekkelijk omdat het historisch is, en de invulling van het gebouw levert, gezien de hoge dichtheid aan functies in de omgeving, eerder synergie op.

In de strategie gericht op het bestrijden van leegstand moet rekening worden gehouden met drie verschillende perspectieven op vastgoed: het vastgoed als drager van financiële waarde, het vastgoed als gebruiksobject, en het vastgoed als ruimtelijk object in zijn context. Vanuit deze perspectieven kan de strategie op verschillende punten aangrijpen in de 'leegstandsketen', zoals die aan het begin van paragraaf 3.4 is gedefinieerd:

- Voorkom overmaat en handhaaf een ruimtelijk beleid dat vaststelt hoeveel vierkante meters op welke plek mogen worden gebouwd. Zolang individuele gemeenten nog belang (denken te) hebben bij uitbreiding van het aantal vastgoedmeters, is dit juist een taak voor het bestuur op regionaal schaalniveau.
- Maak het financieel onaantrekkelijk om gebouwen leeg te laten staan, en voorkom het probleem van collectieve actie, waarbij eigenaars op elkaar wachten om in de gebouwen te investeren.
- Creëer op plekken in de binnenstad waar een bepaalde functie (detailhandel, kantoren, woningen, maatschappelijk vastgoed) kan worden door-ontwikkeld, de mogelijkheden die vanuit het gebruiksperspectief nodig zijn: grotere oppervlakte en/of multifunctionaliteit. Het eerste vergt wellicht herstructurering of herverkaveling.
- Maximaliseer ten behoeve van de transformatie de belangen van de actoren in de vastgoedmarkten bij een reële boekwaarde. Begeleid minder professionele eigenaars bij een oriëntatie op een andere markt. Minimaliseer de kosten en de risico's voor investeerders van bestemmingsverandering. Bied investeerders zekerheid door zo veel mogelijk breed te bestemmen, hoewel de brede bestemming wel moet worden afgewogen tegen de onzekerheid die ze bij omwonenden creëert.
- Vergroot de potenties voor een nieuwe functie, gebruik makend van de flexibiliteit die onder de huidige regelgeving al mogelijk is. Voorkom de overmaatproblematiek ook bij transformatie. Als er een beperkte markt is voor de functie waarnaar een gebouw wordt getransformeerd, kies dan voor de meest veelbelovende locaties en gebouwen. Dat kan betekenen dat transformatie van kantoorlocaties naar wonen wordt tegengegaan ten gunste van transformatie van maatschappelijk vastgoed op een betere locatie.

Om deze strategieën te volgen zijn er, naast belemmeringen van budgettaire, praktische en politieke aard, ook belemmeringen van institutionele aard, hoewel er al veel is gebeurd om deze belemmeringen weg te nemen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de institutionele belemmeringen die in dit hoofdstuk zijn besproken. Deze gelden in principe binnen en buiten de binnenstad. Met rood is aangegeven welke institutionele factoren in de binnenstad een extra impact zouden kunnen hebben, met groen in welke gevallen de binnenstad veelal een gunstige uitgangspositie heeft.

Uit bovenstaande inventarisatie blijkt dat het lang niet altijd speciaal de binnenstad is die kampt met institutionele belemmeringen voor transformatie. Vooral als het gaat om de problematiek van functieverandering en planschade, heeft de binnenstad juist een bijzonder gunstige uitgangspositie. Oude binnensteden zijn immers vaak al als 'gemengd' bestemd. Andere belemmeringen spelen juist bij uitstek in de binnenstad, omdat daar meer beschermingswaardige panden en stadsgezichten zijn, omdat milieunormen er eerder worden overschreden, en omdat de binnenstad bij uitstek te maken heeft met versnipperd eigendom.

Het gewicht van de institutionele component van het verhaal kan echter worden gerelativeerd. Ten eerste is de regelgeving die een belemmering opwerpt, vaak met een goede reden voor een ander doel in stand geroepen; denk bijvoorbeeld aan de monumentenbescherming, de milieuregels of het WWS.
Ten tweede komt de gevoelde belemmering vaak niet voort uit de regel zelf, maar uit de manier waarop deze wordt toegepast. De belemmeringen die initiatiefnemers ervaren, kunnen ook voortkomen uit de manier waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht, de manier waarop naar buiten wordt gecommuniceerd (Buitelaar et al. 2012), of uit het gebrek aan zicht op en samenwerking met stakeholders in het gebied.
Ten derde ligt het niet altijd in de macht van de overheid om een bepaalde institutionele belemmering weg te nemen. Ook banken en accountants spelen een belangrijke rol. Als het gaat om de interpretatie van de planschaderegeling, is het aan de rechter om nieuwe

Tabel 3.1
Institutionele belemmeringen voor functietransformatie

Perspectief op vastgoed **Institutie...**	**Financieel perspectief** *(beleggers, ontwikkelaars, financiers)*	**Gebruiksperspectief** *(winkeliers, bedrijven, organisaties, bewoners)*	**Publiek perspectief** *(gemeente, omwonenden, bezoekers)*
... draagt eraan bij dat er overmaat ontstaat (dat panden leeg komen te staan)	Overmaat door rondrekenen gebiedsontwikkeling Financieel belang gemeente bij vastgoedontwikkeling in het kader van gebiedsontwikkelingsproces Professioneel vastgoedbeleid gemeente leidt tot efficiënter gebruik van maatschappelijk vastgoed	Gebruikers van maatschappelijk vastgoed worden steeds vaker lumpsum gesubsidieerd	Regionaal weinig sturing
... draagt er an bij dat het pand in huidige functie leeg blijft staan	Grote, internationale beleggingsportefeuilles van institutionele beleggers Afwaarderen gebouw aftrekbaar Huurverlaging zit vast aan financieringsvoorwaarden		Leegstandsverordening is niet populair bij gemeenten en minder geschikt bij lage marktdruk, zoals in krimpregio's
... draagt eraan bij dat het pand niet in zijn huidige functie wordt doorontwikkeld	Inflexibiliteit huurrecht Eigenaars wachten op elkaar Gebrek aan bovengemeentelijke sturing geeft investeerders te weinig zekerheid	Winkels zijn klein en onhandig, regelgeving voor monumenten staat aanpassing in de weg	Instrumentarium werkt minder goed bij versnipperd eigendom
... verhoogt de kosten van de overgang naar een nieuwe functie	Boekwaarde is te hoog Monumentenregels verhogen verbouwingskosten Gemeentelijke parkeernormen verhogen kosten Gemeente kan niet altijd zekerheid bieden aan investeerders en heeft verkokerde werkwijze		Nog steeds risico op planschade bij bestemmingswijziging Breed bestemmen moeilijk verenigbaar met ladder duurzame verstedelijking Breed bestemmen onaantrekkelijk voor draagvlak omwonenden
... belemmert de nieuwe functie	Monumentenregels beperken exploitatiemogelijkheden WWS zou exploitatie kleine woningen onrendabel maken		Milieuvoorwaarden (lucht, geluid) behorende bij nieuwe functie strenger dan voor oude functie Woningcontingent-afspraken

jurisprudentie te ontwikkelen in situaties van krimp. En àls de institutionele belemmering op het bordje van de overheid ligt, is het lang niet altijd de Rijksoverheid die deze opwerpt. De Rijksoverheid is er bijvoorbeeld wèl medeverantwoordelijk[6] voor dat de ladder voor duurzame verstedelijking het gemeenten niet te moeilijk maakt om breed te bestemmen, maar het is aan de lokale overheid om parkeernormen aan te passen daar waar deze transformatie in de weg staan.

De gemeentelijke strategie voor de binnenstad zal bovenal niet in elke stad gelijk zijn, omdat de ene binnenstad nu eenmaal de andere niet is. Binnensteden hebben te maken met heel verschillende demografische en economische uitdagingen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de verschillen tussen binnensteden en stellen we verschillende binnenstadprofielen op.

Noten

1 Toch is ook in dit geval 'echte' leegstand soms te prefereren boven 'verborgen' leegstand. Als het gaat om maatschappelijk vastgoed dat bijzonder inefficiënt wordt gebruikt, kan het uit het perspectief van goed gebruik van publieke middelen een goed teken zijn dat gebouwen leegkomen.

2 In Nederland hebben 83 beleggers meer dan 100 miljoen euro belegd (Buitelaar et al. 2013: 57).

3 In hoofdstuk 4 zullen wij in de casestudies van Heerlen en Leiden terugzien dat deze centrumgemeenten behoefte hebben aan bovengemeentelijke sturing om de ontwikkeling van kantoren en winkels elders tegen te houden, en zo hun binnensteden te beschermen.

4 De tekst is gebaseerd op de Uitspraak Raad van State, 201403148/1/R3, woensdag 28 januari 2015; en de Gemeente Groningen (2012).

5 De notitie van Bregman gaat in op twee kwesties: het wegbestemmen van bouwmogelijkheden en het herbestemmen van leegstaande panden. Het creëren van 'voorzienbaarheid' is cruciaal om planschade te omzeilen bij het wegbestemmen van bouwmogellijkheden. Bij transformatie is de bouwmogelijkheid al benut, en gaat het erom bij het bepalen van de hoogte van de schade tot een realistische waardering van het leegstaande pand te komen.

6 Voor een deel komt dit door een onverwachte wending in de jurisprudentie.

Variëteit: profielen en casestudies

In hoofdstuk 2 hebben we enkele algemene trends laten zien die in de binnensteden spelen. Ook hebben we laten zien dat de binnensteden op allerlei indicatoren afwijken van het stedelijk gebied daaromheen en van de rest van het land. Binnensteden zijn in zekere zin bijzondere plekken, en deze bijzonderheid komt naar voren in de diverse analyses.
Maar de ene binnenstad is de andere niet: Delft is geen Deventer en Dordrecht geen Drachten. De trends en ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn geïdentificeerd, gelden niet voor elke binnenstad in dezelfde mate. Sterker nog, er zijn steden die zich op bepaalde vlakken haaks op de algemene trends ontwikkelen: denk aan de gemeente Amsterdam, die actief probeert toeristen en dagjesbezoekers te spreiden over de stad om de drukte van de binnenstad te ontlasten, of denk aan de Utrechtse binnenstad met winkelleegstand onder het frictieniveau. Dit heeft natuurlijk consequenties voor hoe de problematiek van de binnenstad moet worden aangepakt. Wat werkt in Amersterdam, is waarschijnlijk niet relevant voor Emmen: beide steden hebben andere problemen en oplossingsmogelijkheden. Maar het gaat niet alleen om de individuele gevallen: de problematiek van hele groepen binnensteden loopt vaak uiteen.

In het eerste deel van dit hoofdstuk voeren we een statistische analyse uit om erachter te komen welke binnensteden met elkaar overeenkomen op de in hoofdstuk 2 gebruikte indicatoren (wonen, werken, winkelen en vastgoed). Dit doen wij met behulp van een clusteranalyse. Deze analyse levert vijf onderscheidende binnenstedelijke profielen op. Vervolgens bekijken we elk profiel nader op de trends en ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 aan de orde kwamen. In het tweede deel van dit hoofdstuk analyseren we enkele casestudies: drie steden, met elk een ander profiel en in een ander deel van het land. Hier zoomen we in op de problematiek van de binnenstad, maar ook op de visie en aanpak van de betreffende gemeente daarbij.

4.1 Profielen van binnensteden

Elke binnenstad is in zekere zin uniek. Maar er zijn wel diverse groeperingen te maken van binnensteden die *grosso modo* op elkaar lijken. Allerlei indicatoren zijn hierbij relevant, bijvoorbeeld hoe historisch de binnenstad is, het aantal studenten dat er woont, de regio waarin ze ligt, hoe vitaal de winkelfunctie is of de overige economie, enzovoort. Ook is het waarschijnlijk dat sommige indicatoren met elkaar samenhangen: zo kan een krimpende bevolking gepaard gaan met stijgende leegstand en dalende WOZ-waardes. Om te achterhalen welke binnensteden het meest op elkaar lijken voeren we een zogenoemde clusteranalyse uit. Een sterkte van de clusteranalyse als methode is dat de indeling wordt gemaakt op basis van statistische relevantie en niet door *a priori* of subjectieve beoordeling (zie bijvoorbeeld Goudappel Coffeng 2015). Een zwakte is dat maatschappelijk relevante indicatoren soms afvallen (en dus buiten beeld raken) omdat deze niet konden worden gekwantificeerd of niet significant bleken voor de analyse; dit is bijvoorbeeld in ons geval gebeurd met indicatoren over bereikbaarheid, voorzieningenniveau en sociale veiligheid. Een globale beschrijving van de analyse geven we hieronder. Een volledige beschrijving van de methodiek en het volledige rapport van de gekozen clustering staan in bijlage B.

4.1.1 Clusteranalyse

De individuele 53 binnensteden vormen de eenheden van de clusteranalyse. Het doel is om op basis van relevante criteria binnensteden te groeperen die min of meer op elkaar lijken. Daarbij willen we zo veel mogelijk variabelen meenemen, omdat de clusteranalyse zelf bepaalt welke variabelen het meest met elkaar samenhangen.[1] Om deze reden is van alle data die op buurtniveau beschikbaar waren, in eerste instantie een breed scala van economische, sociale en ruimtelijke indicatoren gekozen. Deze data (circa 50 variabelen) komen voor een belangrijk deel overeen met wat we al

in hoofdstuk 2 presenteerden over de staat van en het perspectief voor de binnenstad.
Om tot een 'goede' groepering te komen hebben we de clusteranalyse iteratief uitgevoerd. Het is de bedoeling om clusters te vormen die de relevante indicatoren zo veel mogelijk meenemen. Bij de diverse uitvoeringen wordt voorkomen dat een bepaalde indicator te dominant wordt (in zo'n situatie kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld de logaritme te nemen in plaats van een absolute waarde). Andersom is het mogelijk dat een indicator heel weinig samenhang vertoont met andere indicatoren en dus min of meer willekeurig over de eenheden is verspreid. Een dergelijke indicator legt weinig gewicht in de schaal en is in principe niet significant. In zo'n geval kan de indicator worden verwijderd zonder dat dit de analyse beïnvloedt. Na deze aanpassingen blijven alleen de indicatoren over die ertoe doen. Zo bleken indicatoren zoals grondoppervlakte, sociale veiligheid en de bereikbaarheid van grootstedelijke voorzieningen (bijvoorbeeld musea, poppodia en intercitystations) niet relevant voor de indeling van de binnensteden.
Voor een zinnige vergelijking is ook de keuze voor het aantal clusters van belang. Voor de analyse is gewerkt met opdrachten voor vier tot zes clusters, vanuit de veronderstelling dat een of twee uitbijterscategorieën kunnen voorkomen (dit blijkt meestal te kloppen).[2] Na ongeveer tien pogingen is het gelukt om op basis van relevante en evenwichtige indicatoren een clustering te maken van vijf, min of meer even grote groepen.

Deze vijf clusters worden in tabel 4.1 gepresenteerd als 'profielen', met de binnensteden die daarbij horen. De volgorde wordt bepaald met behulp van de statistische afstand tussen de clusters: zo zijn profielen A en E het meest van elkaar verwijderd. Het kan zijn dat binnen een profiel een individuele stad op bepaalde punten afwijkt; het gaat immers om een indeling op basis van een groot aantal variabelen. De voor het profiel meest typerende binnenstad is dik gedrukt. In bijlage B staan ook de precieze gegevens over de mate waarin binnensteden 'centraal' in hun cluster staan, evenals de 'afstand' tussen de clusters en hoe de clusters gemiddeld scoren op de individuele variabelen.

4.1.2 Profielen uitgewerkt

Nu we de profielen (A t/m E) hebben bepaald, kunnen deze nader worden bekeken op hun score op de diverse variabelen. Tabel 4.2 geeft per cluster/profiel de gemiddelde scores, waarbij de meest extreme scores in rood en groen zijn gemarkeerd: in het algemeen kan rood worden gezien als ongunstig en groen als gunstig voor de vitaliteit, alhoewel dit sterk voor eigen interpretatie vatbaar is (denk bijvoorbeeld aan het aandeel ouderen of filialen). De individuele scores op de indicatoren moeten indicatief worden gelezen ten opzichte van elkaar (horizontaal); vaak zijn ze vervormd (logritmes) ten behoeve van de clusteranalyse, waardoor ze absoluut gezien weinig betekenis hebben.

Uit de tabel is op te maken dat profiel A veruit het 'gunstigste' en profiel E het minst gunstig is; de overige profielen liggen hiertussen. De hoogste dichtheid van rijksmonumenten is bijvoorbeeld te vinden in profiel A en de minste dichtheid in profiel E; profiel A heeft tevens de minste winkelleegstand en E de meeste. Opvallend is dat de leegstand van woningen minder goed samenhangt met de andere variabelen: deze is het laagst in gebieden waar bijvoorbeeld de winkelleegstand hoog is.

In figuur 4.1 worden de profielen op de kaart van Nederland gezet. Deze figuur laat een duidelijke geografische spreiding van profielen zien, zonder dat er geografische variabelen zijn gebruikt in de clusteranalyse. De profielen worden in tekstkader 4.1 beschreven.

Van profiel A tot en met E neemt het uitdagingenniveau voor de binnensteden toe. Binnensteden met profiel A en B zijn betrekkelijk vitaal en hebben gunstige vooruitzichten. Als er problemen zijn, zijn het vooral luxeproblemen: deze binnensteden hebben soms last van het eigen succes, waardoor de concurrentie om de schaarse ruimte maakt dat bepaalde functies naar buiten moeten uitwijken. Binnensteden met profiel C lijken gemiddeld te zijn in zowel hun eigen kwaliteiten als hun vooruitzichten. Binnensteden met profiel D hebben duidelijke kwaliteiten ten opzichte van hun omgeving, maar worden net zo duidelijk bedreigd als die met profiel C. De binnensteden met profiel E zijn zwak en worden bovendien bedreigd.

4.1.3 Ontwikkelingen per profiel

De profielen zijn niet alleen een momentopname. Ze zijn gemaakt met zowel statische als longitudinale data, om niet alleen de huidige stand van zaken mee te nemen maar ook de trend. De ontwikkelingen door de tijd heen zijn dus al voor een deel in de profielen meegenomen. Toch is het leerzaam om voor een paar belangrijke indicatoren te kijken hoe de profielen zich als groep door de tijd heen ontwikkelen. Zo worden de kansen en bedreigingen per profiel helder.

Bewoners

Als eerste kijken we naar de bevolkingsontwikkeling van de binnensteden per profiel. Uit hoofdstuk 2 (figuur 2.2) bleek dat het bevolkingsaandeel van de binnensteden relatief bescheiden is in het totaal (3 procent), maar toeneemt ten opzichte van de rest van de stad en ten opzichte van de rest van Nederland. In figuur 4.2 is te zien dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de profielen

Tabel 4.1
Profielen van binnensteden

Profiel	Gemeenten
A	Alkmaar, Amsterdam, Delft, Den Haag, Deventer, **Haarlem**, Hilversum, Leiden, Utrecht, Zwolle
B	Almere, Amersfoort, **Arnhem**, Breda, Den Bosch, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam
C	Dordrecht, Ede, Gouda, Hoorn, Vlaardingen, **Zaandam**, Zeist
D	Apeldoorn, Bergen op Zoom, Bussum, **Goes**, Hengelo, Maastricht, Middelburg, Purmerend, Roermond, Roosendaal, Sittard, Sneek, Tilburg, Venlo, Zutphen
E	Almelo, Assen, Doetinchem, Drachten, Emmen, Heerlen, **Oosterhout**, Oss, Veenendaal, Weert

Figuur 4.1
Profielen van binnensteden

Bron: PBL

Tabel 4.2
Gemiddelde score van profielen op indicatoren van de clusteranalyse

Indicator / Profiel	A	B	C	D	E
Dichtheid van rijksmonumenten BS**	4,99	1,86	2,48	2,18	0,31
Concurrentiepositie voor klanten (%)	0,35	0,68	-0,03	0,17	0,17
Groei WOZ-waarde BS	0,77	0,75	0,58	0,69	0,65
Inwoners BS (log)	9,5	8,97	9,25	8,23	8,15
Groei inwoners BS (%)	0,09	0,16	0,04	0,09	0,04
Bevolkingsdichtheid BS	9,06	8,81	8,96	8,53	8,36
Prognose gemeentelijke groei (%)	0,15	0,13	0,08	0	0,02
Prognose regionale groei (%)	0,12	0,09	0,07	-0,01	-0,02
Aandeel kinderen (0-14) BS (%)	9,45	5,71	13,99	7,53	7,12
Aandeel ouderen (65+) BS (%)	10,61	11,87	17,37	21,91	36,96
Aandeel studenten (%)	0,09	0,1	0,05	0,05	0,04
Woningleegstand (%)	11,83	10,21	7,01	13,6	9,67
Woningleegstand groei (%)	-0,21	-0,14	-0,27	-0,14	-0,19
Banendichtheid BS (log)	8,06	8,1	7,09	7,13	6,98
Groei fte's (%)	-0,03	0	-0,03	-0,14	-0,11
Banendichtheid BS zakelijk diensten (log)	3,24	3,47	2,28	2,53	2,08
Groei fte's zakelijk diensten BS (%)	0,03	0,01	0,04	-0,24	-0,19
Variëteit sectoren economie BS (entropie)	2,29	2,23	2,22	2,09	1,96
Dichtheid kantoren (log)	10,4	10,71	8,82	9,26	9,17
Kantorenleegstand BS (%)	0,11	0,14	0,19	0,11	0,13
Structurele kantorenleegstand BS (%)	0,03	0,09	0,05	0,04	0,05
Dichtheid winkels BS (log)	9,82	9,9	9,32	9,42	9,41
Winkelleegstand BS (%)	0,08	0,11	0,14	0,12	0,15
Structurele winkelleegstand BS (%)	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04
Filialisering BS (%)	0,37	0,46	0,41	0,43	0,51
Variëteit winkelbranches BS (entropie)	3,98	3,83	4,04	3,86	3,81

** De statische data zijn uit 2013 of 2014 en ontwikkelingen van 2003-2013. Een uitgebreider beschrijving van de variabelen is te vinden in bijlage B.*
*** BS is binnenstad.*

in termen van hun relatieve groei sinds 2003. Hoewel alle binnensteden een opwaartse ontwikkeling laten zien, blijven de binnensteden met profiel C en E relatief achter terwijl die met profiel B en D hard groeien. Uit de figuur is tevens duidelijk dat de bevolkingsgroei niet noodzakelijkerwijs is gekoppeld aan de relatieve sterkte van het profiel (met andere woorden, deze neemt niet toe van A naar E).

Opvallend is het grote verschil tussen profiel C (nauwelijks groei) en profiel D (op één na sterkste groei), terwijl deze profielen voor andere variabelen relatief dicht bij elkaar zitten. Een mogelijke verklaring is dat de meeste steden met profiel C in de buurt van grotere steden in de Randstad liggen (Dordrecht en Vlaardingen bij Rotterdam, Zaandam bij Amsterdam, Zeist bij Utrecht) en dus meer concurrentie om inwoners ondervinden; de andere steden in dit profiel (Ede, Gouda en Hoorn) hebben iets hogere groeicijfers. Aan de andere kant groeit de Randstad als geheel in inwonertal, waardoor de lage uitkomst voor profiel C des te opvallender is.
De sterke groei van inwoners in binnensteden met profiel D, vooral sinds 2010, is ook opvallend in de zin dat deze regio's niet in de Randstad liggen en vaak in krimpgebieden; deze binnensteden zijn sterke kernen in de regio (met uitzondering van de binnenstad van Sittard-Geleen, die met 3 procent krimpt). Van de binnensteden met profiel D steeg het inwonertal het meest in

4.1 De profielen

Profiel A: Bruisend in een sterke regio
Vrijwel alle binnensteden in dit profiel zijn (wereld)beroemd dankzij hun cultuurhistorie en sfeer. Deze liggen vaak binnen stedelijke regio's en hebben daarbij veel concurrenten, maar zijn wel aan de winnende kant. Het gaat er relatief goed qua demografie en economie en de sector- en winkelstructuur zijn relatief divers. Er wonen veel studenten, weinig ouderen en veel kinderen: het profiel van deze binnensteden is jong. De leegstand van vastgoed vertoont een lage winkelleegstand (en een extreem lage structurele winkelleegstand) en een lage kantorenleegstand. Aan de andere kant is de woningleegstand relatief hoog. Van de binnensteden met dit profiel is Haarlem de meest typerende.

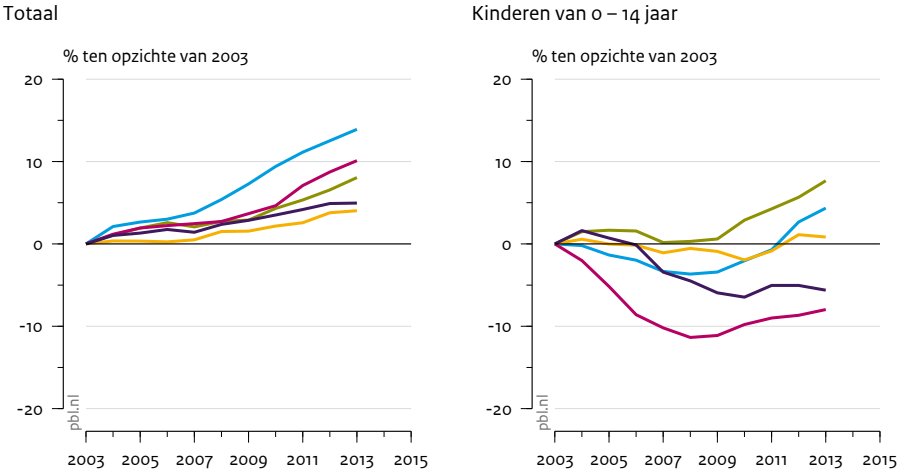
Profiel B: Solide en regionaal voorzienend
Dit profiel bevat relatief grote (binnen)steden met een heel sterke klantenbinding, maar heeft, anders dan profiel A, een gemiddelde tot lage cultuurhistorie. Deze binnensteden bevinden zich overal in Nederland, behalve in Zeeland en Limburg. In het algemeen is er sprake van groei, zowel demografisch als economisch. De economie is divers en vitaal. Er zijn veel studenten en weinig ouderen en kinderen. De winkelleegstand is beneden gemiddeld (en structureel heel laag) maar de kantorenleegstand is hoog en structureel zelfs heel hoog. Arnhem is exemplarisch voor dit profiel.

Profiel C: Bekneld in een sterke regio
Deze binnensteden scoren heel divers op de indicatoren. Dit zijn in het algemeen middelgrote historische (binnen)steden in het westen van Nederland. Om deze reden hebben ze vaak last van concurrentie van sterkere (binnen)steden, en op klantenpotentieel scoren ze heel laag. Ook is zowel de kantorenleegstand als de winkelleegstand erg hoog (ondanks de werkgelegenheidsgroei in de zakelijke dienstverlening). Daartegenover is de woningleegstand relatief laag en het aandeel kinderen vrij hoog. Het zijn binnensteden met een hoge woonkwaliteit die het moeilijk vinden om voldoende bezoekers en bedrijven aan te trekken. Zaandam is de meest typerende stad voor dit profiel.

Profiel D: Kwetsbaar en lokaal voorzienend
Deze binnensteden zijn in het algemeen kleinere historische binnensteden buiten de Randstad. Ze liggen qua marktpotentieel iets gunstiger in het regionale verzorgingsgebied dan profiel C, maar de perspectieven zijn minder gunstig. Hoewel deze binnensteden in inwonertal licht zijn gegroeid, zijn er nu verwachtingen van stagnatie en krimp op gemeentelijk en regionaal niveau. De woningleegstand is hier het hoogst van alle profielen; deze neemt bovendien toe. De economische structuur is relatief eenzijdig en het aantal banen in de binnenstad is het sterkst gedaald in dit profiel, met name in de zakelijke dienstverlening. Dit heeft echter niet geleid tot een hoge kantorenleegstand: deze is relatief laag. Wat betreft de winkels scoren deze binnensteden gemiddeld op alle indicatoren. Alle binnensteden in dit profiel liggen (ver) buiten de Randstad, vooral in Zeeland en Limburg. Goes is het meest typerend voor profiel D.

Profiel E: Zwak en perifeer
Deze binnensteden zijn veruit het minst historisch van alle profielen en liggen allemaal (ver) buiten de Randstad. Ze hebben een matig klantenpotentieel (hetzelfde als profiel D). Het aantal inwoners in deze binnensteden groeit nauwelijks en op gemeentelijk en regionaal niveau wordt soms krimp verwacht. Een op de drie bewoners is boven de 65 en ten opzichte van de andere binnenstadprofielen zijn er weinig kinderen. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot veel woningleegstand; die is nog steeds gemiddeld. De economie is niet bepaald sterk te noemen: het aantal banen daalt en de sectorstructuur is, net als in profiel D, relatief eenzijdig. De winkelleegstand is bijzonder hoog en de structurele winkelleegstand is het hoogst van alle profielen. Ook is de filialisering er het hoogst en de variëteit van branches het laagst. Oosterhout is de meest typerende binnenstad van profiel E.

Figuur 4.2
Verandering van aantal inwoners per profiel



Profielen van binnensteden

- Bruisend in een sterke regio (A)
- Solide en regionaal voorzienend (B)
- Bekneld in een sterke regio (C)
- Kwetsbaar en lokaal voorzienend (D)
- Zwak en perifeer (E)

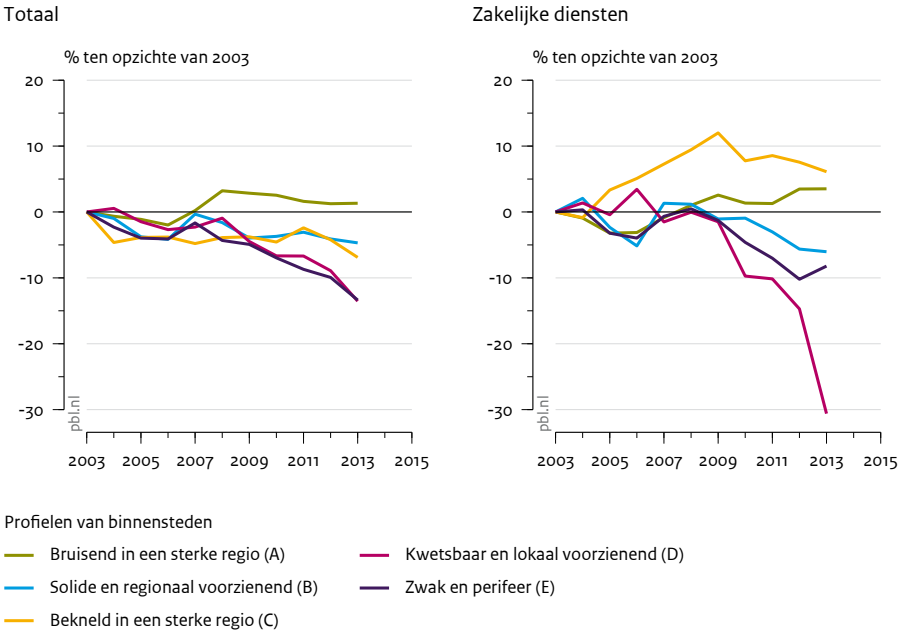
Bron: CBS; bewerking PBL

Apeldoorn (+22 procent), Bussum (+18 procent) en Tilburg (+14 procent). Gezien de regionale prognose kan deze stijging echter een tijdelijke ontwikkeling zijn. Enerzijds lijkt profiel D succesvoller dan profiel C als het gaat om het aantrekken van nieuwe bewoners, waardoor deze binnensteden op hun succes kunnen voortbouwen. Anderzijds is het ook mogelijk dat hun ligging in de regio maakt dat juist de binnensteden met profiel D de grenzen van hun groei hebben bereikt.
In hoofdstuk 2 zagen wij dat er in de binnensteden relatief weinig kinderen wonen maar dat dit aandeel sinds ongeveer 2008 groeit. Ook hier is tussen de profielen een verschil waar te nemen: in binnensteden met profiel C woonden in 2013 gemiddeld ongeveer twee keer zo veel kinderen (14,4 procent) als in binnensteden met profiel D (6,9 procent) of B (6,3 procent). Ook lopen de profielen uiteen. Het kinderrijke profiel C blijft relatief stabiel, terwijl het aandeel kinderen in binnensteden met profiel A en B groeit en dat in binnensteden met profiel D en E daalt. Dit is ook logisch, omdat de laatste twee profielen vaak voorkomen in krimpgebieden en de eerste twee in groeigebieden.

Bedrijven

De profielen hebben we ook bekeken in termen van economische groei, aan de hand van de indicator totale werkgelegenheid (net zoals in hoofdstuk 2). Het aandeel werkgelegenheid in de binnenstad ligt hoger (rond 7 procent) dan het aandeel inwoners. Anders dan het aantal inwoners daalt het aantal banen (gemeten in totale fte's) ten opzichte van zowel de rest van de stad als de rest van Nederland. Figuur 4.3 schetst deze ontwikkeling per profiel. Hier zijn ongeveer drie groepen te onderscheiden. De laagste groep (profielen D en E) vertoont sinds de crisis van 2008 een scherpe daling, die door de tijd heen bovendien lijkt te versnellen; hier is het probleem het meest ernstig en acuut. De middelste groep (B en C) volgt de algemene trend terwijl profiel A daarvan afwijkt, met een positief saldo en slechts een zeer lichte daling sinds de crisis.
Als een proxy voor de economische kracht van binnensteden bekijken we een deel van de werkgelegenheid, namelijk op het gebied van de zakelijke dienstverlening. Hiervoor nemen we de sectoren K (Financiële instellingen), L (Verhuur van en handel in onroerend goed) en M (Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening).[3] Er is een zeer groot verschil tussen de vijf profielen in het aandeel zakelijke werkgelegenheid in 2013: profielen A en B hebben hierin beide een aandeel van ruim 27 procent terwijl profiel C een aandeel heeft van slechts 12 procent. Profielen D en E hebben een aandeel van 7 respectievelijk 5 procent. Voor een deel heeft dit te maken met de ongunstige ontwikkeling in de afgelopen tien jaar. Alleen profielen A en C wisten stand te houden.

Figuur 4.3
Verandering van werkgelegenheid per profiel



Bron: LISA; bewerking PBL

Vastgoed
Een van de belangrijkste opgaven van binnensteden is de toenemende leegstand van vastgoed. In hoofdstuk 2 werd beschreven hoe de winkelfunctie onder druk staat door trends zoals internetverkoop, minder passanten, dalende vloerproductiviteit en onzekere overname van bedrijven. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de leegstand in de binnensteden momenteel hoger ligt en sinds 2009 ook harder stijgt dan in de rest van de stad en in de rest van Nederland (zie figuur 3.2).

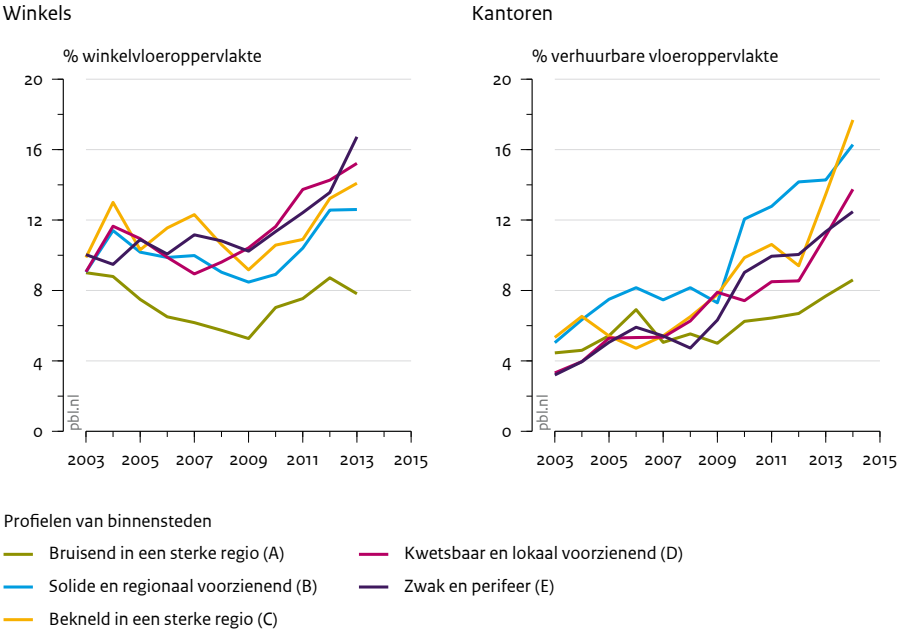
Figuur 4.4 laat per profiel de ontwikkeling zien van de winkelleegstand in de binnensteden. Omdat de cijfers niet ver uit elkaar liggen, laten we leegstandspercentages zien in plaats van indexgetallen (indexeren op 2003 zou de figuur overigens nauwelijks veranderen omdat de index voor alle profielen in dat jaar gemiddeld 9-10 procent was). Anders dan bij bijvoorbeeld het inwonertal is de uitkomst voor winkelleegstand in lijn met de volgorde van de profielen: A heeft de laagste winkelleegstand, gevolgd door B, C, D en E. Deze trend is aanwezig sinds de winkelleegstand in de binnensteden weer toe begon te nemen. Opvallend in figuur 4.4 is dat profiel A afwijkt van de andere profielen: binnensteden met dit profiel presteren veel beter en – als enige – kennen in het laatste gemeten jaar zelfs weer een daling van de leegstand, waardoor deze net onder het niveau ligt van 2003.

Voor de kantorenleegstand zien de ontwikkelingen er heel anders uit. De leegstand loopt in alle profielen behoorlijk op: in profiel A is de leegstand sinds 2003 'slechts' verdubbeld, terwijl deze voor de profielen B en C in 2014 ruim drie keer zo hoog is als in 2003. Dit komt mede doordat de leegstand aan het begin van de onderzochte periode zo laag was: rond de 4 procent in 2003 terwijl de winkelleegstand toen rond de 9 procent lag. Anders dan de winkelleegstand vertoont de ontwikkeling van de leegstaande kantoorruimte bijna geen relatie met de volgorde van de profielen: de kantorenleegstand is weliswaar laag in profiel A, maar B en C kennen de grootste stijging.

4.1.4 Beschouwing

In dit hoofdstuk is voortgebouwd op de constatering in hoofdstuk 2 dat binnensteden op allerlei sociale, economische en ruimtelijke indicatoren sterk verschillen. Door de in dit hoofdstuk uitgevoerd analyses was het mogelijk sterk samenhangende binnensteden te groeperen en deze groepen door de tijd te volgen. De aanvullende analyses roepen echter allerlei vragen op. Bijvoorbeeld waarom de ontwikkeling van de winkelleegstand zo anders is dan die van de kantoren of waarom bepaalde ontwikkelingen (niet) in lijn zijn met de volgorde van de profielen. Om dit te achterhalen en hiervan een beter beeld te krijgen bekijken we de problematiek aan de hand van enkele casestudies – van binnensteden met elk een ander profiel. In deze

Figuur 4.4
Aandeel leegstand per profiel



Bron: Locatus; Bak; bewerking PBL

casestudies beschrijven we de feitelijke ontwikkelingen in relatie tot de strategieën waarmee gemeenten die ontwikkelingen willen beïnvloeden.

4.2 Casestudies

Voor de casestudies hebben we drie gemeenten geselecteerd: Leiden (profiel A), Arnhem (profiel B) en Heerlen (profiel E). Deze binnensteden liggen alle drie in middelgrote gemeenten maar variëren in omvang: de binnenstad van Leiden is relatief groot, die van Heerlen relatief klein en Arnhem zit er tussenin. De selectie geeft bovendien een goede geografische spreiding: Leiden ligt in de Randstad, Heerlen in de landelijke periferie en Arnhem in een intermediair gebied. Ten slotte verschillen de drie binnensteden in termen van hun retailvastgoedontwikkeling: in Leiden is deze relatief stabiel, Arnhem kent een sterke toename van het aantal winkelmeters in de binnenstad en Heerlen juist van het aantal winkelmeters elders in de gemeente. Tot op zekere hoogte echter is elke casestudieselectie enigszins arbitrair: deze is bedoeld om een indruk te geven van de situatie voor drie verschillende profielen en nadrukkelijk niet om de ervaringen te generaliseren.
Voor elke casestudie hebben we gekeken hoe winkels en kantoren zich in de afgelopen tien jaar hebben verplaatst en waar leegstand is ontstaan. Daarbij wordt de ontwikkeling van het vastgoed in de binnenstad vergeleken met die in de rest van de gemeente. Hiermee kijken we ook naar de kansen die de woonfunctie biedt voor leegstaand commercieel vastgoed. Het beleid en de strategie van de gemeente op dit punt hebben we bestudeerd aan de hand van beleidsdocumenten en twee interviews per casus.

4.2.1 Leiden

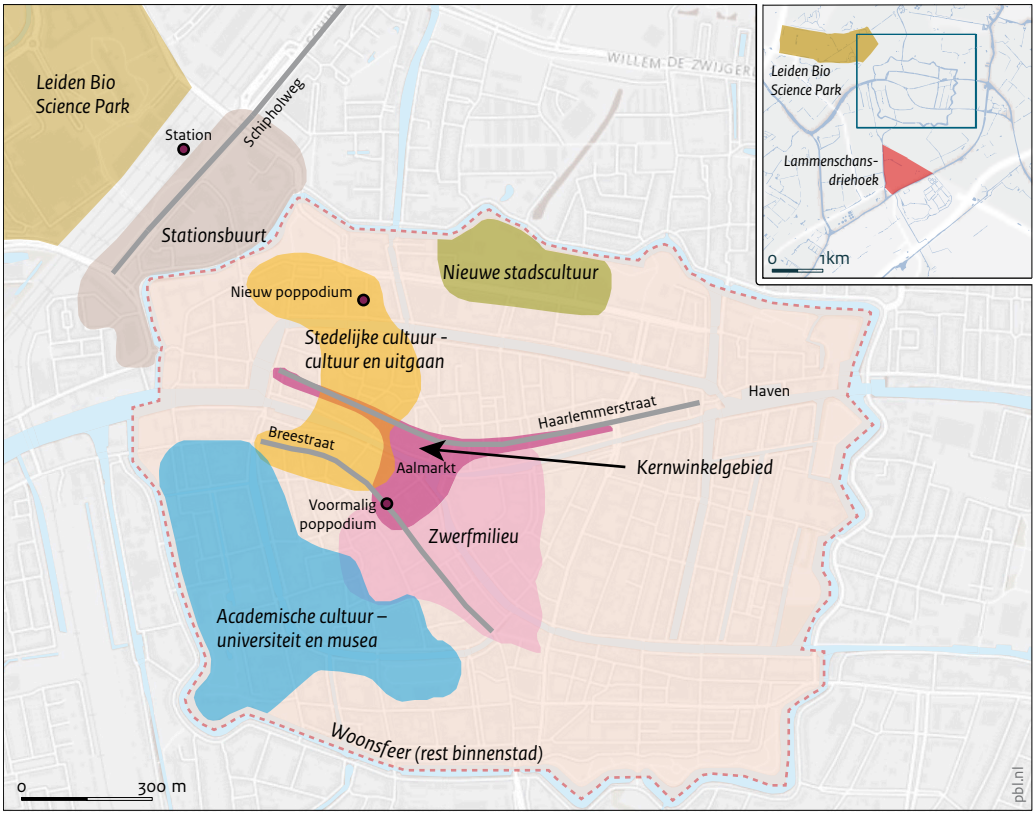
Profiel van de binnenstad

De binnenstad van Leiden (figuur 4.6)is een goed een voorbeeld van een binnenstad met profiel A (bruisend in een sterke regio): een aantrekkelijke stad met veel monumenten, veel banen in een gemengde economie, en relatief veel mensen die in de binnenstad wonen. Leiden heeft van de geselecteerde binnensteden een van de hoogste woondichtheden. Nog meer dan de andere steden met dit profiel heeft de binnenstad van Leiden een jonge bevolking; het is een echte studentenstad. Er wonen relatief weinig gezinnen met kinderen. Het bevolkingsaantal is relatief stabiel gebleven sinds 2003. Het winkelbestand van de binnenstad als geheel is divers: de filialisering is relatief laag en er is een hoge variëteit aan winkelbranches. Veel winkels zitten in vooroorlogse panden. De binnenstad neemt een zeer belangrijke positie in binnen de gemeente: de binnenstedelijke winkelvoorraad is zelfs omvangrijker dan de winkelvoorraad van alle buurten in de rest van de gemeente bij elkaar opgeteld. Deze dominantie neemt echter langzaam af: het aantal winkelmeters buiten de

Tabel 4.3
Kengetallen binnenstad van Leiden

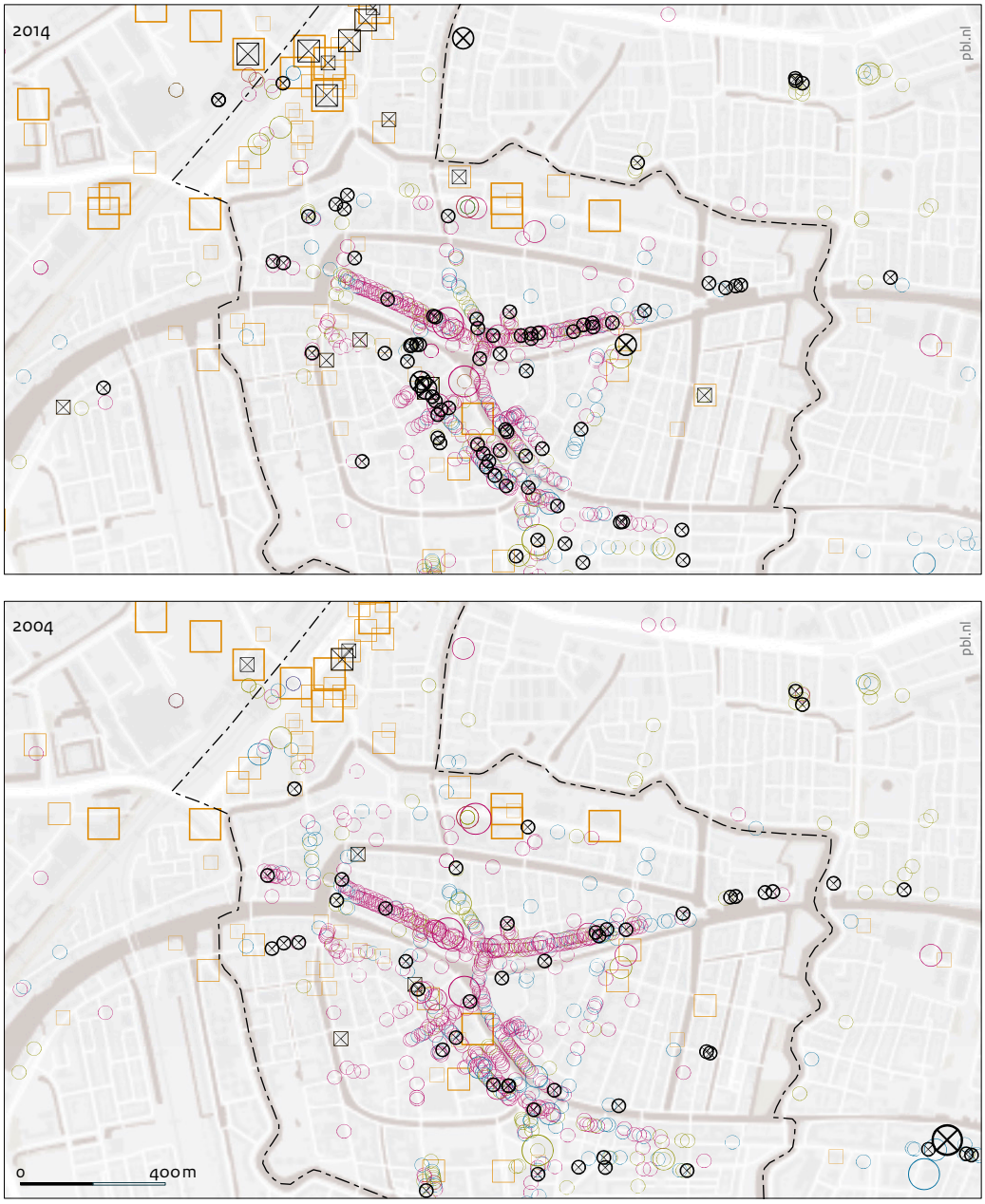
Oppervlakte land (ha)	192	Aantal banen in 2013	15.752
Rijksmonumenten per ha	6,13	Banen per inwoner 2013	0,69
Klantenpotentieel saldo relatief	10%	Groei in banen 2004-2013	11%
Gem. WOZ-waarde in 2013 (x1.000)	216	Variëteit van economie	2,46
Aantal inwoners in 2013	22.995	Voorraad kantoren in 2014 (VVO)	204.820
Groei inwoners 2004-2013	1%	Kantorenleegstand in 2014	11%
Regionale bevolkingsgroei tot 2040	12%	Voorraad winkels (WVO)	73.423
Studenten hoger onderwijs	15%	Winkelmeters per inwoner	3,19
Ouderen (65+)	7%	Winkelleegstand in 2014	9,1%

Figuur 4.5
Overzichtskaart Leiden



Bron: Gemeente Leiden

Figuur 4.6
Profiel van binnenstad Leiden

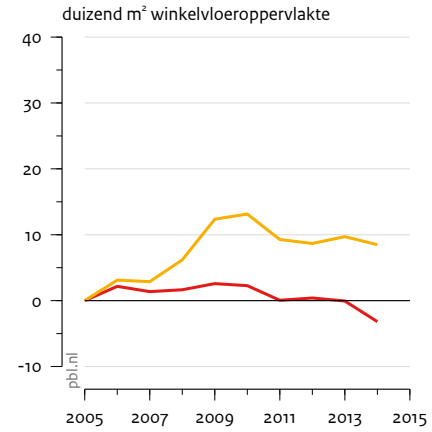


Bron: Locatus, Bak

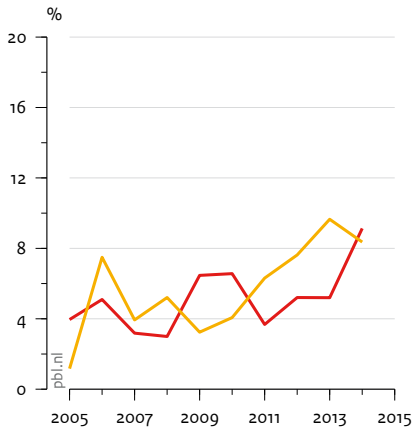
Figuur 4.7

Verandering winkelvoorraad en aandeel winkelleegstand in Leiden

Verandering voorraad ten opzichte van 2005



Aandeel leegstand



Binnenstad

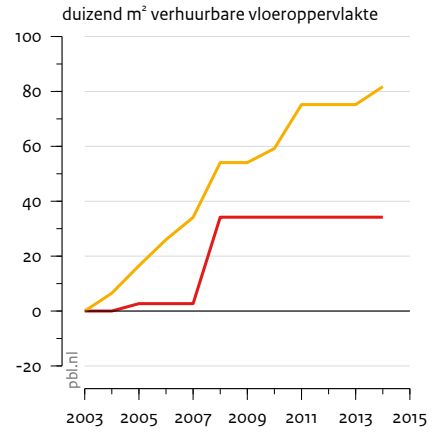
Rest van gemeente

Bron: Locatus; bewerking PBL

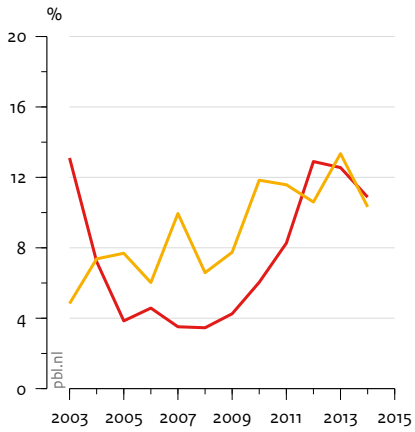
Figuur 4.8

Verandering kantorenvoorraad en aandeel kantorenleegstand in Leiden

Verandering voorraad ten opzichte van 2003



Aandeel leegstand



Binnenstad

Rest van gemeente

Bron: Bak; bewerking PBL

binnenstad groeit sinds 2005 en daalt licht in de binnenstad (zie ook figuur 4.7).
De winkelleegstand was in 2004 erg laag, maar – vooral door een sterke stijging in de afgelopen jaren – ligt nu op het niveau van het landelijk gemiddelde voor binnensteden. De structurele winkelleegstand in Leiden is landelijk gezien (nog steeds) erg laag, maar in specifieke gebieden in de binnenstad wel sterk toegenomen (zie figuur 4.6, bijvoorbeeld in de Breestraat en de tweede helft van de Haarlemmerstraat). Gunstig is het gemengde bezoekmotief (BSP 2011): bezoekers aan de Leidse binnenstad komen ook voor de universiteit en voor het culturele aanbod aan bijvoorbeeld musea.
Van alle kantoren in Leiden staan er relatief veel in de binnenstad. Hierbij moet echter worden aangetekend dat dit ook te maken kan hebben met de manier waarop de binnenstad is afgebakend, waardoor ook het stations-gebied bij de binnenstad hoort (figuur 4.6). Toch is de voorraad kantoren buiten de binnenstad veel hoger, en deze heeft in de afgelopen tien jaar een flinke groei doorgemaakt (zie figuur 4.8). De kantorenleegstand in de binnenstad is gemiddeld ten opzichte van andere binnensteden en heeft in de afgelopen tien jaar wat schommelingen gekend, mede vanwege de oplevering van nieuwe kantoren nabij het station. Als we kijken naar de kantorenleegstand in de gehele gemeente, is deze lange tijd heel laag geweest (in 2006 een leegstand van 5 procent); pas in 2010 begint deze toe te nemen. Nog steeds echter is de kantorenleegstand in Leiden veel lager dan die in omringende gemeenten als Zoetermeer of Haarlemmermeer.

Strategie gemeente: concentratie, diversificatie, transformatie

Door de nabijheid van andere grote steden is het klantenpotentieel van Leiden niet heel hoog, zowel vergeleken met de andere steden in profiel A als ten opzichte van alle andere binnensteden. De gemeente Leiden wil echter de concurrentie aangaan met naburige winkelsteden. Ze probeert de regionale functie van haar kernwinkelgebied te vergroten. De gemeente baseert zich daarbij op de resultaten van onderzoeken, die, gezien de omvang van de stad, meer ruimte zien voor winkels dan het huidige aanbod (BSP 2011). De gemeente wil daarbij gebruik maken van het meervoudige bezoekmotief van de mensen die naar Leiden komen. Daartoe streeft de gemeente ernaar verschillende 'sferen' in de binnenstad te creëren. In de nota 'Verder met de binnenstad' (Gemeente Leiden 2012) heeft zij deze gebieden aangewezen: naast het kernwinkelgebied is er een academische sfeer, een zogenoemd 'zwerfmilieu' met kleine en bijzondere winkeltjes, een uitgaanssfeer, de sfeer van de 'nieuwe stadscultuur', en in grote delen van de binnenstad een 'woonsfeer'. Het idee is dat de verschillende sferen profiteren van elkaars bezoekers. Van de versterking van de winkelfunctie in het kernwinkelgebied zouden ook de winkels in het zwerfmilieu moeten profiteren (zie figuur 4.5).
Voor de versterking van de winkelfunctie wijst de gemeente een kernwinkelgebied aan rond de Haarlemmerstraat, Hoogstraat, Aalmarkt en Breestraat. De gemeente wil belangrijke ketens aantrekken en een plek geven, zoals dat is gelukt met H&M. Maar er zitten in het kernwinkelgebied nog steeds veel kleine winkels met goedkope formules, aldus de gemeente. Deze worden aangetrokken door de lage huren, die mogelijk zijn doordat de panden vaak niet geschikt zijn voor de grotere formules. Soms is het moeilijk om achter de historische gevels de grotere *retail units* te accommoderen die de moderne winkelbedrijven vragen.
Daarnaast zet de gemeente in op verbetering van de looproutes. In het kernwinkelgebied bevordert de gemeente het ontstaan van een 'lus', zodat het winkelend publiek een rondje kan lopen. Daarbij ligt het station Leiden relatief ver af van het kernwinkelgebied (900 meter). De gemeente probeert de route tussen station en kernwinkelgebied zo aantrekkelijk mogelijk te maken om bezoekers het centrum 'in te zuigen'.
Bestemmingsverandering is (beperkt) onderdeel van het sturen op sferen. Wanneer een pand vrij komt, probeert de gemeente de sfeer te versterken door te sturen op de bestemming. Om de looproute in het kernwinkelgebied te verbeteren heeft ze een gebouw in de 'lus' van de looproute, waar eerst een poppodium zat, bijvoorbeeld de bestemming 'detailhandel' gegeven. Het poppodium is nu verhuisd naar de 'cultuursfeer', waar de gemeente een oude fabriek in handen kreeg. Zo kon de gemeente, door bestemmingsverandering en de inzet van eigen vastgoed, schuiven met functies om het contrast tussen de sferen te versterken.
Parallel aan de versterking van het kernwinkelgebied begeleidt de gemeente ook de extensivering van winkels, bijvoorbeeld op de Haven aan het uiteinde van de Haarlemmerstraat. Daar vergrootte de gemeente de autobereikbaarheid, opdat er ondernemers terugkomen die de stad hadden verlaten vanwege de (auto) bereikbaarheidsproblemen.
De transformatie van winkels naar woningen en naar horeca draagt bij aan de gewenste diversificatie.
Naar beide functies is in het centrum van Leiden veel vraag. Een groot deel van de binnenstad is al bestemd als 'gemengd'. Waar nodig probeert de gemeente breed te bestemmen. Transformatie naar wonen gebeurt vanzelf in sommige aanloopstraten. Transformatie naar horeca loopt soms aan tegen de grenzen van acceptatie (zie verderop).

Voor kantoren maakt de gemeente onderscheid tussen succesvolle kantoorgebieden, zoals het Leiden Bio Science Park, en gebieden waar de gemeente inzet op

transformatie. Een van die gebieden is de Lammerschans-driehoek, met kantoren uit de jaren tachtig. In de gebiedsvisie voor deze driehoek geeft de gemeente aan een gedeelte van dit terrein te willen transformeren. Samen met de eigenaars heeft de gemeente een uitnodigingsvisie gemaakt. Leiden prijst zich gelukkig dat in het verleden weinig internationale beleggers in de Leidse kantorenmarkt hebben geïnvesteerd. De gemeente heeft vooral te maken met eigenaars uit Leiden en omgeving, die ze gemakkelijk kan benaderen. De visie moet investeerders stimuleren, doordat er 'andere zaken' kunnen, zoals wonen. Een kantoor kan namelijk worden getransformeerd en misschien ook worden 'opgetopt', waarmee het gebouw commercieel interessanter wordt. Hoewel de gemeente het beleid heeft terughoudend te zijn met actieve aankoopstrategieën, acht ze aankoop soms onvermijdelijk. Zo kwam aan het Stationsplein, op een van de meest zichtbare locaties van de stad, de bouw niet van de grond, waardoor een terrein al jarenlang braak ligt. Na een vergeefse onteigeningsprocedure heeft de gemeente besloten het terrein te kopen, omdat het bepalend is voor de eerste indruk van de bezoeker aan de stad en voor een aantrekkelijke route van het station naar het centrum.
Net als voor de overige casusgemeenten zal blijken, ziet de gemeente Leiden weinig in dwangmiddelen, zoals een leegstandsverordening. Ze probeert in de eerste plaats partijen samen te brengen en een 'makelfunctie' te vervullen, door middel van een kantorenloods, contact met beleggers, en bijvoorbeeld een centrummanagement dat contacten onderhoudt met de ondernemers in het gebied.

Belemmeringen
De strategie van de gemeente Leiden wordt niet altijd ondersteund door de beslissingen van de omliggende gemeenten, aldus de gemeente. Wat betreft kantoren is er een provinciaal beleid om veel plancapaciteit te schrappen, zodat de overmaat aan kantoorruimte in de regio niet toeneemt. Dit provinciaal beleid wijst bovendien kansrijke gebieden aan, waar de kantoorfunctie zich verder kan ontwikkelen, waaronder het Leiden Bio Science Park en het Stationsgebied (Provincie Zuid-Holland 2014). Toch wordt er in de omgeving van Leiden, op grond van oude afspraken, nog steeds kantoorruimte ontwikkeld. Wat betreft winkels ziet de gemeente met lede ogen aan dat buurgemeenten detailhandel ontwikkelen, omdat zij van mening is dat deze ontwikkeling ten koste gaat van de Leidse binnenstad.
Het milieubeleid legt beperkingen op aan de kantorentransformatie in Leiden. Zo is het niet altijd mogelijk kantoren te transformeren naar een (permanente) woning omdat de fijnstofwaarden of de geluidssituatie ter plaatse niet aan de eisen voldoen, en dit ook niet altijd met technische middelen kan worden opgelost.
Ook draagvlak bij omwonenden is in de praktijk een belemmering voor transformatie. Juist omdat de inwoners van Leiden relatief veel in het centrum wonen, is overlast van horeca een probleem. Daarnaast klinkt er bij de transformatie naar horeca ook regelmatig protest van bestaande horecaondernemers, die menen dat een teveel aan etablissementen niet goed zou zijn voor de markt. Verder signaleert de gemeente weinig draagvlak bij bewoners voor het 'breed bestemmen' van gebieden, hoewel dit juist één van de kernpunten is van een meer flexibele en 'uitnodigende' planologie. De gemeente heeft de indruk dat een bestemmingsplan dat omwonenden nog niet precies duidelijk maakt wat er op een plek zal komen, weerstand oproept, bijvoorbeeld omdat ze vrezen voor de parkeeroverlast die zou kunnen optreden bij één van de mogelijke invullingen van de brede bestemming. Volgens een van de respondenten is de functie van het bestemmingsplan nu juist om een project in zijn *minst onacceptabele* vorm te gieten, dus rekening houdend met alle concrete bezwaren die er leven. Breed bestemmen zou hier niet bij helpen.

4.2.2 Arnhem

Profiel van de binnenstad van Arnhem
Arnhem (figuur 4.10) is een goed voorbeeld van een binnenstad met profiel B (solide en regionaal voorzienend). De binnenstad heeft veel winkels en een buitengewoon hoog klantenpotentieel: het ligt gunstig in de regio. Anders dan in Leiden zijn er in Arnhem veel meer winkelmeters buiten de binnenstad te vinden, maar eveneens anders dan in Leiden is dit aantal relatief stabiel: de concurrentie binnen de gemeente neemt niet toe (zie figuur 4.11). De winkelleegstand in de binnenstad is relatief laag en ook relatief weinig structureel. Anders dan de meeste binnensteden loopt de winkelleegstand in Arnhem nauwelijks op (zie figuur 4.11). Figuur 4.10 laat zien dat de leegstand die er wel is, vooral te vinden is aan de randen van het kernwinkelgebied, in de aanloopstraten en de 'stegenstructuur' naar de hoofdwinkelstraten. Op de A-locaties is er nauwelijks leegstand. Op B-locaties is er wel sprake van dalende huren en een toenemende leegstand, terwijl op de C-locaties de leegstand juist afneemt, onder andere door een nieuwe invulling van de panden (Strijbosch Thunnissen 2013).
Bijzonder aan Arnhem is de lage bevolkingsdichtheid in de binnenstad, in vergelijking met andere steden met dit profiel en in schril contrast met bijvoorbeeld Leiden (dat bijna vijf keer zo veel inwoners heeft). Hoewel Arnhem een hogeschool heeft, wonen er minder studenten, ook procentueel, in de binnenstad dan in de meer bekende universiteitssteden, waaronder Leiden.

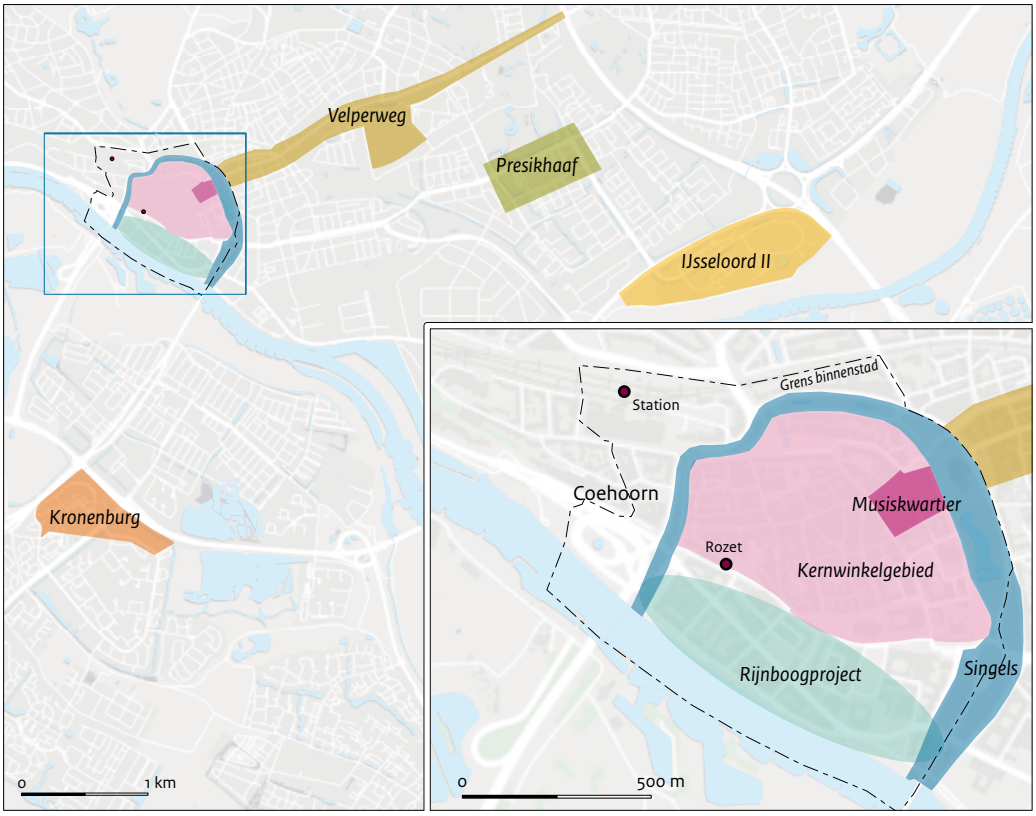
Tabel 4.4

Kengetallen binnenstad van Arnhem

Oppervlakte land (ha)	88	Aantal banen in 2013	14.801
Rijksmonumenten per ha	1,11	Banen per inwoner 2013	3,62
Klantenpotentieel saldo relatief	77%	Groei in banen 2004-2013	3%
Gem. WOZ-waarde in 2013 (x1.000)	165	Variëteit van economie	2,21
Aantal inwoners in 2013	4.090	Voorraad kantoren in 2014 (VVO)	282.700
Groei inwoners 2004-2013	10%	Kantorenleegstand in 2014	16%
Regionale bevolkingsgroei tot 2040	5%	Voorraad winkels (WVO)	91.836
Studenten hoger onderwijs	7%	Winkelmeters per inwoner	22,45
Ouderen (65+)	11%	Winkelleegstand in 2014	8,4%

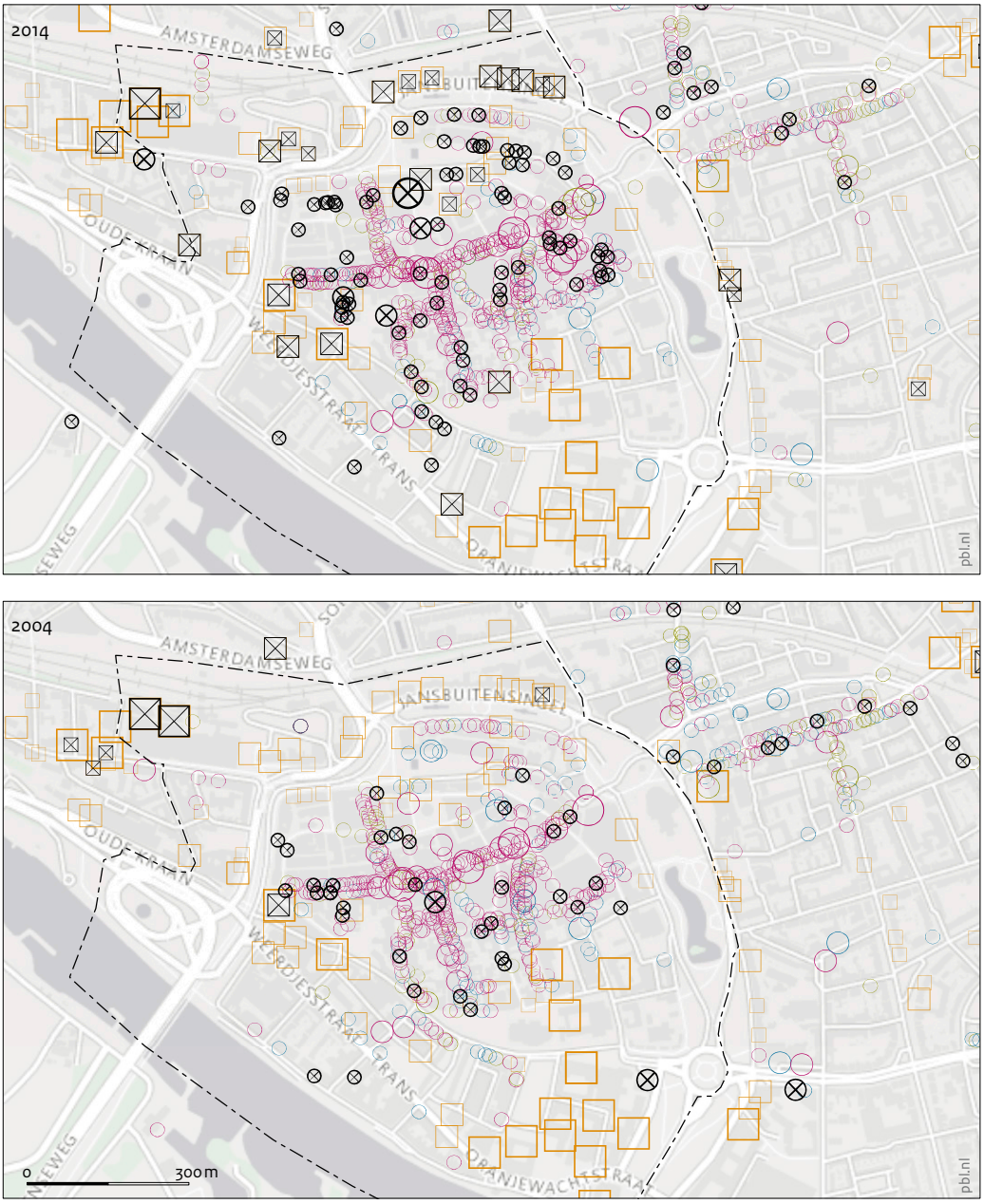
Figuur 4.9

Overzichtskaart Arnhem



Bron: Gemeente Arnhem

Figuur 4.10
Profiel van binnenstad Arnhem

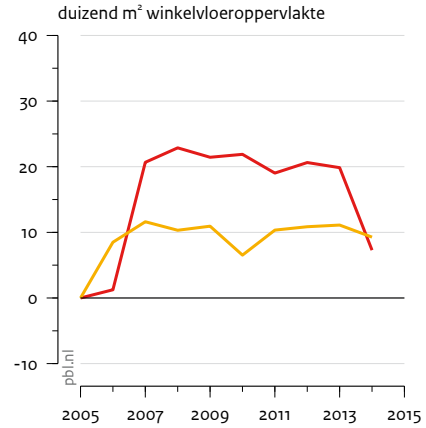


Bron: Locatus, Bak

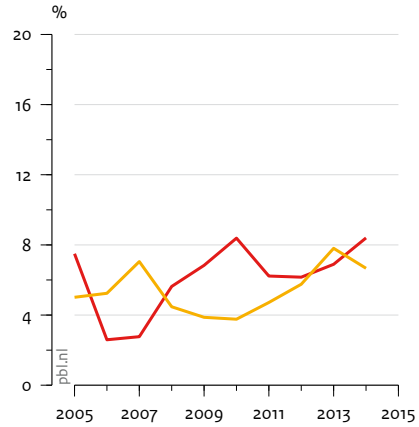
Figuur 4.11

Verandering winkelvoorraad en aandeel winkelleegstand in Arnhem

Verandering voorraad ten opzichte van 2005



Aandeel leegstand

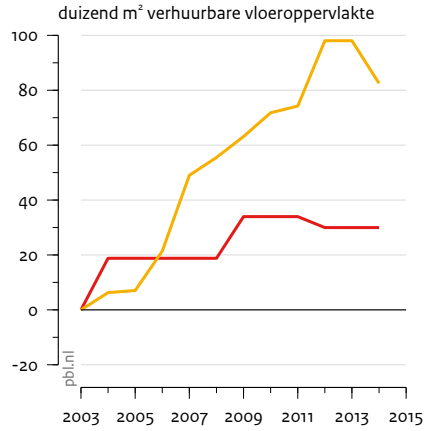


Binnenstad

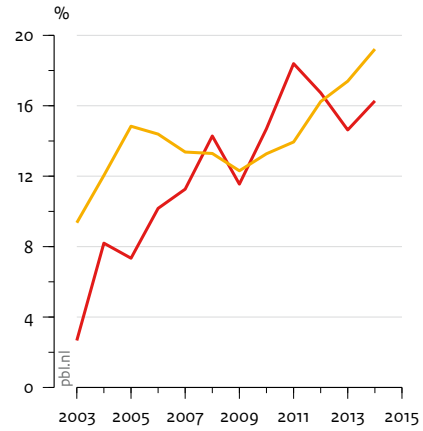
Figuur 4.12

Verandering kantorenvoorraad en aandeel kantorenleegstand in Arnhem

Verandering voorraad ten opzichte van 2003



Aandeel leegstand



Binnenstad

Rest van gemeente

Bron: Bak; bewerking PBL

Een bijzonder groot aandeel van de kantoren in de (corop-)regio is gevestigd in Arnhem. Ook de binnenstad kent een groot oppervlakte aan kantoorruimte, aan de zuidoostkant en aan de voormalige singel.[4] Maar juist ook buiten de binnenstad zijn grote kantoorgebieden (verrezen). De kantoren in de Arnhemse binnenstad kennen momenteel een hoge structurele leegstand, in vergelijking met zowel de andere steden met dit profiel als de overige steden in dit onderzoek. Leegstand is vooral te vinden op de singels en in de buurt van het station (zie figuur 4.10). Dit was niet altijd het geval: in 2003 was er nauwelijks kantorenleegstand in de binnenstad (zie figuur 4.12).
Zoals in alle binnensteden met dit profiel zijn er in de Arnhemse binnenstad veel banen te vinden, waaronder relatief veel in de zakelijke dienstverlening, en is er een hoge banengroei terwijl zich in de meeste binnensteden juist krimp voordoet. Kortom, de binnenstad van Arnhem kenmerkt zich door het relatieve belang van de winkel- en werkfunctie, en een kleiner belang van de woonfunctie. De groei in werkgelegenheid heeft niet kunnen voorkomen dat de kantorenleegstand in de afgelopen tien jaar enorm is opgelopen (figuur 4.12).

Strategie gemeente: concentratie, diversificatie, transformatie

In haar ruimtelijke visie maakt de gemeente een onderscheid tussen 'prioriteitsgebieden', waarvoor ze zich medeverantwoordelijk voelt als het erom gaat de leegstand tegen te gaan, en de overige gebieden, waar leegstand veel minder een probleem van de gemeente wordt geacht (Gemeente Arnhem 2015). Prioriteitsgebieden zijn 'de meest toekomstvaste locaties', met een goede bereikbaarheid en mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik, of plekken waar leegstand het meest pijnlijk of zichtbaar is (Gemeente Arnhem 2015: 13). In de prioriteitsgebieden ziet de gemeente ook de meeste kans voor transformatie. Daaraan geeft ze (planologische) ruimte en biedt ze ondersteuning. Om leegstand in de prioriteitsgebieden tegen te gaan, worden ook buiten deze gebieden plannen tegengehouden of geschrapt.
De hele binnenstad van Arnhem is een prioriteitsgebied. Jarenlang was de aandacht van de gemeente gericht op het zogenoemde Rijnboogproject: de opwaardering van het gebied tussen het historische centrum en de rivier. De gemeente kocht woningen op voor grootschalige herstructurering, en verschillende culturele instellingen zouden daarnaartoe verhuizen. Inmiddels is dit project afgeblazen en richt de gemeente zich meer op de versterking van het historische centrum als kernwinkelgebied. Deze keuze gaat ten koste van plannen voor retail in Centrum-zuid, Rijnboog en in de buitenwijk Schuytgraaf (Gemeente Arnhem 2015: 9). De gemeente probeert de winkelfunctie van het centrum niet alleen te versterken door nieuwe winkels de ruimte te geven (bijvoorbeeld in het Musiskwartier), maar ook door winkels in gebieden waar minder kansen zijn te verleiden om naar het kernwinkelgebied te verhuizen.
Ook voor kantoren heeft de gemeente Arnhem een beleid van concentratie in het centrum en het stationsgebied (Gemeente Arnhem 2012; Provincie Gelderland 2014). Voor de ontwikkeling van nieuwe kantoren zal de gemeente niet snel planologische medewerking verlenen, als niet is aangetoond waarom, gezien de regionale vraag, nieuwbouw noodzakelijk is (Gemeente Arnhem 2015: 9). Het is overigens het Rijk (via de ladder voor duurzame verstedelijking) dat dit beleid verplicht stelt.
Naast concentratie streeft de gemeente naar diversificatie van de binnenstad. Vergroting van de woonfunctie kan hieraan bijdragen. De gemeente denkt daarbij aan woningen voor ouderen en studenten, maar ook aan hotels en kleinschalige zorgarrangementen. Het stadshart wordt al herontwikkeld met spandoeken op de bouwplaats die *kingsize opportunities* aankondigen: 'Hier is plek voor winkels, flex-kantoren en hippe horeca' (Pels & Visscher 2015). Op sommige C-locaties in de aanloopstraten veranderen winkels nu al in woningen of horeca. De gemeente is zich ervan bewust dat de vraag naar deze functies niet oneindig is: als het gaat om studentenwoningen, is Arnhem geen 'studentenstad' zoals Leiden, met een groot reservoir aan studenten dat op zoek is naar een zelfstandige woonruimte.

In de prioriteitsgebieden werkt de gemeente ook aan de transformatie van kantoren, buiten het centrum, bijvoorbeeld in de gebieden Velperweg en Kronenburg. Hoewel het kantoorgebied IJsseloord-II geen prioriteitsgebied is, mochten er op basis van oude afspraken nog kantoren worden ontwikkeld. Inmiddels zien de betrokken marktpartijen in dat hiervoor te weinig marktvraag is, waardoor de helft van de plancapaciteit is geschrapt. In het resterende gedeelte worden andere functies ontwikkeld. Wonen is daar niet mogelijk om milieuredenen: de nabijheid van een snelweg of een pijpleiding (het zijn dus niet alleen binnensteden waar milieuregelgeving transformatie kan belemmeren). Het gaat daarom vooral om functies als *leisure* en commerciële zorg: voorzieningen die aansluiten bij de kantoortijden. Zo kunnen verschillende functies elkaar versterken. In andere kantoorgebieden buiten de prioriteitsgebieden ziet de gemeente gedeeltelijke sloop als optie voor de leegstandsproblematiek. In sommige gevallen is er een vereniging van eigenaars gevormd om de werklocatie gezamenlijk te beheren en te promoten.
De gemeente moet hierbij een keuze maken in de mate waarin ze in het transformatieproces sturend wil optreden. Het huidige gemeentebestuur wil vooral vertrouwen op de markt. Zo'n houding vertaalt zich in het streven naar brede bestemmingen. In het centrum is vaak

al sprake van gemengde bestemmingen, maar waar nodig wil de gemeente de bestemmingsplannen flexibeler maken. Ze wil niet zelf bepalen hoeveel programma van een bepaalde functie nodig is. Als er een transformatie plaatsvindt naar bijvoorbeeld een hotel, gaat de gemeente ervan uit dat de initiatiefnemer zelf zijn 'huiswerk' heeft gedaan en dat het hotel levensvatbaar is.
De transformatie van winkelpanden op C-locaties vond vanzelf plaats, toen de eigenaars onder druk van de markt de huren verlaagden. Een uitzondering op deze laissez-fairehouding maakt de gemeente, zoals gezegd, voor nieuwe kantoorfuncties: die zijn in het algemeen ongewenst. Toch worstelt de gemeente met de vraag hoe ze om moet gaan met opkomende transformatie-initiatieven buiten de aangewezen kansrijke gebieden. Ze sluit niet uit dat ze in sommige gevallen toch planologische medewerking aan de transformatie zal verlenen.
Omdat de gemeente niet te 'dwingend' wil optreden, wil ze ook de leegstandsverordening niet inzetten. Recentelijk heeft ze er wel voor gekozen een financiële prikkel in te bouwen in de onroerendezaakbelasting (OZB). Om de drempel voor nieuwe initiatieven te verlagen, betaalt de verhuurder van het vastgoed behalve het eigenaarsdeel ook het gebruikersdeel van de OZB. Dat dit voor de verhuurder de prikkel verlaagt om een huurder te zoeken (bij leegstand hoeft het gebruikersdeel immers niet te worden betaald), weegt in de overweging van de gemeente niet op tegen het positieve effect van de maatregel.
Hoewel de gemeente niet zelf in transformatieprojecten investeert, zet ze wel het 'eigen' vastgoed in om bepaalde buurten een stimulans te geven (Gemeente Arnhem 2015: 10). In de wijk Coehoorn bij het station stelt de gemeente bijvoorbeeld een aantal gebouwen dat ze in eigendom heeft – en die al een brede bestemming hadden –, ter beschikking voor initiatieven uit de creatieve sector. Voor een periode van vijf jaar betalen huurders alleen de gebruikskosten (bijvoorbeeld elektriciteit).
Verder zet de gemeente in op het faciliteren van initiatieven en het bij elkaar brengen van partijen die iets kunnen betekenen voor de binnenstad: initiatiefnemers, eigenaars en andere belanghebbenden. Hiervoor is een transformatieteam opgezet met samenwerkingspartners en klankbordgroepen zoals het Aanjaagteam Herontwikkeling Leegstaande Gebouwen en het Vastgoedoverleg Binnenstad.

Belemmeringen

De gemeente ervaart een verschil in de houding van verschillende soorten eigenaars. Lastig zijn vooral de beleggers die vanuit het buitenland opereren en moeilijk te bereiken zijn. Daarnaast signaleert de gemeente dat vooral op B-locaties sommige winkeleigenaars nog niet hebben geaccepteerd dat een winkelfunctie niet meer levensvatbaar is. Ze gokken nog steeds op herstel van de winkelmarkt.
Ook merkt de gemeente dat financiering het belangrijkste struikelblok is voor initiatieven. Financiers zijn zeer terughoudend met vastgoedprojecten, zelfs als er een goede business case is. Een voorbeeld is een kantoor op de locatie Presikhaaf, vlakbij de Hogeschool Arnhem-Nijmegen. De eigenaar wilde het gebouw transformeren naar studentenwoningen. Een studentenhuisvester had al toegezegd de woningen 25 jaar lang te zullen afnemen. Ondanks de goede business case werd er geen financiering gevonden. Uiteindelijk heeft de huisvester het gebouw zelf gekocht, met een provinciale subsidie.
Het beleid van de omringende gemeenten bepaalt mede de effectiviteit van de Arnhemse inspanningen. De genoemde OZB-hervorming werkt alleen als de omringende gemeenten meedoen. Eigenaars kunnen anders gebruik maken van de verschillen in OZB. Sommige eigenaars hebben uit protest tegen de maatregel al gedreigd niet meer in Arnhem te zullen investeren.
Belemmeringen vanuit het omgevingsrecht ervaart de gemeente niet alleen in het geval van de milieunormering (luchtkwaliteit, geluid), maar ook van de (eigen) parkeernormen. Bij sommige projecten staan minimum-parkeernormen de transformatie naar wonen in de weg, terwijl voor sommige doelgroepen – studenten, ouderen – een geringer aantal parkeerplaatsen waarschijnlijk acceptabel zou zijn.

4.2.3 Heerlen

Profiel binnenstad Heerlen

De binnenstad van Heerlen (figuur 4.14) is een voorbeeld van een binnenstad met profiel E (zwak en perifeer). De binnenstad is ook kleiner dan die van Leiden of Arnhem. De binnenstad is, relatief gezien, niet erg historisch in termen van Rijksmonumenten. Hoewel het klantenpotentieel van steden met dit profiel in het algemeen vrij matig is, scoort Heerlen relatief goed ten opzichte van zijn profielgenoten. De binnenstad heeft een hogere winkeldichtheid maar de winkels zijn relatief gefilialiseerd en de branches zijn relatief weinig gevarieerd. Het winkelvloeroppervlak neemt sinds de crisis af. Er is bijvoorbeeld detailhandel verdwenen uit de Klompstraat ten oosten van het kernwinkelgebied, doordat hier een casino in de plaats van is gekomen. Het vloeroppervlak buiten het centrum daarentegen is de afgelopen tien jaren sterk gegroeid (zie figuur 4.15). Er is een grote winkelleegstand, vooral buiten het kernwinkelgebied, waarvan een groot deel bovendien structureel van aard is.
Heerlen ligt in de krimpregio Parkstad. Hoewel de bevolkingsgroei van de Heerlense binnenstad vergeleken met de rest van dit profiel niet opvallend is, is deze in de gemeente als geheel en in de regio wel duidelijk lager.

Dit vertaalt zich echter niet in een grotere leegstand van woningen in de binnenstad. Net als in andere steden met dit profiel wonen er in de binnenstad weinig studenten en veel senioren.
Anders dan Arnhem kent Heerlen relatief weinig perifere kantoorgebieden en de kantorenvoorraad is er sinds 2003 niet aanzienlijk toegenomen (zie figuur 4.16), zowel binnen als buiten de binnenstad. De meeste kantoren staan bovendien vlak tegen de binnenstad aan, zoals de zogenoemde 'kantorenboulevard'. De kantorenleegstand neemt ook hier toe (zie figuur 4.16), maar in mindere mate dan in Arnhem (zie figuur 4.12). Het feit dat de kantoorlocaties in Heerlen dicht bij het centrum liggen, is een voordeel omdat deze locatie gunstig is voor eventuele nieuwe functies en de kantoren kunnen bijdragen aan het draagvlak voor voorzieningen in het centrum. De locatie nabij het centrum is echter ook een nadeel, omdat de kantorenleegstand een negatieve uitstraling heeft op de binnenstad. De gemeente ziet een trend dat de kantoorfunctie nog verder de binnenstad intrekt, met name kantoren met een baliefunctie (bank, woningcorporatie).

Strategie gemeente: concentratie, diversificatie, transformatie

De gemeente Heerlen ziet de leegstandsproblematiek als een uitvloeisel van de historisch bepaalde economische structuur van de regio. Aan het eind van de negentiende eeuw heeft de regio zich als gevolg van de opkomende mijnbouw heel snel maar ook heel verspreid ontwikkeld. Overal waar een mijn werd geopend, vormde zich een wijk. Daar waar andere steden vanuit hun centrum uitgroeiden tot een grote stad, was er in het geval van Heerlen een heel versnipperde ontwikkeling en bijbehorende detailhandelsstructuur (Gemeente Heerlen 2014: 15). Alleen al binnen de gemeente Heerlen zelf bevindt zich veel winkeloppervlak buiten het centrum – denk aan de woonboulevard Heerlen, die in 1991 is gebouwd en inmiddels is uitgebreid tot 120.000 vierkante meter – of in andere stadsdeel-, wijk- en buurtcentra. Ook het planmatige winkelcentrum 't Loon kan hierbij worden meegeteld, hoewel het binnen onze binnenstadafbakening valt.
Nu er sprake is van economische en demografische krimp, is het volgens de gemeente noodzakelijk om de detailhandel in de binnenstad te concentreren, om daar de noodzakelijke massa te behouden. De overgang naar een diensten- en creatieve economie vraagt bovendien om een levendig stedelijk centrum. Conform de plannen van de regio Parkstad wil Heerlen dat het eigen centrum de centrumrol voor de hele regio gaat vervullen (Gemeente Heerlen 2014: 11). Daarom wil de stad de winkelfunctie versterken door nieuwe ontwikkeling, en door tegelijkertijd de winkelfunctie elders, in andere gemeenten, te beperken.

Versterking van de winkelfunctie in het centrum betekent volgens de gemeente dat er in nieuwe winkels moet worden geïnvesteerd om te kunnen inspelen op veranderingen in het koopgedrag, zoals grootschalige winkelformules die niet passen in de bestaande panden. Daarom zijn er de afgelopen jaren nieuwe projecten opgestart: het Maankwartier, dat aan de noordkant op het winkelgebied moet aansluiten en over het spoor wordt gebouwd, en het Schinkelkwadrant-Zuid. Ook het naoorlogse winkelcentrum 't Loon wordt niet gesloopt maar vernieuwd. Sommige ondernemers vrezen dat deze nieuwe ontwikkelingen de binnenstad leeg zullen trekken (Driessen 2015), en ook de eigenaars van het project Maankwartier maakten bezwaar tegen de nieuwe ontwikkeling van het Schinkelkwadrant.
Versterking van de winkelfunctie in het centrum betekent volgens de gemeente dat er ook elders van investering moet worden afgezien, of zelfs dat het areaal aan winkelbestemmingen moet worden verminderd, vooral in de gebieden buiten het kernwinkelgebied en de aanloopstraten. Zo bestaat er een hard uitsterfbeleid voor de Rumpenerstraat: als een pand langer dan drie jaar leeg staat, dan vervalt de winkelbestemming (Vos 2014). Omdat dit beleid ook zou moeten gelden in de omliggende gemeenten (Gemeente Heerlen 2014: 46), zet de gemeente Heerlen sterk in op planologische sturing op regionaal niveau. In de retailvisie voor Parkstad Limburg is een hiërarchie aangebracht met Heerlen als centrumstad ten opzichte van omringende gemeenten als Brunssum en Kerkrade (Parkstad Limburg 2011: 36, 52). Op het gebied van wonen zijn met de samenwerking binnen Parkstad goede ervaringen opgedaan met betrekking tot dit concept van 'begeleide krimp'. Nu zal dit ook voor winkels moeten gebeuren.
Ook Heerlen wil diversificatie van de binnenstad bereiken door meer identiteitsverschillen te scheppen tussen het kernwinkelgebied en de rest. In de aanloopstraten moet de nadruk daarom liggen op lokale winkeltjes, kleine bedrijven en horeca. Ook de woonfunctie zou daar kunnen worden versterkt. Op het ogenblik zijn senioren oververtegenwoordigd in de binnenstad. Daarom wil de gemeente woningen toevoegen gericht op de creatieve klasse, jongeren en jonge gezinnen (Gemeente Heerlen 2014: 11). Net als in Leiden denkt de gemeente dat het opnieuw toestaan van autoverkeer in de aanloopstraten kan bijdragen aan de daar gewenste dynamiek (Gemeente Heerlen 2014: 47). Toch speelt de transformatie naar wonen in vergelijking tot Leiden en Arnhem een kleine rol in de strategie van de gemeente Heerlen. De vraag naar woningen is immers in de hele regio laag.

Ook voor kantoren heeft Heerlen een beleid van zowel concentratie als transformatie. De provinciale omgevingsvisie Limburg voorziet in drie soorten

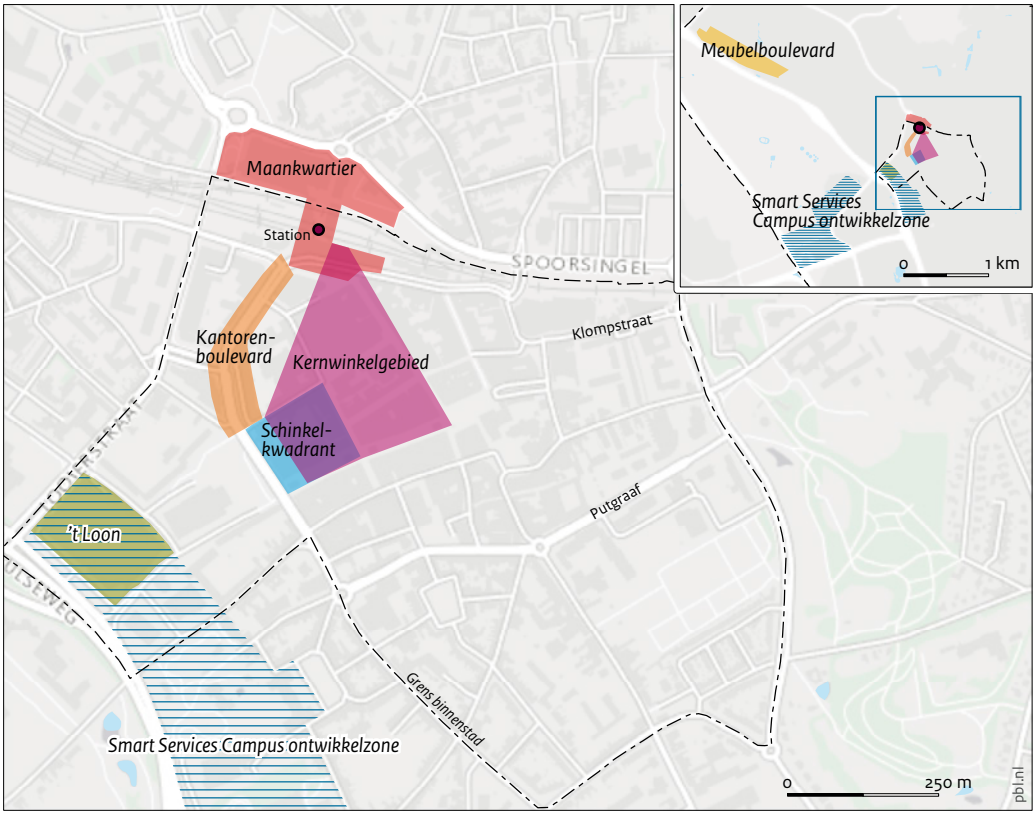
Tabel 4.4

Kengetallen binnenstad van Heerlen

Oppervlakte land (ha)	77	Aantal banen in 2013	8.781
Rijksmonumenten per ha	0,40	Banen per inwoner 2013	2,08
Klantenpotentieel saldo relatief	45%	Groei in banen 2004-2013	-21%
Gem. WOZ-waarde in 2013 (x1.000)	131	Variëteit van economie	2,19
Aantal inwoners in 2013	4.215	Voorraad kantoren in 2014 (VVO)	150.185
Groei inwoners 2004-2013	8%	Kantorenleegstand in 2014	15%
Regionale bevolkingsgroei tot 2040	-8%	Voorraad winkels (WVO)	76.717
Studenten hoger onderwijs	4%	Winkelmeters per inwoner	18,20
Ouderen (65+)	33%	Winkelleegstand in 2014	13,7%

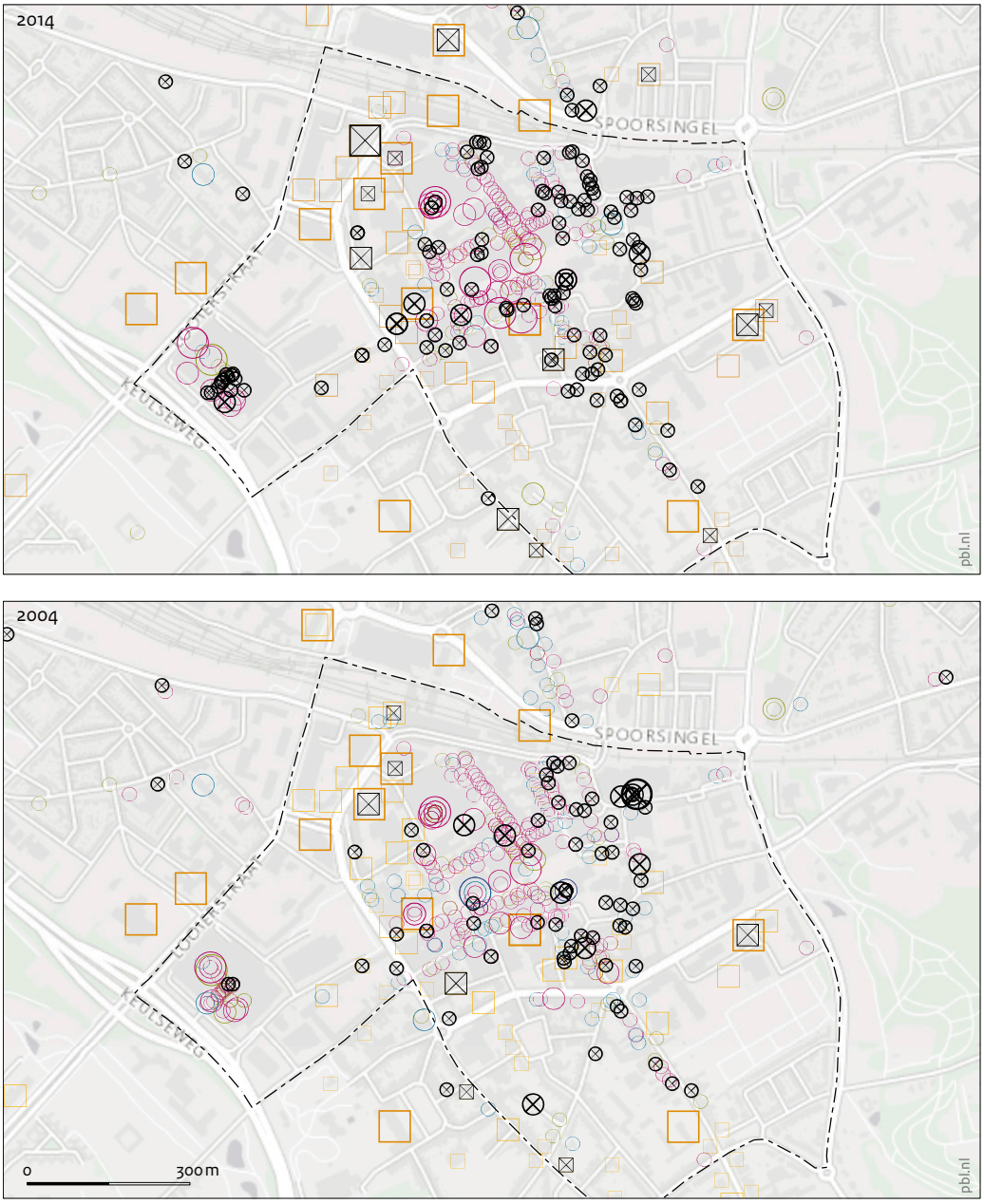
Figuur 4.13

Overzichtskaart Heerlen



Bron: Gemeente Heerlen

Figuur 4.14
Profiel van binnenstad Heerlen

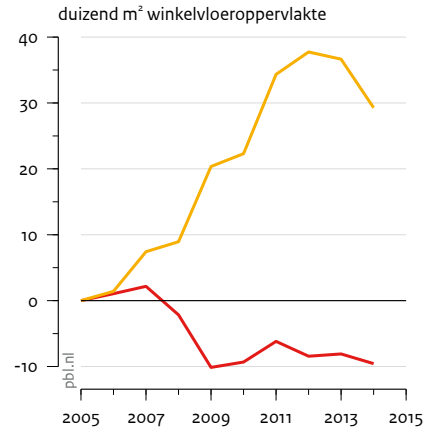


Bron: Locatus, Bak

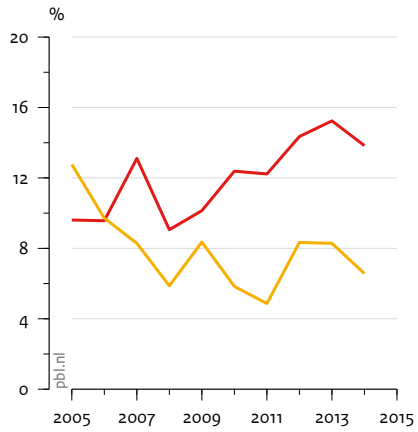
Figuur 4.15

Verandering winkelvoorraad en aandeel winkelleegstand in Heerlen

Verandering voorraad ten opzichte van 2005



Aandeel leegstand



Binnenstad

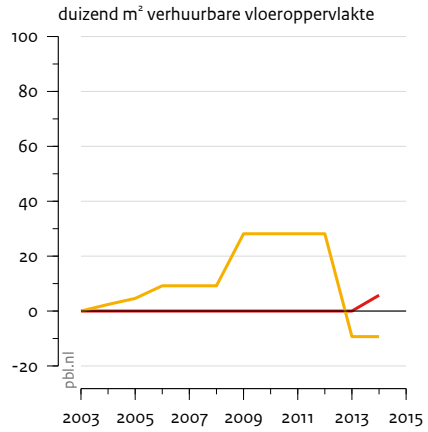
Rest van gemeente

Bron: Locatus; bewerking PBL

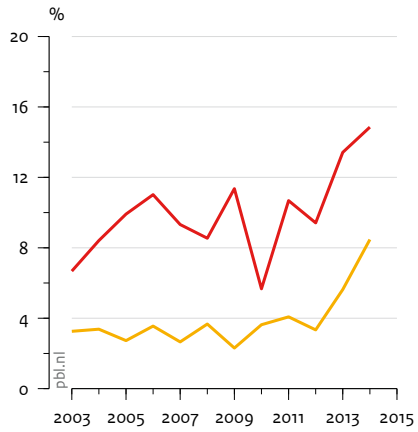
Figuur 4.16

Verandering kantorenvoorraad en aandeel kantorenleegstand in Heerlen

Verandering voorraad ten opzichte van 2003



Aandeel leegstand



Binnenstad

Rest van gemeente

Bron: Bak; bewerking PBL

kantoorgebieden (Provincie Limburg 2014): concentratiegebieden, waar de kantoorfunctie wordt versterkt, zoals het centrum van Heerlen, het stationsgebied en de kantoorboulevard; balansgebieden, waar in ieder geval niet meer kantoren bij mogen komen; en transitiegebieden, waar de gemeente graag meewerkt aan de transformatie van oude kantoren, bijvoorbeeld in Putgraaf aan de zuidoostkant van de binnenstad.
Daarnaast probeert de gemeente de kantorenleegstand tegen te gaan door de structuurverandering van de (regionale) economie te ondersteunen. Het zogenoemde 'smart services project' poogt bedrijvigheid (APG, CBS, Belastingdienst) en onderwijs op het gebied van financiële dienstverlening en 'big data' op elkaar te laten aansluiten. Het doel is door te groeien naar een Smart Services Hub voor hoogwaardige producten en diensten die spin-offs, start-ups en andere samenwerkingsverbanden naar de markt brengt.
De gemeente is terughoudend met brede bestemmingen, omdat zij dan de grip zou verliezen. Ze beziet de leegstandsproblematiek binnen de grotere problematiek van de herstructurering in een krimpgebied, en legt de nadruk op de samenhang tussen wonen, detailhandel en werklocaties. De krimp in deze drie sectoren moet juist met elkaar worden gecoördineerd. Heerlen wil flexibiliteit daarom niet in de eerste plaats bereiken door brede bestemmingen, maar door maatwerk bij planherzieningen (Gemeente Heerlen 2014: 74).

Belemmeringen
Het succes van het beleid van de gemeente is afhankelijk van de handhaving van de afspraken die met de omringende gemeenten zijn gemaakt over het beperken van het winkelareaal. Als deze toch een vergroting toestaan van het eigen winkelareaal, door bijvoorbeeld ontheffingen, kan dit ten koste gaan van de Heerlense binnenstad.
Daarnaast ondervindt de gemeente belemmeringen door de landelijke planologische regelgeving. Dit instrumentarium is te veel gericht op groei en te weinig toepasbaar op krimp. Het belangrijkste voorbeeld is de planschaderegeling. Waar het in een situatie van groei misschien redelijk is dat (groei)plannen van de een niet mogen lijden tot schade voor de ander, zal in een situatie van krimp de pijn van de herstructurering moeten worden verdeeld om weer tot een gezonde structuur te kunnen komen. Het gevaar van succesvolle planschadeclaims bij de gemeente ligt – ondanks het inbouwen van 'voorzienbaarheid' – bij herbestemming van leegstaande gebouwen nog steeds op de loer. Ook de ladder voor duurzame verstedelijking is een instrument dat nieuwe initiatieven voor vastgoedontwikkeling reguleert, maar geen oplossing biedt voor het moeten 'wegbestemmen' in krimpgebieden.
Daarnaast is de leegstandswet niet makkelijk toepasbaar in een situatie van krimp, zo meent de gemeente Heerlen. Het ultieme machtsmiddel van de gemeente tegenover een eigenaar van een leegstaand pand is immers dat de gemeente zelf een huurder aandraagt. In een markt met een lage druk is dit voor de gemeente echter geen realistische dreiging.

4.3 Conclusie

Om in kaart te brengen in welke mate binnensteden heel andere problematieken, en dus ook andere strategieën, kennen hebben we in dit hoofdstuk binnenstedelijke profielen gemaakt voor groepen binnensteden met een vergelijkbare problematiek. Vervolgens hebben we enkele casestudies beschreven van steden met een ander profiel. Wat zijn de conclusies die we hieruit kunnen trekken?

Er lijkt ten eerste een geografische spreiding te zijn in de problematiek van binnensteden, die ook samenhangt met hun relatieve concurrentiepositie. Er zijn steden die een sterke positie hebben binnen een regio waar de voorwaarden relatief gunstig zijn, vooral in de Randstad. Hiernaast zijn steden te onderscheiden die sterk zijn ten opzichte van hun (kleinere) buren verspreid door het land, steden die last hebben van sterkere buren maar toch in een relatief gunstige regio liggen, relatief sterke steden in een ongunstige regio, en zwakke steden met een ongunstig perspectief. Deze diversiteit maakt het onmogelijk om een *one-size-fits-all*-oplossing te bedenken voor de binnenstad. De binnenstad vergt maatwerk, en daarbij is het verstandig om ervaringen en strategieën uit te wisselen tussen binnensteden met eenzelfde profiel.
Ten tweede voeren de drie bestudeerde casusgemeenten een beleid van concentratie, diversificatie en transformatie. Concentratie om ervoor te zorgen dat winkels en kantoren elkaar versterken in die gebieden waar ze nog een goede kans hebben. Diversificatie om de binnensteden aantrekkelijker te maken. Transformatie om leegstand tegen te gaan en de diversificatie te ondersteunen. Het (planologisch) instrumentarium geeft ze hiervoor in het algemeen genoeg ruimte. Er zijn natuurlijk grenzen aan wat lokale maatregelen kunnen bereiken. Platform31 heeft het recentelijk heel hard geformuleerd: 'Tegen de teruglopende vraag helpen geen investeringen in "schoon, heel en veilig", gratis wifi, evenementen of thematisering' (Platform31 2015: 28).
Voor concentratie is de gemeente sterk afhankelijk van (handhaving van) het ruimtelijk beleid op een hoger, regionaal, niveau. Er is dus noodzaak voor regionale programmering, wat de politieke besluitvorming op een ander (regio, provincie) niveau tilt. Transformatie biedt in steden met een krappe woningmarkt meer opties dan in

een krimpregio. Gemeenten hebben bij hetzelfde beleid te maken met verschillende externe omstandigheden. Er zijn, ten derde, belemmeringen door regelgeving, al lijkt regelgeving in het algemeen niet doorslaggevend voor succes. Veel belangrijker is de lokale politiek. In Leiden is het lastig om de horecafunctie uit te breiden of brede bestemmingen af te geven vanwege het draagvlak bij de omwonenden. Voor Arnhem is het een meer principiële keuze om niet te veel in te grijpen in de marktwerking. En Heerlen is voor het slagen van de concentratie van de winkelfunctie afhankelijk van het slagen van de afspraken die binnen Parkstad Limburg met andere gemeenten zijn gemaakt. De aanpak van de binnenstadsproblematiek is dus net zo goed – of meer – een kwestie van de lokale politiek als een juridisch-technocratisch vraagstuk.

Noten

1 Variabelen die enerzijds weinig met de anderen samenhangen of anderzijds elkaar overlappen, beïnvloeden de uiteindelijke groepering niet of nauwelijks.

2 Zeven of meer clusters bleek te veel, omdat er te weinig eenheden per cluster waren en drie clusters of minder liet te veel variatie zien binnen de clusters.

3 Omdat makelaars (sectorcode L) ook voor particulieren diensten verlenen, bijvoorbeeld voor woningen, is dezelfde analyse uitgevoerd zonder deze categorie. De resultaten zijn echter zeer vergelijkbaar met figuur 4.3, alleen doet profiel D het relatief nog slechter.

4 De kantorenvoorraad in de Arnhemse binnenstad is niet veel minder dan die van Leiden, terwijl deze qua oppervlakte veel kleiner is (minder dan de helft).

Literatuur

BBN Adviseurs (2011), 'Cijfers maatschappelijk vastgoed 2011', gevonden op website bouwstenen voor sociaal www.bouwstenen.nl

Beckers, P., S. Boschman (2013), *A place called home: Residential choices of highly skilled migrants in the Netherlands and the role of local amenities*, Paper gepresenteerd op de 7th International Conference of Population Geographies (ICPG) in Groningen, 25-28 juni 2013.

Bergh, R. & G. Keers (1981) 'De binnenstad als vrijetijdscentrum', *Wonen TA /BK* 19-1981:6-26.

Boeijenga, J., P. Gerretsen, M. Anhalt & R. Dijkstra (2011), *Geld en de stad v1.0*, Rotterdam: Maxwan.

Boekema, F. & J. Buursink (1996), *Het behoud van de binnenstad als winkelhart*, Assen: Van Gorcum.

Bommel, Renée van & Selma van Velsen (2014), 'Ladder voor duurzame verstedelijking: door een te strikte uitleg kan hij averechts werken!', *Vastgoedrecht*, nr. 3: 74-82.

Bonder, A. (2010), 'Indeplaatsstelling en 'handel in huurcontracten'', *Tijdschrift huurrecht in de praktijk*, nummer 7: 152-156.

Bouwstenen voor sociaal (2013), 'Reisgids Maatschappelijke Voorzieningen', http://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/DIG%20Reisgids%20Maatschappelijke%20Voorzieningen%20-%20spreads%20DEF.pdf, bezocht op 23 april 2015.

Bouwstenen voor sociaal (2014). http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/

Bregman, A. (2013), *Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade*, notitie, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland

Bregman, A.G. & H.W. de Wolff (2011), *Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht.

BSP (2011), *Marktanalyse en programma van eisen winkelen in Leiden Stationsgebied*, Amsterdam: Bureau Stedelijke Planning.

Buitelaar, E. (2010), 'Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands', *Journal of Economic and Social Geography*, 101(3): 349-356.

Buitelaar, E. (2014), 'Wat zegt 15 keer de leegstand eigenlijk?', *Cobouw*, 10 maart.

Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012), *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen van organische stedelijk herontwikkeling*, Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving /Urhahn Urban Design.

Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, , Rotterdam/Den Haag: NAi/Ruimtelijk Planbureau.

Buitelaar, E., N. Sorel, F. Verwest, F. van Dongen & A. Bregman (2013), *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over) aanbod van winkels en kantoren*, Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Butink, L.I. (2013), *De aantrekkelijkheid van Nederlandse binnensteden als investeringsmilieu voor institutionele vastgoedbeleggers*, Afstudeerscriptie Master Economische Geografie, Universiteit Utrecht.

Cammen, H. van der, de Klerk, L., Dekker, G., & P. Witsen (2012), *The Selfmade Land: Culture and Evolution of Urban and Regional Planning in the Netherlands*, Antwerpen: Spectrum.

CBS (2013), *Leegstand anno 2013: van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad*, Den Haag: CBS.

Commissie BBV (2014), *Notitie waardering vastgoed*, website: http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities/

Deloitte (2012), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012*, Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.

DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.

Driessen, F. (2015), 'Schaker op het echte Monopolybord', *De Limburger*, 11 april: 6.

Duijn, M. van & Rouwendal, J. (2013), 'Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model', *Journal of Economic Geography*, 13(3): 473-500.

Duijvestijn, J., S. Hogewind, S. Olthof, T. Oude Jans & K. Tegel (2006), *De Toekomst van de Grote Stad*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

Engelsdorp Gastelaars, R. van & D. Hamers (2006), *De nieuwe stad: stedelijke centra als brandpunten van interactie*, Rotterdam/Den Haag: NAi/Ruimtelijk Planbureau.

Evers, D. (2011), *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*, Rotterdam/Den Haag: NAi/Ruimtelijk Planbureau.

Evers, D., D. Kooijman & E. van der Krabben (2011), *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*, Den Haag: Sdu uitgevers.
Evers, D., J. Tennekes, & F. van Dongen (2014), *De bestendige binnenstad*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Galle, M., F. van Dam, P. Peeters, L. Pols, J. Ritsema van Eck, A. Segeren & F. Verwest (2004), *Duizend dingen op een dag*, Rotterdam/Den Haag: NAi/Ruimtelijk Planbureau.
Gelinck, S. & J.B. Benraad (2011), *Transformatie van kantoren gaat niet vanzelf*, TransformatieTeam in opdracht van SBR.
Gemeente Amsterdam (2009), *Beleggers met leegstaand kantoorvastgoed in kaart*, Amsterdam: gemeente Amsterdam, Ontwikkelingsbedrijf.
Gemeente Arnhem (2012), *Structuurvisie Arnhem 2020: doorkijk 2040*.
Gemeente Arnhem (2015), *Visie op transformatie*.
Gemeente Groningen (2012), *Beleidsregels en parkeernormen 2012*, Gemeente Groningen, afdeling ruimtelijke ordening en economische zaken.
Gemeente Heerlen (2014), *Structuurvisie Heerlen 2035*.
Gemeente Leiden (2012), *Verder met de binnenstad, Structuurvisie Leiden*.
Gianotten, H. (2012), 'De toekomst van het Nederlandse winkellandschap', pp. 275-315 in: E. Nozeman, W. van der Post & M. Langendoen (2012), *Het Nederlandse winkellandschap in transitie. Actoren op een dynamisch speelveld*. Den Haag: Sdu uitgevers.
Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City*, London: Pan-Macmillan.
Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
Goudappel Coffeng (2015), *Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden*, Deventer: Goudappel Coffeng Adviseurs Mobiliteit.
Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: Delft University Press.
Groot, H.L.F. de, G. Marlet, C. Teulings, & W. Vermeulen (2010), *Stad en Land*, CPB Bijzondere Publicatie, Centraal Planbureau, Nr. 89, Den Haag.
Grünfeld, J. (2010), *De polycentrische stedeling centraal: een onderzoek naar het veranderende palet van plekken in een polycentrische stedelijke regio*, academisch proefschrift, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
HBD (2004), *Dynamische winkelgebieden*, Den Haag: Hoofdbedrijfschap Detailhandel.
Hulshof, M. (2015), 'Heeft de winkelstraat nog toekomst?', *Vrij Nederland*, 27 maart.
Huizinga, F. & I. Ossokina (2014), 'Leegstand: een opgave voor beleid?', *Real Estate Research Quarterly*, 13(1): 18-25.
Hutton, T.A. (2008), *The new economy of the inner city. Restructuring, regeneration and dislocation in the twenty-first century metropolis*, London: Routledge.
I&O Research (2011), *Randstad Koopstromenonderzoek 2011*, Hoofdrapport.
IPD (204), *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2013*, IPD. http://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/Marktpresentatie%2026%20juni%202014%20-%20Resultaten%20IPD%20Benchmark%20Gemeentelijk%20Vastgoed.pdf
IVBN (2012), 'Dynamiek op de winkelmarkt vergt flexibeler huurrecht', *WR Tijdschrift voor huurrecht*: 141 (ontbrekend tijdschriftnummer, gevonden bij legal intelligence).
IVBN (2013), 'Winkellocatiebeleid. Visie op de winkelmark', gevonden op: http://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=636, bezocht 19 maart 2015.
IVBN (2014), *IVBN visie op de vrije sector huurwoningmarkt. Beleggersgeld naar een verder te liberaliseren huurmarkt*, Voorburg: IVBN.
Jager, J. (2013), 'Meerwaarde creëren in een lege winkelstraat', *Vitale Stad*, 16(4): 36-38.
Janssen-Jansen, L. (2006), 'De tragedie van de kantoren', *Rooilijn*, 39 (8): 442-457.
Jonge, H. de, H. Remoy, Th. van der Voordt, H. Zijlstra, S. Borst, S. Rieuwerts & Ph. Koppels (2013), *Leegstandmanagement van publiek vastoged - pilotstudie*, werkdocument: samenvatting, conclusies en aanbevelingen, Faculteit Bouwkunde TU Delft
Kamp, S. van der (2013), 'Omzethuur, enkele voors en tegens', gevonden op: http://www.boekel.com/media/906663/omzethuur_enkele_voors_en_tegens.pdf, bezocht op 19 maart 2015.
Karsten, L. (2014), 'Stad 3.2, of hoe gezinnen de stad opnieuw uitvinden', *S&RO*, 96(3): 10-16.
Keuning, W. & R. Smit (2015), 'De banken zullen ook moeten bloeden bij onvermijdelijke sanering van winkelvastgoed', *Het Financieele Dagblad*, 2 februari: 13.
Kinderman, J.A. (2014), *Huur van bedrijfsruimten*, proefschrift, Zutphen: Uitgeverij Paris.
Korthals Altes, W. (2008), 'Actief grondbeleid betaalt zich terug', *Property Research Quarterly*, (7)1: 22-27.
Koster (2013), *Rocketing rents: The magnitude and attenuation of agglomeration economies in the commercial property market*, PBL working paper, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*, Oratie, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.
Lazrak, F, & J. Rouwendal (2013), 'Cultureel erfgoed en de waardeontwikkeling van vastgoed', pp. 25- 30 in: S. Dommelen & C.-J. Pen (red.), *Cultureel erfgoed op waarde geschat, economische waardering, verevening en erfgoedbeleid*, Den Haag.

Leent, Marc van (2008), 'Waarom hebben gemeenten vastgoed?', *Real Estate Magazine*, 60: 19-21.
Leent, Marc van (2012), *Publiek Vastgoed: Analyse, Concepten, Voorbeelden*, Haarlem: Trancity.
Manting, D. (2013), *Ruimtelijk beleid kan niet zonder demografische analyse*, Oratie, Universiteit van Amsterdam.
Marlet (2009), *De Aantrekkelijke stad*, Amersfoort: De vrije uitgevers.
MKB (2010), *Notitie huurrecht bedrijfsruimten – informatie renovatieproblematiek*, gevonden op: http://www.mkb.nl/download.php?itemID=501866, bezocht op 19 maart 2015.
Molenaar, C. (2015), *Kijken, kijken... anders kopen*, Den Haag: BIM Media.
Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (2009), *Onderzoek Inkomend Toerisme 2009*.
Nijenhuis, J.A.E. (2014), 'De grote voordelen van de Omgevingswet', *Tijdschrift voor bouwrecht*, TBR 2014: 162.
North, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
NOS (2015), 'Bouwmarkten rukken op naar stadscentra', bericht van 9 mei, http://nos.nl/artikel/2034720-bouwmarkten-rukken-op-naar-stadscentra.html.
Nozeman E., W. van der Post & M. Langendoen (2012), *Het Nederlandse winkellandschap in transitie. Actoren op een dynamisch speelveld*, Den Haag: Sdu uitgevers.
Nu.nl (2015), 'Voor het eerst in vijf jaar weer drukker in winkelstraten', 22 april, gevonden op http://www.nu.nl/ondernemen/4035598/eerst-in-vijf-jaar-weer-drukker-in-winkelstraten.html , geraadpleegd op 24 april.
NVM (2004), *Nationaal winkelmarkt onderzoek 2004*, Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars en vastgoeddeskundigen.
Office Rank (2015), *Groot en groeiend structureel overschot kantoorruimte*, Delft: Office Rank.
Oldenburg, R. (2001), *Celebrating the Third Place*, New York: Marlowe & Company.
Oort, F. van, T. de Graaf, H. Koster, H. Olden & F. van der Wouden (2013), *Ruimte voor de stad als groeimotor*, Den Haag: Ministerie van BzK.
Parkstad Limburg (2011), *Retailstructuurvisie Parkstad Limburg 2010-2020*.
Pels, D. & Q. Visscher (2015), 'Knip en plak een leuk winkelhart in elkaar', *Trouw*, 11 maart.
PBL (2010a), *Bedrijvigheid en Leefbaarheid in stedelijke woonwijken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2010b), *De staat van de ruimte 2010. De herontwikkeling van stedelijk Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2012a), *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2012b), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2013), *Vergrijzing en ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2015), *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Pen, C.J. & J. Saris (2013), 'Kiezen tussen monumenten of kantoren', *Ruimtevolk* blog.
Platform31 (2014a), *Winkelgebied van de toekomst, bouwstenen voor publiek-private samenwerking*, Den Haag: Platfom31.
Platform31 (2014b), presentatie Toon Verschuuren, 13 juni 2014, te vinden op: http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/26/84/ToonVerschurenGemeenteArnhem_leerkringKWL_G32Platform31_17jun2014-1405357740.pdf, geraadpleegd op 18 maart 2015.
Platform31 (2015), *Winkelgebied van de toekomst: lessen voor de praktijk*, Den Haag: Platform31.
Pols, L., H. van Amsterdam, A. Harbers, P. Kronberger, E. Buitelaar (2009), *Menging van wonen en werken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Provincie Gelderland (2014), *Omgevingsvisie Gelderland*, vastgesteld 9 juli 2014.
Provincie Limburg (2014), *Omgevingsvisie POL2014*, definitief.
Provincie Zuid-Holland (2014), *Verordening Ruimte*.
Raets, B. (2011), *Binnensteden en hun bewoners*, Den Haag: CBS.
Raspe, O., P. Zwaneveld & S. Delgado (2015), *De economie van de stad*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
Remøy, H. (2014), *Tranformatie van leegstaand vastgoed*, TU-Delft, presentatie http://www.knob.nl/upload/images/presentatie-hilde-remoy.pdf.
Remøy, H., H. de Jonge, T. van der Voordt, H. Zijlstra, S. Borst, S. Rieuwerts & P. Koppels (2013), *Leegstandsmanagement van publiek vastgoed. Pilotstudie*, Faculteit Bouwkunde TU Delft i.o.v. Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag.
Retailagenda, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2015/03/17/retailagenda.html geraadpleegd 23 april 2015.
Leidelmeijer, K., G. Marlet, J. van Iersel, C. van Woerkens, H. van der Reijden (2008), *De Leefbaarometer: Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten: gemeten en vergeleken*, Rapportage instrumentontwikkeling, Amsterdam/Utrecht: Rigo/Atlas voor Gemeenten.
Rli (2014a), *Toekomst van de stad*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2014b), *Vrijkomend Rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
RVO (2013), *Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade*, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
RVO (2014a), *Transformatie en het bouwbesluit 2012*, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
RVO (2014b), *Transformatie en belasting*, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
RVO (2014c), Transformatie en geluid. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
Saedt, R.A.M. (2011), 'Einde van de huurbeeindigingsgrond dringend eigen gebruik wegens renovatie bij 290-bedrijfsruimte nabij?', *Vastgoedrecht* (2): 30-34.
Saris, J. (2013), 'Nieuwe waarde maken met cultureel erfgoed', pp. 129-143 in: S. Dommelen & C.-J. Pen (red.) Cultureel erfgoed op waarde geschat, economische waardering, verevening en erfgoedbeleid, Den Haag: Platform31.
Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Rotterdam/Den Haag: NAi uitgevers/RPB.
Smit, H. & F. Wassenberg (2015), 'Wie geeft vorm aan de gebouwde stad?' in: *De stad kennen, de stad maken*, Den Haag: Kennis voor Krachtige Steden (KKS).
Sorel, N., Buitelaar, E., L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011), *Omgevingsrechten en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Sorel, N., J. Tennekes & M. Galle (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Sorkin, Michael ed. (1992) *Variations on a theme park: the new American city and the end of public space*, Hill and Wang, New York.
Stadig, D. & E. Minderhoud (2014), 'Herbestemming, regelgeving en gemeente (2)', *Tijdschrift voor bouwrecht*, nr. 11: 1024-1033
Stoep, H. van der, J. Groot Nibbelink, M. Bonke & E. van der Krabben (2013), 'Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling', *Real Estate Research Quarterly*, (12)2: 40-51.
Stolwijk, I (2012), *Vastgoedeigenaren in de hoofdrol*, masterthesis planologie, Universiteit Utrecht.
Strijbosch Thunnissen (2013), *Retailscan Arnhem*, Arnhem: Strijbosch Thunnissen.
Strooper, Anet (2014), *Leefbaarheid in gevaar? Leefbaarheid en toerisme in de binnenstad van Amsterdam*, scriptie, Universiteit van Amsterdam.
Berge, J. ten & E. Jakobs (2012), *Drukte in de binnenstad*. Onderzoek en Statistiek (O&S), Gemeente Amsterdam.
Terlouw, J.C. & W.J.J. van der Heijde (1999), *Stadsdistributie: de bevoorrading van binnensteden*, Assen: Van Gorcum.
Tweede Kamer (2013), 'Motie van het lid Verhoeven', voorgesteld 7 november 2013, vergaderjaar 2013-2014, 33 750, nr. 29.
Tweede Kamer (2014), *Verslag van algemeen overleg*, 25 september, vergaderjaar 2014–2015, 31 757, nr. 56.
Twijnstra-Gudde (2014), *Sturen op het gebruik van maatschappelijk vastgoed*, gevonden op http://www.maatschappelijkvastgoed.nl/Files/20140624SeminarMaatschappelijkVastgoed_presentatie_1.pdf, geraadpleegd op 23 april 2015.
Veuger, J, e.a. (2012), *Barometer maatschappelijk vastgoed, visie en onderzoeken*, Hanzehogeschool Groningen.
Visie marktpartijen op winkellocatiebeleid (2014), http://www.detailhandel.nl/images/pdf/VZ_|_winkelgebiedvandetoekomstf_LP.pdf, geraadpleegd op 23 april 2015.
Visser, R. (2009), *Werk aan de winkel? Huurrecht middenstandsbedrijfsruimte*, master thesis, te vinden op: http://www.vastgoedkennis.nl/docs/MRE/09/Visser.pdf, bezocht 19 maart 2015.
VNG (2011), *Leegstand te lijf, handvatten voor langetermijnstrategie*, Den Haag: VNG.
Vos, S. (2014), 'Winkelleegstand onder de loep', *De Limburger*, 7 november.
Vught, Th. van (2014), *Verhuurder mag huurovereenkomst bedrijfsruimte opzeggen wegens onrendabele verhuur*, gevonden op: http://www.amsadvocaten.nl/blog/huurrecht/renovatie-grond-voor-beeindiging-huurovereenkomst-bedrijfsruimte/, bezocht op 19 maart 2015.
Webbericht MKB 31 maart 2010: http://www.mkb.nl/index.php?pageID=4&messageID=4469, bezocht 19 maart 2015;
Weltevreden, J. & Rietbergen, T. van (2009), 'The implications of e-shopping for in-store shopping at various shopping locations in the Netherlands', *Environment & Planning* B, 36, pp. 279-299.
Weltevreden, J., J. Bardoel & B. Schildkamp (2014), *Vestigingsvoorkeuren van webwinkels*, Centre for Applied Research on Economics & Management, Hogeschool van Amsterdam / Seinpost Adviesbureau BV.
Wiel, J. van de (1998), *Dyamiek in binnensteden: theorie en empirie van winkelvastgoed*, Assen: Van Gorcum.
Willigen, J. (2014), *De waarde van de structuur, een onderzoek naar de aantrekkingskracht van de binnenstad*, Scriptie, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
Wilson, J.Q. & G.L. Kelling (1982), 'Broken Windows', *The Atlantic*, March.
Wouden, R. van der (red.), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*, Den Haag/Rotterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/naio10.
Zukin, Sharon (1995), *The Cultures of Cities*, Cambridge, MA: Blackwell.
Zwaal, G.J.A. (2013), *Voorwaarden voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente*, Scriptie Master of Real Estate aan TiasNimbas.

Bijlage A – Gebiedsselectie

Binnenstad afgebakend

Hoe wordt de binnenstad in dit onderzoek afgebakend? Voor de meeste Nederlandse steden is het relatief eenduidig waar de binnenstad morfologisch ophoudt. Meestal is dat bij een singel of een voormalige stadsmuur. De grenzen zijn moeilijker te bepalen in steden uit het industriële tijdperk en bij nieuwe steden zoals Lelystad of Zoetermeer, maar zelfs deze steden hebben centrale kernen die als binnenstad kunnen worden aangemerkt. In het algemeen dragen de betreffende CBS-buurten namen zoals 'historische binnenstad' of 'centrum'.
In deze notitie is ervoor gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij eerder PBL-onderzoek. In navolging van de 'De staat van de ruimte' (PBL 2010a) worden de binnensteden geselecteerd die een winkelgebied bevatten in de klasse 'binnenstad' of 'hoofdwinkelgebied groot' (door Locatus gedefinieerd als 200 of meer aaneengesloten verkooppunten). In de meeste gevallen vallen de grenzen van de winkelgebieden min of meer samen met de CBS-buurtgrenzen. In de gevallen dat buurten en winkelgebieden maar gedeeltelijk overlappen, zijn de buurten relatief ruimhartig toegekend aan de binnensteden. Deze methode bepaalt dus niet zozeer waar de grenzen van de binnensteden liggen (dat zijn de CBS-buurtgrenzen), maar welke steden in de analyse worden meegenomen en welke CBS-buurten tot de binnenstad behoren. De keuze voor 200 of meer aaneengesloten winkels is enigszins arbitrair, maar een selectie op basis van bijvoorbeeld aantal bewoners of bedrijven is dat ook: er moet altijd een analytische grens worden getrokken.[1] Verder heeft de keuze voor winkelgebieden als selectiecriterium dan ook geen gevolgen voor de te onderzoeken problematiek: detailhandel is maar een van de vele onderwerpen.

Gebiedsindeling

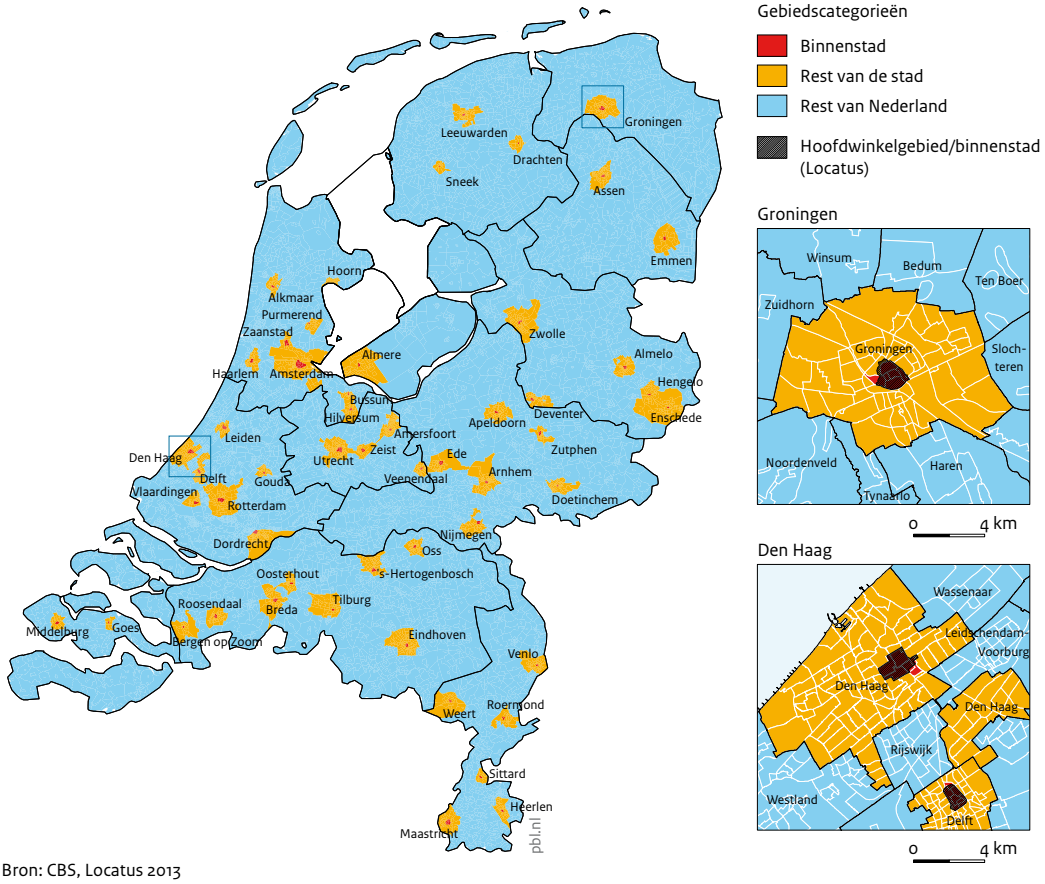
219 buurten zijn door deze methodiek aangemerkt als binnenstad, verspreid over een totaal van 53 binnensteden. Deze lijst wijkt enigszins af van de lijst in 'De staat van de ruimte' (PBL 2010a) en van Butink (2013) die dezelfde methode hebben toegepast. Doordat winkels verdwijnen, vallen sommige winkelgebieden niet meer in de categorie 'binnenstad' of 'hoofdwinkelgebied groot', zoals in Alphen a/d Rijn, Gorinchem, Hoogeveen, Meppel en Schiedam, omdat ze onder de 200-verkooppunten grens zijn gevallen.
Om de binnenstad met andere gebieden te kunnen vergelijken wordt elk buurt in Nederland ingedeeld in een uitsluitende categorie: binnenstad, de rest van de stad of de rest van Nederland. Omdat de drie categorieën elkaar uitsluiten, tellen ze altijd op tot 100 procent.

- Binnenstad = buurt maakt onderdeel uit van een binnenstad;
- Rest van de stad = buurt maakt geen onderdeel uit van een binnenstad, maar bevindt zich wel binnen een woonplaats[2] met een binnenstad;
- Rest van Nederland = buurt valt buiten een woonplaats met een binnenstad.

Met behulp van de indeling in binnensteden, de rest van de stad en de rest van Nederland is het mogelijk de relatieve positie van de binnenstad te schetsen op allerlei indicatoren (bijvoorbeeld demografie, economische activiteit, vastgoedontwikkeling). Ook kunnen binnensteden onderling worden vergeleken en gerangschikt. Hoewel de binnenstad in dit onderzoek de belangrijkste eenheid vormt, zal het in sommige gevallen nodig zijn om verder in te zoomen. Hier kunnen nauwkeuriger gegevens worden gepresenteerd over bijvoorbeeld de locatie van maatschappelijk vastgoed, kantoren of winkels. Vanwege databeperkingen wordt niet systematisch gekeken naar ontwikkelingen binnen binnensteden, zoals de discussie over de bestendigheid van A-, B- en C-winkelstraten.[3]

Figuur B1

Afbakening gebiedscategorieën veerkrachtige binnenstad



Bron: CBS, Locatus 2013

Bijlage B – Clusteranalyse

Werkwijze

De individuele 53 binnensteden vormen de eenheden van de clusteranalyse. Het doel is om op basis van relevante criteria binnensteden te groeperen die min of meer op elkaar lijken. Voor een zinnige vergelijking is de keuze voor het aantal clusters belangrijk. Voor de analyse is gewerkt met opdrachten voor vier tot zes clusters met de veronderstelling dat een of twee uitbijterscategorieën kunnen voorkomen (dit blijkt meestal te kloppen).
De clusteranalyse wordt iteratief uitgevoerd om een relatief gelijke verdeling van eenheden over de groepen te krijgen.

Significantie van variabelen

Het is de bedoeling om clusters te krijgen die de relevante indicatoren zo veel mogelijk meenemen. Bij de diverse uitvoeringen van de analyse wordt daarom voorkomen dat een bepaalde indicator te dominant wordt (in een dergelijke situatie kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld de logaritme te nemen in plaats van een absolute waarde). Andersom is het mogelijk dat een indicator heel weinig samenhang vertoont met andere indicatoren en min of meer willekeurig over de eenheden is verspreid. Een dergelijke indicator legt weinig gewicht in de schaal en is in principe niet significant. In zo'n geval kan de indicator worden verwijderd zonder dat dit de analyse beïnvloedt.
Wat er overblijft na deze aanpassingen, zijn alleen de indicatoren die er toe doen ($p<1{,}0$). Zo bleken indicatoren zoals grondoppervlakte, de bereikbaarheid van voorzieningen zoals musea, poppodia en intercitystations niet relevant voor de indeling van de binnensteden.
Dit geldt ook voor sociale veiligheid (ondanks de stelling vanuit de 'broken window theory' dat sociale veiligheid samenhangt met omgevingsfactoren zoals leegstand).
In feite is de relatie tussen winkelleegstand en sociale veiligheid juist positief, maar dan niet in een significante mate.
Na ongeveer tien pogingen is het gelukt op basis van relevante en evenwichtige indicatoren een clustering van vijf groepen te maken die min of meer even groot zijn.

Deze indicatoren zijn weergegeven in tabel B1. Hoe lager de waarde bij significantie, hoe relevanter dit is voor de clusteranalyse. Bijna alle variabelen blijken zeer relevant ($p<0{,}05$). De minst relevante zijn woningleegstand, (structurele) kantorenleegstand en de ontwikkeling van WOZ-waardes. Hier moet worden benadrukt dat de significantie niet moet worden gelezen als een algemene uitspraak over welke indicatoren met elkaar samenhangen: de significantie geldt alleen voor deze clustervorming. Om te achterhalen welke factoren het meest samenhangen met bijvoorbeeld winkelleegstand, is een regressieanalyse nodig; dit ligt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Clusterscores en profielbepaling

De resultaten van de clusteranalyse zijn gebruikt om profielen van binnensteden te bepalen. Aangezien er bij de laatste uitvoering geen uitbijterscategorieën waren, was het mogelijk om de clusters één op één om te zetten naar profielen (geen samenvoeging nodig), maar dan met een andere volgorde. Om de volgorde van de clusters te bepalen werd gekeken naar de statistische afstand tussen de clusters. Deze afstanden zijn weergegeven in tabel B2. Zo is te zien dat voor bijvoorbeeld cluster 1 cluster 4 het meest dichtbij is, gevolgd door 2, 3 en uiteindelijk 5. De clusters die het meest van elkaar verwijderd zijn, zijn 4 en 5.

Na het bepalen van de profielen (A t/m E) kunnen deze nader worden bekeken in termen van de diverse variabelen. Tabel B3 laat de gemiddelde scores per cluster/profiel zien, waarbij de meest extreme scores rood en groen zijn gemarkeerd; in het algemeen kan rood worden bestempeld als ongunstig en groen als gunstig in termen van eigenschappen en problematiek. Zo is te zien dat profiel A veruit de hoogste dichtheid heeft van rijksmonumenten en profiel E de laagste, dat profiel A de minste winkelleegstand en E de meeste. Ook is duidelijk dat de leegstand van woningen minder goed samenhangt met de andere variabelen: de woningleegstand is het laagst in gebieden waar bijvoorbeeld de winkelleegstand hoog is.

Tabel B1

Significantie van indicatoren clusteranalyse

Naam indicator	Beschrijving	Bron	Significantie
Rijksmon_dicht	Dichtheid van rijksmonumenten BS*	RCE	,001
Klantenpotentieel_saldo relatief	Mate van concurrentie voor klanten (%)	CBS	,000
woz_groeipct_0413	Groei WOZ-waarde BS**	CBS	,104
a_inw_2013_ln	Inwoners BS (log)	CBS	,000
inwoners_groeipct_0413	Groei inwoners BS (%)	CBS	,015
bev_dich_ln_2013	Bevolkingsdichtheid BS	CBS	,000
bevolkingsgroei_gemeente2014-2040	Prognose gemeentelijke groei (Corop+)	CBS	,000
bevolkingsgroei_coropplus2014-2040	Prognose regionale groei (Corop+)	CBS	,001
p_00_14_2013	Aandeel kinderen BS (% 0-14)	CBS	,000
p_65_00_2013	Aandeel ouderen BS (% 65+)	CBS	,000
ho-studenten_pct	Aandeel studenten (%)	CBS	,002
woningen_leegstand_pct2013	Woningleegstand (%)	CBS	,003
woningen_leegstand_groeipct	Woningleegstand groei (%)	CBS	,701
banen_dich_2013_ln	Banendichtheid BS	Lisa	,000
banen_groeipct04-13	Groei fte's zakelijk dienstverlening BS (log)	Lisa	,030
banen_zkd_dich_2013_ln	Banendichtheid BS	Lisa	,000
banen_zkd_groeipct04-13	Groei fte's zakelijk dienstverlening BS (%)	Lisa	,000
banen_entropy_2013	Variëteit sectoren economie BS	Lisa	,001
kantoren_vvo_dich_ln	Dichtheid kantoren	Bak	,000
kantoren_bs_aanbodpct_vvo_2014	Kantorenleegstand m2 BS (%)	Bak	,438
kantoren_bs_structureelaanbodpct_vvo_2014	Structurele kantorenleegstand m2 BS (%)	Bak	,116
winkel_wvo_dich_ln	Dichtheid winkels BS	Locatus	,000
winkelleegstand_wvo_pct	Winkelleegstand m2 BS (%)	Locatus	,010
winkelleegstand_wvo_struct_pct	Structurele winkelleegstand BS (%)	Locatus	,042
winkel_filialisering_pct	Filialisering BS (%)	Locatus	,000
winkelbranche_entropy	Variëteit winkelbranches BS	Locatus	,000

** BS is binnenstad*
*** Alle vaste data zijn van 2013 en alle groeicijfers betreffen de periode 2004-2013.*

Tabel B2

Afstanden tussen de clusters

	Distances between Final Cluster Centers				
Cluster	1 (B)	2 (C)	3 (D)	4 (A)	5 (E)
1 (B)		10,796	10,996	5,360	25,317
2 (C)	10,796		10,375	10,036	21,084
3 (D)	10,996	10,375		12,147	15,677
4 (A)	5,360	10,036	12,147		27,076
5 (E)	25,317	21,084	15,677	27,076	

Tabel B3

Gemiddelde score van profielen op indicatoren van de clusteranalyse

	Cluster / Profiel				
	1/B	2/C	3/D	4/A	5/E
Rijksmon_dicht	1.86	2.48	2.18	4.99	0.31
Klantenpotentieel_saldo relatief	0.68	-0.03	0.17	0.35	0.17
a_inw_2013_ln	8.97	9.25	8.23	9.5	8.15
inwoners_groeipct_0413	0.16	0.04	0.09	0.09	0.04
bev_dich_ln_2013	8.81	8.96	8.53	9.06	8.36
bevolkingsgroei_gemeente2014-2040	0.13	0.08	0	0.15	0.02
bevolkingsgroei_coropplus2014-2040	0.09	0.07	-0.01	0.12	-0.02
p_00_14_2013	5.71	13.99	7.53	9.45	7.12
p_65_00_2013	11.87	17.37	21.91	10.61	36.96
ho-studenten_pct	0.1	0.05	0.05	0.09	0.04
banen_dich_2013_ln	8.1	7.09	7.13	8.06	6.98
banen_groeipct04-13	0	-0.03	-0.14	-0.03	-0.11
banen_zkd_dich_2013_ln	3.47	2.28	2.53	3.24	2.08
banen_zkd_groeipct04-13	0.01	0.04	-0.24	0.03	-0.19
banen_entropy_2013	2.23	2.22	2.09	2.29	1.96
kantoren_vvo_dich_ln	10.71	8.82	9.26	10.4	9.17
kantoren_bs_aanbodpct_vvo_2014	0.14	0.19	0.11	0.11	0.13
kantoren_bs_structureelaanbodpct_vvo_2014	0.09	0.05	0.04	0.03	0.05
winkel_wvo_dich_ln	9.9	9.32	9.42	9.82	9.41
winkelleegstand_wvo_pct	0.11	0.14	0.12	0.08	0.15
winkelleegstand_wvo_struct_pct	0.02	0.03	0.03	0.01	0.04
winkel_filialisering_pct	0.46	0.41	0.43	0.37	0.51
winkelbranche_entropy	3.83	4.04	3.86	3.98	3.81
woningen_leegstand_pct2013	10.21	7.01	13.6	11.83	9.67
woningen_leegstand_groeipct	-0.14	-0.27	-0.14	-0.21	-0.19
woz_groeipct_0413	0.75	0.58	0.69	0.77	0.65

Tabel B4

Binnensteden en hun profielen

Case-nummer	WP2014_NAAM	Cluster / profiel	Afstand
2	's-Hertogenbosch	1/B	3,869
5	Almere	1/B	5,297
6	Amersfoort	1/B	4,760
9	Arnhem	1/B	2,543
12	Breda	1/B	2,550
20	Eindhoven	1/B	4,869
22	Enschede	1/B	4,759
25	Groningen	1/B	6,698
31	Leeuwarden	1/B	5,673
35	Nijmegen	1/B	4,292
41	Rotterdam	1/B	4,975
17	Dordrecht	2/C	5,861
19	Ede	2/C	4,069
24	Gouda	2/C	6,276
30	Hoorn	2/C	5,906
48	Vlaardingen	2/C	6,347
50	Zaandam	2/C	3,014
51	Zeist	2/C	4,705
8	Apeldoorn	3/D	5,121
11	Bergen op Zoom	3/D	5,231
13	Bussum	3/D	4,806
23	Goes	3/D	2,467
28	Hengelo	3/D	5,938
33	Maastricht	3/D	11,167
34	Middelburg	3/D	7,482
38	Purmerend	3/D	4,538
39	Roermond	3/D	4,167
40	Roosendaal	3/D	5,931
42	Sittard	3/D	8,604
43	Sneek	3/D	7,649
44	Tilburg	3/D	7,880
47	Venlo	3/D	13,719
52	Zutphen	3/D	6,082

Case-nummer	WP2014_NAAM	Cluster / profiel	Afstand
1	's-Gravenhage	4/A	5,640
3	Alkmaar	4/A	2,703
7	Amsterdam	4/A	6,793
14	Delft	4/A	2,925
15	Deventer	4/A	5,269
26	Haarlem	4/A	2,355
29	Hilversum	4/A	5,975
32	Leiden	4/A	5,374
45	Utrecht	4/A	4,291
53	Zwolle	4/A	2,044
4	Almelo	5/E	8,103
10	Assen	5/E	5,100
16	Doetinchem	5/E	7,464
18	Drachten	5/E	6,281
21	Emmen	5/E	21,553
27	Heerlen	5/E	5,239
36	Oosterhout	5/E	4,032
37	Oss	5/E	8,352
46	Veenendaal	5/E	8,325
49	Weert	5/E	11,422

Noten

1 In een rapport over binnensteden en bewoners volgde Raets (2011) een andere methode. Deze is gebaseerd op het aantal inwoners in de gemeente en op woonplaats en historiciteit (alleen die met stadsrechten). Behalve Helmond zijn alle 35 door het CBS geselecteerde binnensteden in deze studie meegenomen.

2 Als tussenlaag zijn de woonplaatsen (boven gemeenten) gekozen, omdat veel gemeenten meerdere woonplaatsen bevatten. Echter, de grenzen van de woonplaatsen vallen niet altijd samen met de buurtgrenzen. Dit komt doordat gemeenten niet verplicht zijn hun buurtgrenzen te harmoniseren met hun woonplaatsgrenzen. Om hier toch mee te kunnen werken is er een spatial join uitgevoerd in ArcMap. Zodoende is nu van elke buurt bekend in welke woonplaats het merendeel ligt, en in welke gemeente.

3 Het PBL beschikt wel over data op verkooppuntniveau, maar niet over de indeling in A-, B- en C-locaties. Bovendien wordt de ABC-indeling individueel bepaald per binnenstad en de steden zijn dus niet onderling vergelijkbaar.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjebuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl
@leefomgeving

Juni 2015