



Planbureau voor de Leefomgeving

DE BESTENDIGE BINNENSTAD

Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de Nederlandse binnenstad

Notitie

David Evers, Joost Tennekes, Frank van Dongen

15 december 2014

PBL
2014

Inhoud

Conclusies	4
1 Aanleiding	5
1.1 Vraagstelling	5
1.2 Leeswijzer	6
2 Analyse	7
2.1 Leegstand gemeten	8
2.1.1 Stand van zaken	8
2.1.2 Soorten leegstand	9
2.1.3 Ruimtelijke verschillen	12
2.1.4 Leegstand als maatschappelijk probleem	13
2.1.5 Leegstand institutioneel verklaard	14
2.2 Leefklimaat en voorzieningsniveau	17
2.2.1 Binnenstad als woonplaats	17
2.2.2 Binnenstad als bezoekplaats	20
2.3 Vestigingsklimaat en economische structuur	23
2.3.1 Binnenstad als vestigingsplaats	23
2.3.2 Sectorstructuur van de binnenstad	25
3 Literatuur	28
4 Bijlage a	31
5 Bijlage b	32
6 Bijlage c	33
7 Colofon	36

Conclusies

- De angst voor uitholling van binnensteden is deels ongegrond. De leegstand van winkels en kantoren loopt momenteel weliswaar op, maar er is veel potentie voor functieverandering, bijvoorbeeld van winkels of kantoren naar woningen.
- Mede vanwege ruimtegebrek loopt de groei van bedrijven en werkgelegenheid in binnensteden achter bij die in andere gebieden, maar dat zegt weinig over de vitaliteit van die binnensteden. In de binnensteden is de kantorenleegstand kleiner dan elders.
- Er zijn grote verschillen tussen binnensteden onderling, waardoor strategieën ter versterking van de leefbaarheid en vitaliteit maatwerk vergen. Gezien het schaalniveau is dit vooral een lokale en regionale aangelegenheid.
- In binnensteden is de belemmerende werking van nationale regelgeving niet wezenlijk groter dan daarbuiten. De meeste (belemmerende) regelgeving is lokaal van aard.

In de maatschappelijke en politieke discussie is er grote bezorgdheid over oplopende leegstand in de Nederlandse binnensteden. Het schrikbeeld is de Amerikaanse *doughnut cities*: steden met een volledig uitgeholde kern. Deze angst is deels ongegrond. Sinds de crisis loopt de winkelleegstand in de Nederlandse binnensteden weliswaar harder op dan daarbuiten, maar daarvoor was de winkelleegstand juist kleiner dan elders. Een verklaring is dat de winkelfunctie in binnensteden voor een belangrijk deel uit recreatief winkelen bestaat, wat relatief conjunctuurgevoelig is. In Nederland staan meer kantoren dan winkels leeg, maar in de binnensteden is de kantorenleegstand juist kleiner dan elders. Bovendien is binnenstedelijke kantoorleegstand minder structureel van karakter dan elders. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen binnensteden onderling en binnen binnensteden wat leegstand betreft.

Er is ook grote bezorgdheid in de maatschappelijke en politieke discussie over de vitaliteit van de Nederlandse binnensteden; deze zou terrein verliezen ten opzichte van de rest van de stad. Ook deze stelling kan niet onderbouwd worden. Over het algemeen zijn binnensteden, door de aanwezige kwaliteiten (gevarieerde sectorstructuur, publieksvoorzieningen, soort gebouwen en historie) en de locatie (bereikbaarheid van mensen en bedrijven), beter in staat dan andere gebieden om zichzelf opnieuw uit te vinden. Op dit moment groeit de woonfunctie bijvoorbeeld, wat niet meteen op een achteruitgang van het leefklimaat duidt. In binnensteden is de belemmerende werking van nationale regelgeving bovendien niet wezenlijk groter dan daarbuiten. De meeste (belemmerende) regelgeving, zoals parkeernormen en gedetailleerde bestemmingen, is lokaal van aard.

Er is veel aandacht voor strategieën om de positie van de binnenstad te versterken. De ene binnenstad is de andere niet, dus maatwerk is vereist. Transformatie van leeg winkel- en kantoorvastgoed naar woningen is relatief kansrijk in stedelijke gebieden waar nog hoge druk is op de woningmarkt, zoals in de Noordvleugel van de Randstad. In steden in krimpgedebieden ligt eerder sloop en terughoudende regionale programmering voor de hand. In de praktijk zou elke stad een eigen mix van beide oplossingen moeten maken. Gezien het schaalniveau (vaak gaat het om een strategie op straatniveau) is een rol voor de Rijksoverheid niet vanzelfsprekend. Tegelijkertijd is er wel een rol weggelegd voor coördinatie op regionaal niveau.

1 Aanleiding

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft op 6 december 2013 het PBL gevraagd om onderzoek te doen naar de Nederlandse binnensteden (zie bijlage a). Hiermee wordt gevolg gegeven aan de motie van Tweede Kamerlid Kees Verhoeven (D66), aangenomen op 7 november 2013. In de 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' (zie bijlage b).

In de voorliggende notitie komen alle in de motie genoemde onderwerpen aan bod. In de komende paragrafen wordt de huidige staat van de binnensteden aan de hand van diverse indicatoren geschetst; ze geven inzicht in enerzijds het leefklimaat en voorzieningenniveau (belangen van bewoners en bezoekers) en anderzijds het vestigingsklimaat en de economische structuur (belangen van bedrijven en beleggers). Dit doen we door de binnenstad steeds af te zetten tegen het omliggend stedelijk gebied (woonplaats) en de rest van Nederland. Zo wordt de problematiek van de binnenstad in perspectief gebracht en kunnen uitspraken gedaan worden of de situatie in binnensteden 'ernstiger' is dan daarbuiten. Daarnaast worden binnensteden onderling vergeleken om de regionale en lokale diversiteit in de problematiek te illustreren.

Om de 'toekomstige kansen' en 'belemmerende factoren' te identificeren worden enkele relevante maatschappelijke, ruimtelijke en economische trends gesignaleerd. We gaan niet in op de vele mogelijke strategieën die kunnen worden toegepast om binnensteden te beschermen of versterken, omdat die door andere partijen (onder andere Platform 31) al uitvoerig worden onderzocht. Wel kijken we naar de institutionele factoren zoals regelgeving die de binnenstedelijke problematiek kunnen verergeren of oplossingen in de weg kunnen staan.

Verder wordt in de motie gesteld dat in binnensteden het 'economisch klimaat onder toenemende druk staat door onder meer verschraling en leegstand'. Het PBL wil het voorgestelde verband niet als gegeven aannemen, maar dit juist onderzoeken. Ook de in de motie genoemde stelling dat mondiale trends leiden tot 'grotere en sterkere steden met steeds zwakkere binnensteden' wordt hier niet als uitgangspunt genomen, maar als onderwerp van het onderzoek.

1.1 Vraagstelling

Doel van het onderzoek is het zo goed mogelijk antwoord geven op de vragen van de motie-Verhoeven en daarnaast het waarheidsgehalte van enkele aannames binnen de motie actief te onderzoeken. De vraagstelling die daarbij hoort is:

Hoe ontwikkelen binnensteden zich in termen van leegstand, leefklimaat, voorzieningenniveau, vestigingsklimaat en economische structuur? Welke processen spelen hierbij een rol? In hoeverre vormt (nationale) regelgeving een belemmering voor doorontwikkeling en transformatie van leegstaand vastgoed?

1.2 Leeswijzer

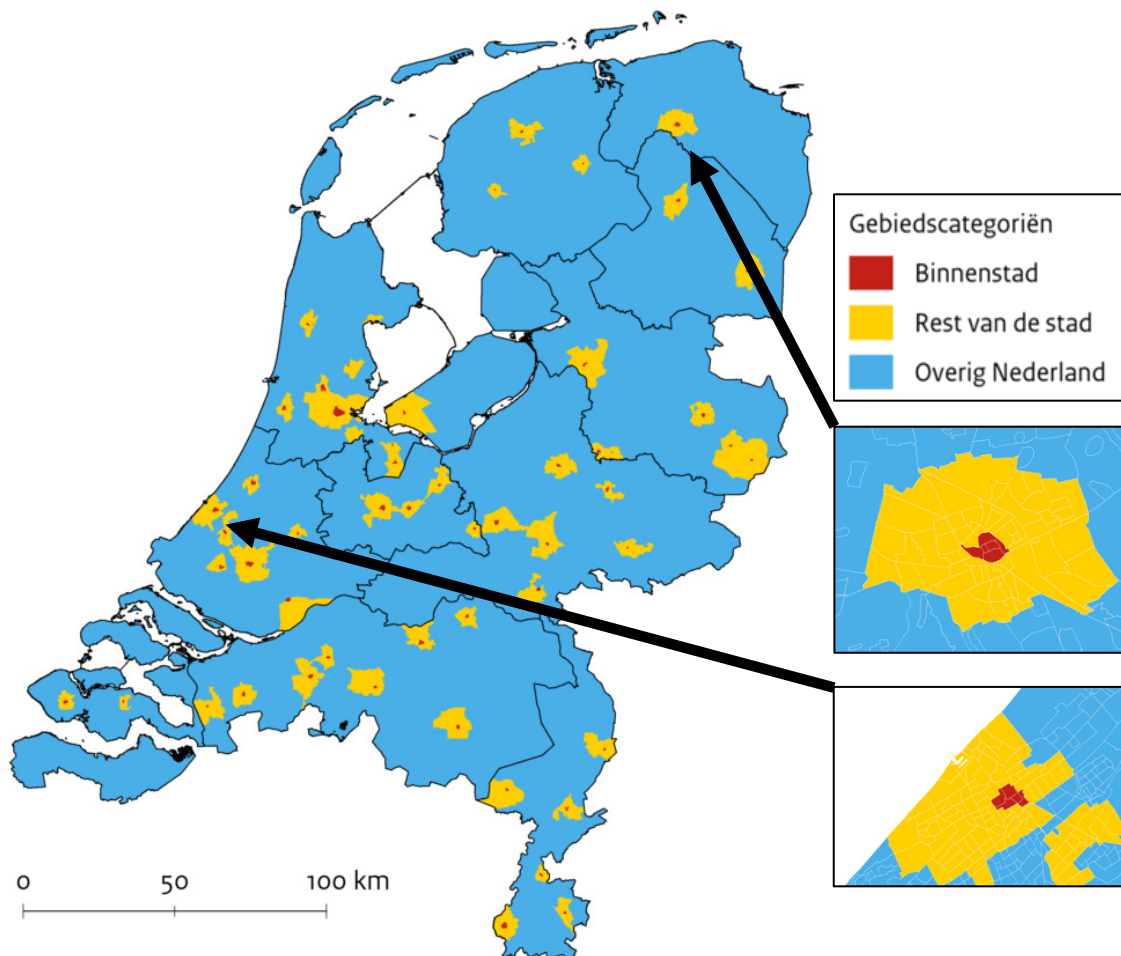
Gezien de beperkte omvang van deze notitie zijn slechts de belangrijkste bevindingen van het onderzoek vermeld. Het eerste deel gaat in op leegstand in binnensteden en op de vraag in hoeverre dit een maatschappelijk probleem is. Daarbij kijken we naar de institutionele factoren van leegstand in binnensteden. Het tweede deel beschouwt de binnenstad als woon- en bezoekplaats en kijkt hoe binnensteden zich ontwikkelen in termen van leefklimaat en voorzieningenniveau. Het derde deel beschouwt de binnenstad als plaats om te werken, en kijkt naar hoe binnensteden zich ontwikkelen in termen van vestigingsklimaat en economische structuur. De notitie sluit af met algemene bevindingen en beleidsimplicaties.

Verdere onderbouwing van dit onderzoek volgt in een uitgebreider en gedetailleerder PBL-achtergrondrapport. Dat rapport bevat bovendien cases van een aantal binnensteden en analyses van profielen (typen) van binnensteden. Beoogde publicatiedatum is april 2015.

2 Analyse

Voor de selectie en afbakening van binnensteden hebben we ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerder PBL-onderzoek (PBL 2010). De gehanteerde methodiek wordt uitvoerig beschreven in bijlage c. Deze methode levert 53 binnensteden in Nederland op. Vervolgens wordt elke buurt in heel Nederland ingedeeld in drie, elkaar uitsluitende, categorieën: binnenstad, rest van de stad of overig. 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.

Figuur 1: Selectie 53 binnensteden



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

2.1 Leegstand gemeten

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 hier willen beantwoorden is of die angst terecht is.

Hoeveel leegstand is er in binnensteden en hoe steekt die af bij de omliggende wijken, dorpen en andere (binnen)steden? Waar is de leegstand gelokaliseerd in binnensteden? Om wat voor soort leegstand gaat het? Daarnaast stellen we ons de normatieve vraag: hoe erg is leegstand en voor wie? We richten ons in het bijzonder op leegstand van winkels en kantoren.¹ Bij onze data-analyse sluiten we aan bij de analyses die vorig jaar door het PBL zijn uitgevoerd in het kader van het rapport *Gebiedsontwikkeling en Commerciële Vastgoedmarkten* (Buitelaar et al. 2013). Die analyses zijn geactualiseerd, uitgebreid en verbijzonderd voor binnensteden.

2.1.1 Stand van zaken

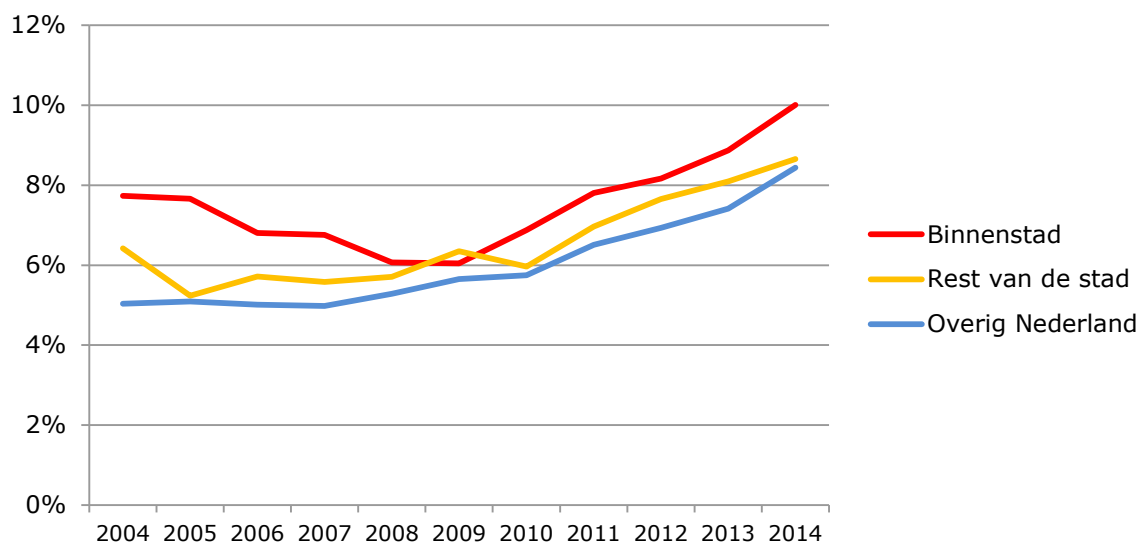
De ontwikkeling van leegstand kan niet los worden gezien van ontwikkelingen van de voorraad vastgoed als geheel. Hoewel het aandeel van binnensteden in de totale hoeveelheid vierkante meters winkelvloeroppervlakte (WVO) in Nederland met 15 procent bescheiden is, gaat het in absolute zin om een grote concentratie op een klein gebied. Daarbij is het aandeel winkelmeters in 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 om zich te ontwikkelen, zonder dat er veel fysieke uitbreidingsmogelijkheden zijn.

Bij kantoren is een vergelijkbaar beeld te zien: er is een relatief klein en relatief stabiel aantal vierkante meters in binnensteden. Het *aandeel* verhuurbare oppervlakte (VVO) van kantoren in binnensteden in de totale voorraad is echter wel afgenomen van 21,5 procent in 2000 naar 18,5 procent in 2014. Tot 2012 groeide de kantorenvorraad in Nederland, maar dan vooral buiten binnensteden. Sindsdien is die voorraad als geheel heel licht afgenomen.

De winkelleegstand is in binnensteden groter dan daarbuiten en loopt sinds de crisis ook sneller op (zie figuur 2). Toch is het verschil tussen leegstand in binnensteden en de overige gebieden nu minder prominent dan tien jaar geleden. Hoewel de trend op dit moment ongunstig is voor binnensteden, is het te vroeg om conclusies te trekken over het structurele karakter daarvan, laat staan om te spreken van uitholling.

¹ De focus op commercieel vastgoed heeft vooral te maken met databeschikbaarheid. In het achtergrondrapport besteden we ook aandacht aan (leegstand) maatschappelijk vastgoed en woningen.

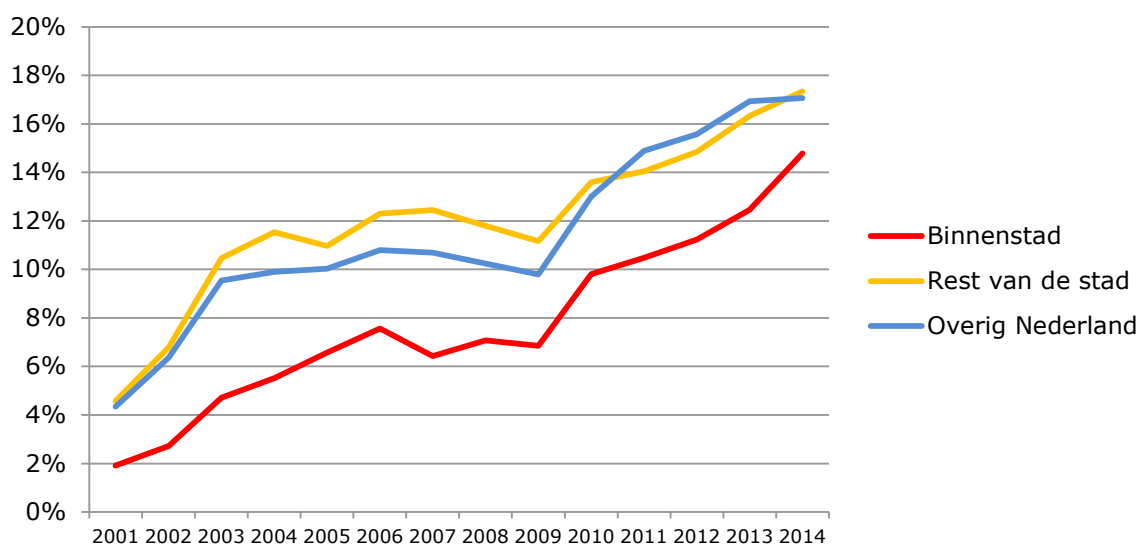
Figuur 2: Ontwikkeling leegstandspercentage winkels (WVO) per gebiedscategorie



Bron: Locatus, bewerking auteurs

Het beeld bij kantorenleegstand ziet er anders uit. In figuur 3 is duidelijk te zien dat de kantorenleegstand in binnensteden enkele procentpunten lager ligt dan elders. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het voorzieningenniveau in binnensteden. Koster (2013) laat zien dat kantoren nabij voorzieningen meer gewild zijn.

Figuur 2: Ontwikkeling leegstandspercentage kantoorvloeroppervlak per gebiedscategorie



Bron: Bak, bewerking auteurs

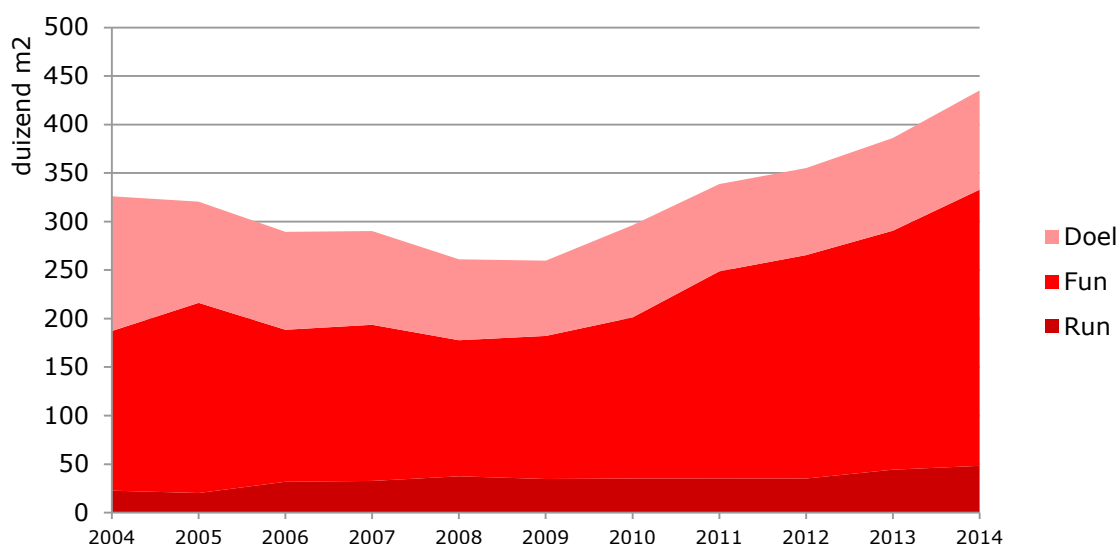
2.1.2 Soorten leegstand

Door alle vierkante meters leegstand bij elkaar op te tellen, kan de suggestie worden gewekt dat al die vierkante meters problematisch zijn en aangepakt dienen te worden. Hiermee doen we onvoldoende recht aan de grote verschillen aan de aard en de effecten van de leegstand. Een eerste onderscheid dat gemaakt kan worden is naar het type winkel dat het pand verlaten heeft. In aansluiting op Evers et al. (2005) maken we een indeling van winkels op basis van het koopmotief, namelijk 'runshoppen' (even boodschappen doen), 'funshoppen' (recreatief winkelen) en 'doelgerichtshoppen' (grote aankopen van bijvoorbeeld wit- en bruingoed, auto's of meubels). Kijkend naar de oorsprong van de winkelleegstand valt op dat de leeg-

stand in binnensteden vooral het gevolg is van stoppen van winkels in het segment van funshopping (zie figuur 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 (steden en overig Nederland bij elkaar), waar de leegstand grotendeels het gevolg is van het opdoeken van winkels in het segment doelshopping (50 procent) en minder van funshop-winkels (30 procent). Deze uitkomsten zijn weinig verrassend gezien de dominantie van funshopping in binnensteden en de dominantie van doelshopping daarbuiten.

Verhoudingsgewijs staan in de binnensteden veel winkelpanden leeg waar voorheen winkels van de categorie doelshopping gevestigd zaten (bruin- en witgoed, meubels, automaterialen). Er is sprake van een significante afname van deze winkelsoort in binnensteden (circa 280.000 vierkante meter WVO oftewel 31 procent) sinds 2004. Een mogelijke verklaring voor de grotere kans op leegstand voor dit type winkels is dat ze vaker in minder courante panden en op minder gewilde locaties zoals aanloopstraten gevestigd zijn.

Figuur 4: Ontwikkeling leegstand winkels (WVO) naar koopmotief in de binnensteden



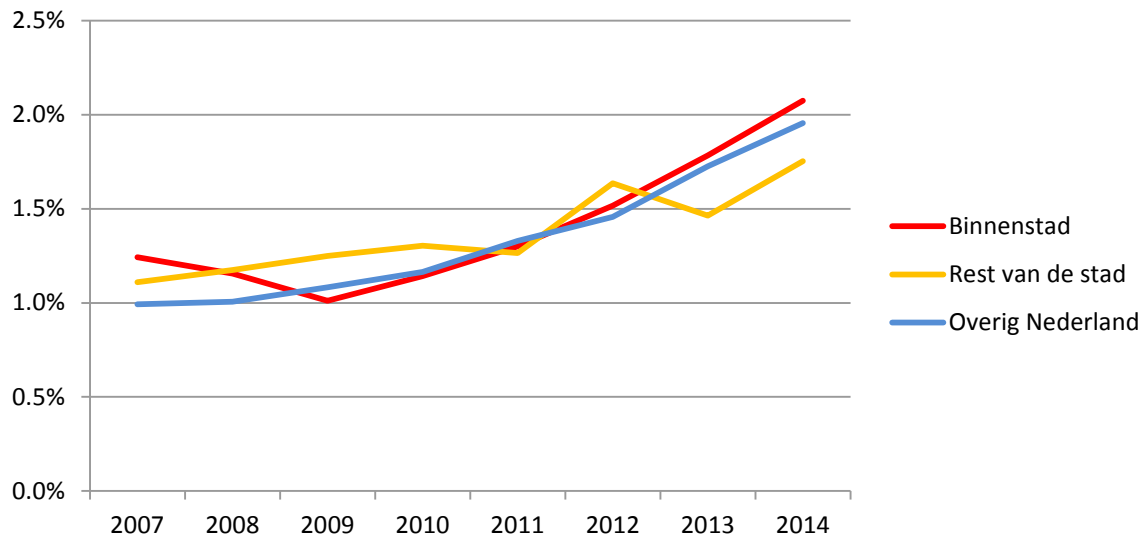
Bron: Locatus, bewerking auteurs

Winkelleegstand kan ook verband houden met de omvang van het pand. Met name grote winkelketens vragen om steeds grotere oppervlaktes (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Het is echter moeilijk te zeggen of de toename van winkelleegstand in 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 zijn als de in gebruik zijnde panden: in de rest van Nederland zijn de leegstaande panden gemiddeld aanzienlijk kleiner. Het verschijnsel dat winkelpanden leeg staan omdat ze 'te klein zijn' geldt dus juist minder voor binnensteden. Dat betekent natuurlijk niet dat in individuele gevallen een te klein pand geen probleem kan zijn, alleen dat deze panden juist in de binnenstad relatief snel opgevuld worden. Voor kantoren ligt dat anders. Zowel in binnensteden als in de overige gebiedscategorieën zijn lege panden gemiddeld kleiner dan verhuurde panden.

Een ander belangrijk kenmerk van leegstaand is de duur ervan. Over het algemeen wordt leegstand van minder dan een jaar gezien als 'frictieleegstand'. Frictieleegstand is nodig om een markt goed te laten functioneren. Het zorgt er namelijk voor dat mensen en bedrijven die ruimte zoeken niet nodeloos hoeven te 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 wordt gezien als problematisch en komt om deze reden in aanmerking voor transformatie of sloop. Het percentage structurele winkel-leegstand in de binnensteden wijkt niet af van de rest van Nederland maar volgt de trend van de afgelopen jaren (zie figuur 5). Dit in tegenstelling tot de algehele winkelleegstand welke in de binnensteden twee procentpunten hoger ligt. Dit betekent dat ondanks het feit dat het winkelleegstandspercentage in de binnensteden hoger ligt, het *structurele* probleem nauwelijks groter is dan in de rest van Nederland (een fractie van een procent). Dit is een tweede nuanciering van de angst voor uitholling.

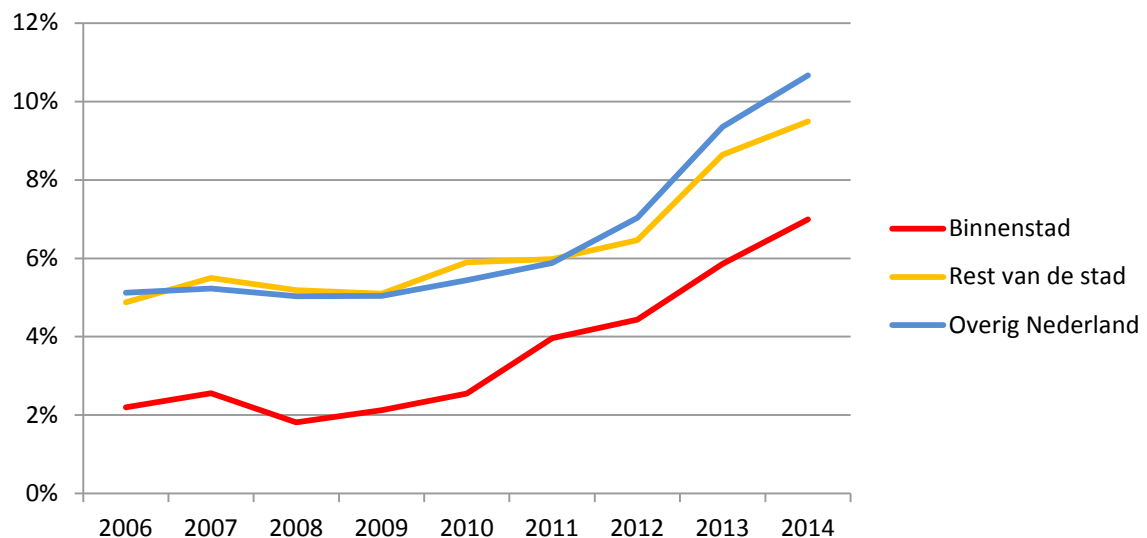
Figuur 5: Percentage structurele leegstand winkels (WVO) per gebiedscategorie



Bron: Bak, bewerking auteurs

Voor de kantoren is de structurele kantorenleegstand in binnensteden duidelijk kleiner dan elders (figuur 6). Dit verschil is zelfs groter dan het verschil bij de algehele kantorenleegstand (figuur 2). Desalniettemin is ook in de binnensteden het percentage structurele kantorenleegstand in de afgelopen jaren sterk gestegen richting de 7 procent. Dit leegstandspercentage is overigens veel sterker dan bij winkels.

Figuur 6: Percentage structurele leegstand kantoren (VVO) per gebiedscategorie

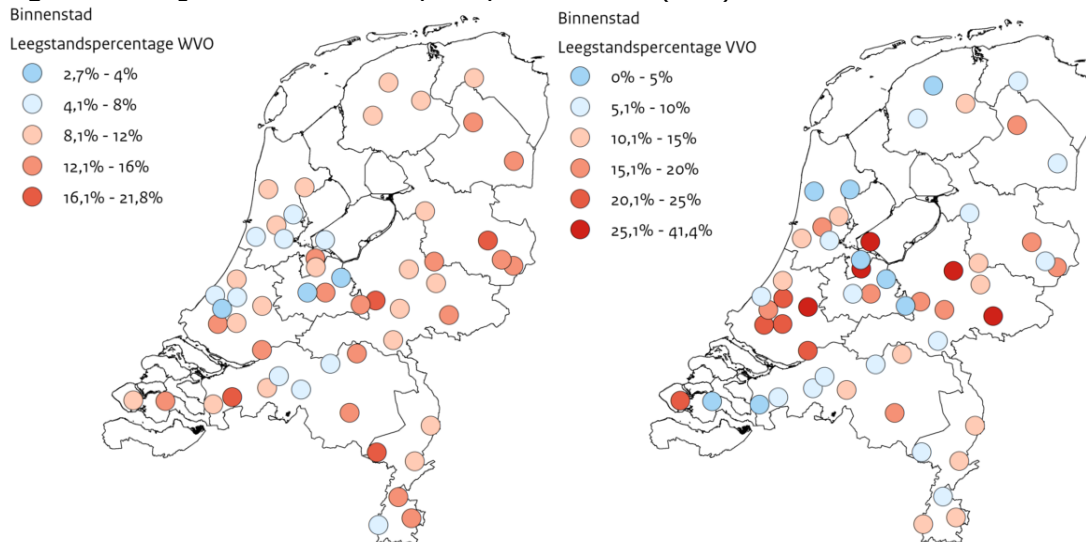


Bron: Locatus, bewerking auteurs

2.1.3 Ruimtelijke verschillen

Figuur 7 laat de ruimtelijke spreiding van de binnenstedelijke leegstand voor winkels en kantoren zien. De winkelleegstand is het grootst buiten de Randstad (met uitzondering van enkele Brabantse steden en Maastricht). Kantorenleegstand daarentegen is een groter probleem voor binnensteden in de Randstad. Er zijn ook binnensteden die kampen met zowel hoge winkel- als kantorenleegstand.

Figuur 7: Leegstand van winkels (WVO) en kantoren (VVO) in de binnensteden in 2014

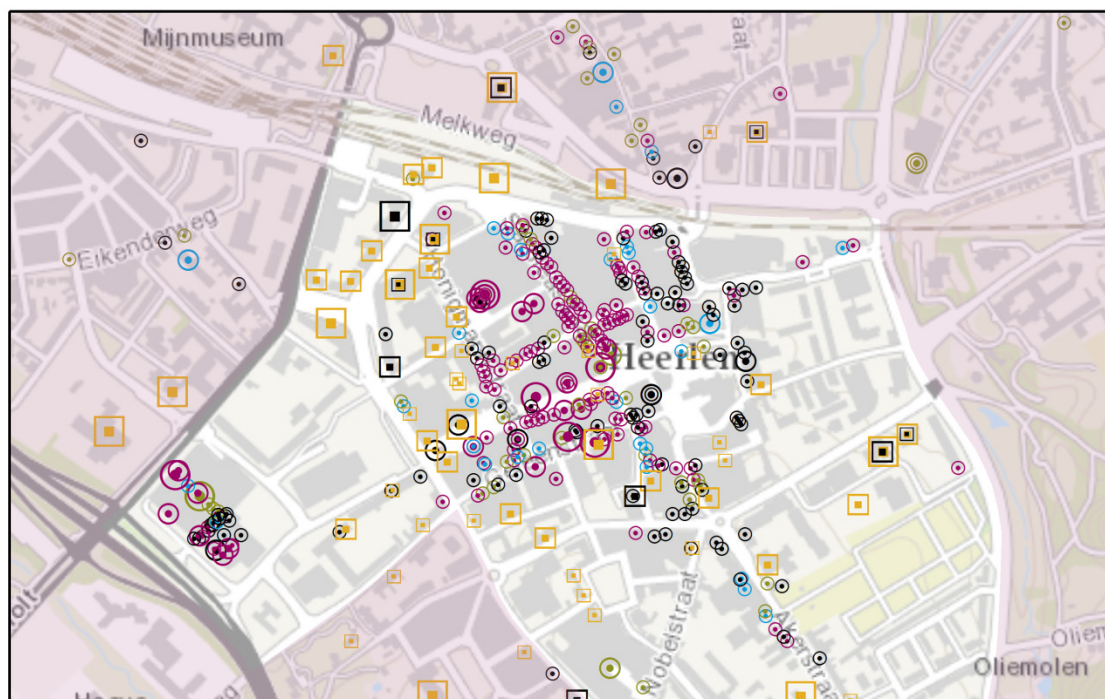


Bron: Locatus, Bak, bewerking PBL

Naast de leegstand in de binnenstad zelf is het interessant om te kijken naar het verschil in leegstand in de binnenstad in vergelijking met 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 de rest van de stad, maar in Alkmaar, Tilburg en Den Haag doet de binnenstad het juist relatief goed. Als het gaat om kantoren is het beeld anders: de leegstand in de binnensteden van Amsterdam, Utrecht en Den Haag is relatief klein vergeleken met 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 procentueel hoger dan in de rest van de stad. In lijn met Buitelaar et al. (2013) constateren wij dus dat winkelleegstand vooral een probleem is van de perifere Nederlandse regio's en van binnensteden, daar waar kantorenleegstand primair een Randstedelijk probleem is met name in het stedelijk gebied *buiten* de binnenstad.

Er zijn niet alleen behoorlijke verschillen tussen binnensteden, ook de ruimtelijke spreiding *binnen* binnensteden van leegstand is verre van homogeen. In de binnenstad van Heerlen waar de winkelleegstand in de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld is, is bijvoorbeeld te zien dat de hoofdwinkelstraten nog steeds vrijwel volledig vol zitten (figuur 8). De leegstand concentreert zich in de aanloopstraten aan de rand van de binnenstad. Ook is te zien dat de kantorenleegstand op minder plekken voorkomt dan de winkelleegstand. In het in het voorjaar van 2015 te verschijnen achtergrondrapport worden de verschuivingen in winkeltypes en leegstand voor diverse binnensteden in kaart gebracht.

Figuur 8: Voorraad en leegstand van winkels en kantoren in Heerlen 2014



Winkels

Doel	Fun	Run	Leegstand
○ 0 - 500 m ²	○ 0 - 500 m ²	○ 0 - 500 m ²	○ 0 - 500 m ²
○ 501 - 1.500 m ²	○ 501 - 1.500 m ²	○ 501 - 1.500 m ²	○ 501 - 1.500 m ²
○ > 1.500 m ²	○ > 1.500 m ²	○ > 1.500 m ²	○ > 1.500 m ²

Kantoren

Voorraad	Aanbod	rest van de stad
□ 400 - 1500 m ²	□ 400 - 1500 m ²	rest van de stad
□ 1501 - 5000 m ²	□ 1501 - 5000 m ²	0
□ 5001 - 105000 m ²	□ 5001 - 49720 m ²	500Meter

Bron: Locatus, Bak, bewerking PBL

2.1.4 Leegstand als maatschappelijk probleem

Wanneer is leegstand eigenlijk een probleem en voor wie? Leegstand is in eerste instantie een probleem van de eigenaar. Dat kan gaan om beleggers, vaak het geval bij winkels en kantoren, maar ook om eigenaar-gebruikers. Beleggers vinden leegstand vaak een probleem omdat die zorgt voor lagere kasstromen en dus voor lagere rendementen. Maar bij de grotere beleggers met grote portefeuilles, waarvan vastgoed slechts een bescheiden onderdeel uitmaakt, levert leegstand niet altijd een grote *sense of urgency* op om te gaan transformeren (Buitelaar et al. 2013). Zelfs voor eigenaar-gebruikers is leegstand lang niet altijd een (urgent) probleem.

Interessant is natuurlijk vooral de vraag wanneer leegstand een *maatschappelijk* probleem vormt. Eén leegstaande laag in een kantoorpand met meerdere huurders is geen maatschappelijk probleem. Ook een enkele winkel die leegstaat is dat niet. Leegstand is een maatschappelijk probleem wanneer er negatieve effecten van uitgaan voor de omgeving, de

rest van de stad of delen daarvan (zie ook Huizinga & Ossokina 2014). Dit is het geval wanneer meerdere winkels in een binnenstad voor langere tijd leegstaan. Hetzelfde geldt voor andere gebieden zoals kantorenparken waarin niet enkele lagen maar gehele kantoorpanden voor langere tijd leegstaan of meubelboulevards die kampen met hoge leegstand. Dan ontstaat het gevaar van een neerwaartse spiraal van verloedering en verpaupering, waarop een (gemeentelijke) overheid beleid zal willen ontwikkelen.

Of leegstand op de beleidsagenda komt heeft niet alleen te maken met de negatieve uitstralingseffecten van leegstand, maar ook met de vraag of de gemeente met het oplossen van leegstand op een bepaalde plek een kans wil verzilveren. Bijvoorbeeld omdat het opnieuw in gebruik nemen van een beeldbepalend gebouw een positieve uitstraling kan hebben op zijn omgeving. Door de culturele betekenis van binnensteden wordt leegstand op die locatie eerder opgevat als een beleidsprobleem; dat is echter een politieke keuze.

2.1.5 Leegstand institutioneel verklaard

Leegstand wordt voor een deel veroorzaakt door economische conjunctuur. Daarnaast spelen maatschappelijke trends een belangrijke rol: opkomst van webwinkels, het nieuwe werken in kantoren, individualisering en technische trends, die de behoefte aan maatschappelijk vastgoed veranderen (Van Leent 2012). Leegstand in (binnen)steden wordt ook bepaald door instituties. Met instituties bedoelen we simpelweg de spelregels van de samenleving (North 1990): dit betreft zowel formele regelgeving, zoals bestemmingsplanvoorschriften, als ongeschreven, informele regels, zoals de praktijk waarin gemeenten en marktpartijen samen optrekken in gebiedsontwikkeling. Als het gaat om vastgoed wordt dit spel op verschillende, gerelateerde speelvelden tegelijk gespeeld: de markt voor vastgoedmeters, die voor beleggingen, voor projectontwikkeling, en voor financiering (Dipasquale & Wheaton 1996 in Buitelaar et al. 2013). Hierbij zijn veel verschillende spelers betrokken: huurders, beleggers, financiers, gemeenten, etc.

Welke instituties dragen er nu aan bij dat vastgoed leeg komt en leeg blijft? Hiervan is op basis van literatuurstudie en interviews een systematische inventarisatie gemaakt, die in de achtergrondstudie uitgebreid wordt beschreven. De meeste van deze instituties beïnvloeden leegstand in de *hele* stedelijke omgeving. We geven daarvan een korte samenvatting, maar gaan in deze notitie alleen verder in op de instituties die voor de binnenstad afwijkend kunnen uitpakken.

Instituties die leegstand veroorzaken

In de context van wat in de loop van de tijd 'gebiedsontwikkeling' is gaan heten, speelde 'het financiële plaatje' een doorslaggevende rol (Groetelaers 2004, Buitelaar 2010). Gebieden moesten zoveel mogelijk zichzelf bedruipen (Janssen-Jansen 2006, Van der Krabben 2011; Rli 2014). Dit vormde een institutionele prikkel om het financiële plaatje 'rond te rekenen' door middel van het toevoegen van volume aan commercieel vastgoed (Buitelaar et al. 2013). Niet alleen op de schaal van het project, maar juist ook op de schaal van de gemeente en de regio ontstond een overmaat aan commercieel vastgoed, ook al vóór de economische crisis (Jansen-Janssen 2006). Juist ook bij binnenstedelijke ontwikkelingen werd het toevoegen van commercieel vastgoed gebruikt om grondexploitatie sluitend te krijgen (Buitelaar et al. 2008). Maar ook elders kon dit rondrekenen bijdragen aan een overmaat aan commercieel vastgoed, die potentieel ten koste ging van binnenstedelijke locaties.

Ook bij de overmaat aan maatschappelijk vastgoed speelden optimistische verwachtingen omtrent de toekomstige exploitatie een rol bij het vaststellen van de financiële haalbaarheid. Daarnaast stimuleren nieuwe, *lump sum*-subsidievormen (Van Leent 2012) gemeenten om

efficiënter gebruik te maken van de ruimte in hun eigen maatschappelijk vastgoed (Van Leent 2008), waardoor gebouwen overbodig kunnen worden. Dat is een andere, meer positieve, reden voor overmaat en leegstand.

Leegstand treedt op niet alleen omdat er te veel vastgoed is, maar ook omdat er belemmeringen zijn waardoor vastgoed niet doorontwikkeld kan worden in de huidige functie. Voor wat betreft winkels speelt er een discussie over al of niet vermeende inflexibiliteit van het huurrecht (Platform31 2014). In het kader van dit onderzoek kan niet uitgemaakt worden of dit in de praktijk inderdaad grote problemen oplevert; in het achtergrondrapport komt dit onderwerp uitgebreider aan de orde. Huurrecht is echter een onderwerp dat overal in het stedelijk gebied speelt, niet alleen in binnensteden.

Specifiek voor de binnenstad is dat er vaak sprake is van ongeschikte kavels (te klein, maar soms ook te groot; geen goede mogelijkheden voor bevoorrading) en versnipperd eigendom. Dat maakt het in sommige gevallen lastig om bepaalde winkelformules te realiseren en/of om het aanbod van winkels meer te concentreren. 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), een instrument dat in laatste instantie gericht is op de (onwillige) eigenaar. Andere stakeholders, zoals de huurder, zijn echter eveneens cruciaal voor het succes van een herstructurering.

Instituties die de kosten en risico's van transformatie verhogen

De afweging van een eigenaar om een leeggekomen pand al dan niet te transformeren is deels afhankelijk van bijvoorbeeld de verbouwingkosten. Wettelijke regelingen, zoals het Bouwbesluit (2012) en de wetgeving rond monumentenzorg zijn van invloed op de totale kosten van transformatie. Juist in de binnenstad staan vaker gebouwen met een status als rijks- of gemeentelijk monument of beschermd stadsgezicht. Verbouwing van een kantoor of winkel naar een woonfunctie is daarnaast fiscaal onvoordelig (Buitelaar et al. 2013).²

Daarbij speelt natuurlijk de vraag of er sprake is van een waardevermeerdering, dat wil zeggen dat de waarde in de nieuwe functie, minus de verbouwingkosten, hoger is dan de waarde in de oude functie. Een veelbesproken problematiek, zowel bij commercieel als maatschappelijk vastgoed, is dat de boekwaarde van een pand niet overeenkomt met de reële (bedrijfseconomische of markt)waarde (Rli 2014). Eigenaren kunnen of willen niet afwaarderen, en de regels van het spel maken dat dit niet altijd wordt gecorrigeerd door accountants en (eventuele) financiers (Buitelaar et al. 2013; Platform31 2014; Bouwstenen voor sociaal 2012, Commissie BBV 2014). Bovendien kan de prikkel om te transformeren worden verkleind door bijvoorbeeld fiscale aftrekmogelijkheden (Buitelaar et al. 2013).

De afweging tot transformatie verschilt per eigenaar (Stolwijk 2012). Voor een grote belegger, zoals een institutionele belegger of een vastgoedfonds, betekent afwaardering iets anders dan voor kleine, particuliere eigenaren van bijvoorbeeld een enkel winkelpand, voor wie de afwaardering ingrijpende gevolgen kan hebben voor het eigen pensioen. Daar komt bij dat bij particuliere eigenaren vaak minder deelmarkt-overstijgende kennis over mogelijke andere invullingen van hun vastgoed aanwezig is, zodat zij minder goed kunnen inschatten wat transformatie voor hen zal betekenen. En dan zijn er nog buitenlandse eigenaren, die vaak moeilijker benaderbaar zijn voor gemeenten met transformatieplannen (Buitelaar et al. 2012).

De verschillende soorten eigenaren zijn niet gelijkmatig over het land en de steden verdeeld. In sommige steden zijn veel buitenlandse beleggers actief, in andere heeft de gemeente

² Hoewel de afschaffing van de integratieheffing in 2014 op dat punt een verbetering zal brengen (RVO 2014).

vooral te maken met lokale investeerders. Op sommige plekken in de binnenstad – bijvoorbeeld in veel aanloopstraten – zitten eerder kleinere, particuliere eigenaren, terwijl op de centrale winkellocaties vaak grote institutionele beleggers hun bezit hebben. Dit betekent dat voorrang geven aan de ontwikkeling van een bepaald gebied ook een keuze is voor een bepaald belang.

Naast de financiële en fiscale instituties kan ook planologisch-juridische regelgeving een institutionele belemmering voor transformatie vormen. Als de bestemming van het pand veranderd moet worden, zorgt dat voor een hoger risicoprofiel van het project in de ogen van investeerders. Het risico dat de nieuwe bestemming niet doorgaat of lang duurt is een politiek risico dat zij niet goed kunnen inschatten. Voor transformatie is het daarom gunstig als de gemeente deze onzekerheid verkleint. De bestemming al voorafgaand omzetten in de nieuwe bestemming, brengt zonder nieuwe jurisprudentie nog steeds het risico op een planshadeclaim met zich mee (RVO 2013). Een andere optie is om een brede bestemming toe te kennen, waaronder zowel het nieuwe als het oude gebruik valt (Gelinck & Benraad 2011). De nieuwe Omgevingswet maakt het makkelijker om brede bestemmingen te geven (Nijenhuis 2014). Toch hebben gemeenten vaak legitieme redenen (onder andere sturing, draagvlak onder omwonenden) om niet voor een brede bestemming te kiezen. Binnensteden hebben overigens ten opzichte van nieuwe stadsdelen planologisch juist een goede uitgangspositie voor transformatie: vaak ligt op het gebied al een brede bestemming ('gemengd', 'centrum').

Instituties die een nieuwe functie belemmeren

Transformatie van winkels, kantoren en maatschappelijk vastgoed naar een woonfunctie is vanwege de marktvraag vaak de meest voor de hand liggende optie. Bij transformatieprojecten is locatie de belangrijkste factor (Remøy et al. 2013) en de binnenstad wordt over het algemeen gezien als een goede locatie. Aan een woonfunctie worden wel strengere eisen gesteld op het gebied van bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geluid dan aan bijvoorbeeld een kantoorfunctie. Luchtkwaliteitsnormen worden in de binnenstad relatief vaak overschreden. Hoewel dat op grond van het criterium van 'goede ruimtelijke ordening' problematisch kan zijn wat betreft blootstelling aan slechte milieuwaarden, hoeft dat niet automatisch te betekenen dat de transformatie niet door kan gaan (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 2014). Zowel voor de lucht als voor geluid speelt het verschil tussen binnenstad en rest van de stad hier geen doorslaggevende rol. Parkeernormen kunnen in de binnenstad nog wel problematisch zijn, maar dit is geen zaak voor het Rijk aangezien parkeernormen gemeentelijk worden vastgesteld.

Bij de transformatie naar koop- en huurwoningen speelt voorts dat er juist in de binnenstad een markt is voor kleine wooneenheden, gezien de aantrekkelijkheid voor bepaalde doelgroepen. Hiervoor gelden voor huurwoningen de bepalingen van het woningwaarderingstelsel (WWS), waardoor huren zijn gemaximeerd. Of de (aantrekkelijke) locatie meer in dit stelsel zou moeten worden meegewogen zoals door sommigen bepleit (IVBN 2014), teneinde investeringen in dit segment in de binnenstad te bevorderen, is een politieke vraag.

Bij transformatie spelen ten slotte ook beperkingen van de markt: in sommige steden is meer vraag naar bijvoorbeeld studentenwoningen dan elders. De transformatie van kantoren kan daarbij gemakkelijk concurreren met de transformatie van maatschappelijk vastgoed. Bij een beperkte marktvraag zou de gemeente strategische keuzes moeten maken op welke locaties en bij welk vastgoed ze planologische medewerking verleent aan transformatie. Maatschappelijk vastgoed ligt vaak op betere (woon)locaties, en betreft gedeeltelijk ook interessantere panden (Pen & Saris 2013). De aandacht voor het leegkomen van dit soort vastgoed is echter van recenter datum (en is minder goed cijfermatig in kaart gebracht), terwijl

kantoortransformatie de afgelopen jaren veel in de belangstelling heeft gestaan. Omdat het de verwachting is dat er de komende jaren nog veel maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan (Bouwstenen voor sociaal 2014), is het van belang dat gemeenten hierop voorsorteren in hun ruimtelijke ordening. Als deze redenering wordt gevolgd, valt dat gunstig uit voor de binnenstad, omdat het aannemelijk is dat gemeenten eerder kiezen voor transformatieruimte in of dicht bij de binnenstad dan op monofunctionele kantoorlocaties, die minder potentie hebben.

2.2 Leefklimaat en voorzieningsniveau

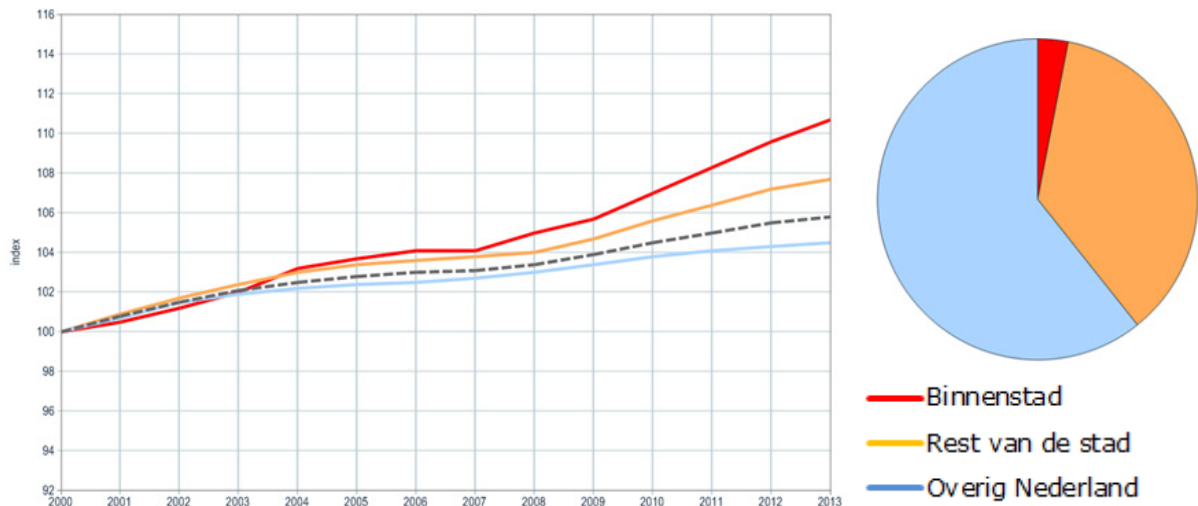
Veel Nederlanders wonen in een stad met een binnenstad, en de stad ontleent haar identiteit grotendeels aan diezelfde binnenstad, maar relatief weinig daarvan wonen daadwerkelijk in de binnenstad. Voor degene die wel een thuis in een binnenstad hebben, is het een bijzonder woongebied. Over het algemeen wordt ruimte en groen ingeruild voor nabijheid van voorzieningen en het hoge niveau ervan. Tegelijkertijd is de binnenstad een belangrijke bezoekplaats. Mensen komen vanuit de omliggende buurten – en verder – af op het aanbod van cultuur, winkels en bijzondere voorzieningen. Ze komen voor evenementen of om zomaar de stedelijke drukte op te snuiven.

In deze paragraaf worden eerst cijfers en trends gepresenteerd over de samenstelling van bewoners van binnensteden in Nederland. Daarbij wordt stilgestaan bij de eisen die deze bewoners aan hun omgeving stellen (leefbaarheid en voorzieningen). Daarnaast worden de binnensteden besproken als bezoekplaats. Het zal duidelijk zijn dat de belangen van bewoners niet homogeen zijn. Bovendien kunnen ze botsen met de belangen van bezoekers.

2.2.1 Binnenstad als woonplaats

De binnenstad is niet altijd een geliefde woonplek geweest. Veel binnensteden verloederden en verpauperden, en met de uittocht naar groeikernen in de jaren zeventig en als gevolg van de stadsvernieuwing in de jaren tachtig, is de stedelijke bevolking gedaald (Van der Cammen et al. 2012). De neerwaartse spiraal werd in de jaren negentig doorbroken toen de stad weer in trek kwam (PBL 2010). Sinds 2003 groeide de bevolking in binnensteden relatief harder dan in de andere gebieden. Sinds de economische crisis in 2008 is deze trend nog sterker: steden, maar vooral binnensteden lopen als woongebied in op overig Nederland. Vrijwel alle (47 van de 53) binnensteden hebben extra bewoners gekregen in de afgelopen decennium, met name in de grotere steden.

Figuur 9: Bevolkingsgroei per gebiedscategorie (index 200) en verhouding in 2013

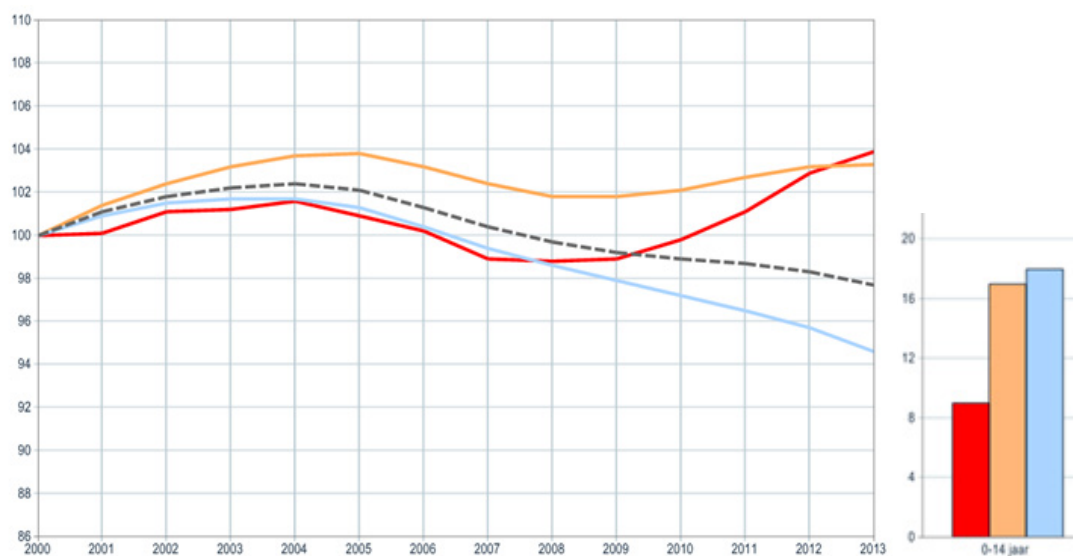


Bron: CBS, bewerking PBL

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. Getalsmatig is de trek van 'overig Nederland' naar 'de rest van de stad' vele malen belangrijker.

Wie woont in binnensteden? De CBS-cijfers uit 2013 bevestigen het beeld van de door Hamers en Van Engelsdorp-Gastelaars (2006) genoemde stedelijke 'alleenstaande starters': bijna twee derde van alle huishoudens in binnensteden zijn alleenstaanden. 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 binnensteden betreft echter juist de kinderen. Sinds 2007 worden steden en met name binnensteden kinderrijker, terwijl overig Nederland ontgroent (Manting 2013). Karsten (2014) 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' (p. 12). Hoewel de trend duidelijk is, blijft overig Nederland in absolute termen veel kinderrijker (circa 1,8 miljoen): bijna twee keer zoveel kinderen als in binnensteden (45.000) en overige stad (1 miljoen) bij elkaar opgeteld.

Figuur 10: Groei kinderen per gebiedscategorie (index 2000) en verhouding in 2013



Bron: CBS, bewerking PBL

Het is maar de vraag of het om een tijdelijk verschijnsel gaat (zoals een cohort jonge ouders die een vertrek uit de binnenstad uitstellen vanwege bijvoorbeeld de woningmarkt) of een structurele verandering in woonvoorkeuren. Als het om het laatste gaat zal dat structurele gevolgen hebben voor de wensen die binnenstedelijke bewoners aan hun omgeving stellen, denk aan (verkeers)veiligheid en speelmogelijkheden. Merkwaardig is dat in dezelfde periode dat het aantal kinderen stijgt, het aantal binnenstedelijke basisscholen per inwoner daar daalt.

Deze landelijke cijfers verhullen belangrijke verschillen tussen binnensteden onderling. Sommige binnensteden zijn sterk vergrijsd, met een aandeel 65-plussers ruim boven het landelijk gemiddelde van 17 procent (koploper Emmen heeft 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.

Een van de belangrijkste redenen om in een binnenstad te wonen is de aantrekkelijkheid van 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). Naast omgevingsfactoren zoals sfeer is een van de belangrijkste voordelen van een binnenstedelijke woonlocatie de nabijheid van hoogwaardige voorzieningen – meestal binnen loopafstand – zoals theaters en musea. Als we kijken naar de toegang tot een dergelijke voorziening (dat wil zeggen hoe ver is de afstand tot een dergelijke voorziening), dan is het voordeel van een binnenstedelijke boven een stedelijke woonplek niet altijd significant. Voor scholen en zorg is het verschil bijna te verwaarlozen (maar wel nog altijd beter dan overig Nederland). Dit geldt ook voor veelvoorkomende voorzieningen zoals zwembaden en bibliotheken. Een uitzondering zijn kinderdagverblijven: daarvan zijn er in binnensteden veel meer dan elders. Daarnaast zijn sommige voorzieningen zo fijnmazig verspreid dat het verschil tussen alle drie gebiedscategorieën vrijwel nihil is (sporthallen, supermarkten). Vooral wat detailhandel en horeca betreft gaat het echter niet alleen om toegang, maar om keuzemogelijkheden en kwaliteit, en die is vele malen hoger in

binnensteden. Door de concentratie aan voorzieningen is de variëteit er veel groter dan elders: het aantal winkels per inwoner is bijvoorbeeld meer dan zes keer het landelijk gemiddelde.

Het gebrek aan binnenstedelijke parkeerruimte is, tot slot, een bekende klacht. Het aantal auto's per huishouden in binnensteden ligt ver onder het Nederlands gemiddelde (bijna de helft). Ook hier bestaan behoorlijke verschillen tussen binnensteden: autobezit in de binnensteden van Bergen-op-Zoom en Bussum is twee keer zo groot als in Amsterdam, Delft en Arnhem, maar 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 veel als in de wijken eromheen en ruim vijftien zo veel als in overig Nederland.

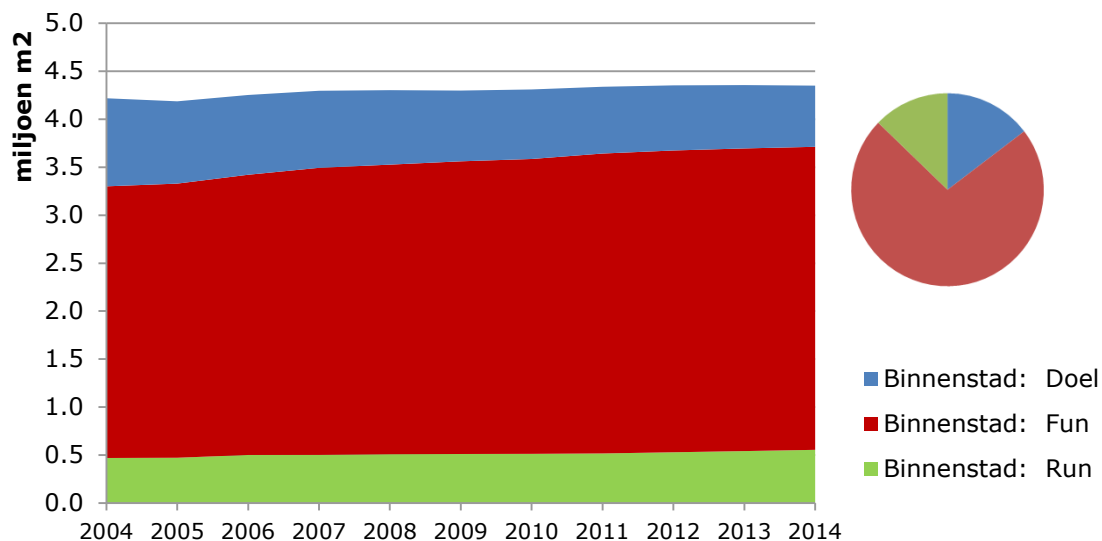
Samenvattend winnen binnensteden aan terrein als woonplaats, ook voor families met kinderen, hoewel het absolute aantal bewoners nog bescheiden blijft. De binnensteden verschillen nogal in bevolkingssamenstelling: sommige zijn studentensteden terwijl in andere bejaarden in de absolute meerderheid zijn. Ook het niveau van autobezit verschilt nogal. De diversiteit in bewoners betekent dat er uiteenlopende eisen worden gesteld aan de leefomgeving.

2.2.2 Binnenstad als bezoekplaats

De gezellige drukte van binnensteden is voor een belangrijk deel het gevolg van de mensen die er niet wonen of werken, maar die de stad bezoeken. Die komen niet voor alledaagse voorzieningen zoals scholen of supermarkten maar voor universiteiten, musea, schouwburgen, poppodia, ziekenhuizen en overheidsinstellingen. Ook de aanwezigheid van een grote concentratie aan winkels in één gebied is een belangrijke trekker, zeker als er daar verruimde openingstijden gelden. Het zijn ook de binnensteden waar evenementen van grote maatschappelijke betekenis plaatsvinden, zoals de intocht van Sinterklaas in Amsterdam, de Gouden Koets op Prinsjesdag of protesten op de Dam of het Malieveld, of een openluchttenoonstelling, zondagsmarkt of festival.

De belangrijkste reden om een binnenstad te bezoeken is om er te winkelen. Wat, naast de hoeveelheid verkooppunten, maken binnensteden zo bijzonder? Een antwoord ligt in de samenstelling van binnensteden: deze zijn door 'funshoppen' gedomineerd. In 2014 betrof 72 procent van de winkelmeters in binnensteden funshoppen ten opzichte van slechts 25 procent in de rest van de stad en 27 procent in overig Nederland. Gezien de overige twee gebiedscategorieën nauwelijks van elkaar verschillen in termen van de winkelsamenstelling, worden zij in deze analyse samengevoegd tot 'niet binnensteden'.

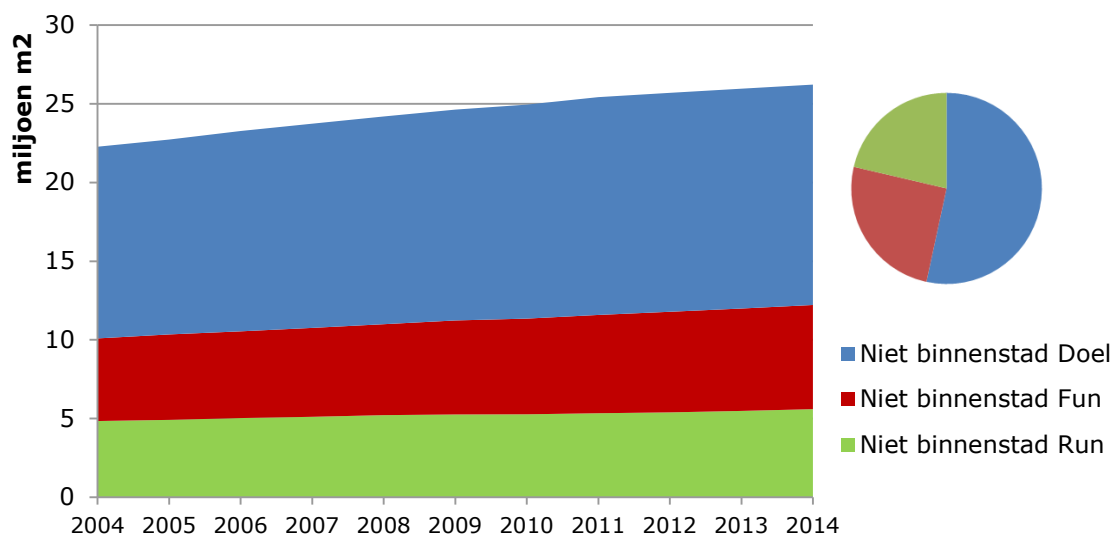
Figuur 11: Ontwikkeling WVO naar koopmotief in binnensteden en verhouding in 2014



Bron: Locatus, bewerking PBL

Langzaam neemt het verschil in de samenstelling van winkelsoorten toe tussen binnensteden en de overige gebiedscategorieën. Het aandeel funshoppen groeit overall, maar twee keer zo hard in binnensteden als daarbuiten. Opvallender is het verschil in de ontwikkeling in doelgerichte winkelmeters: deze krimpen in binnensteden (-280.000 vierkante meter WVO of -31 procent sinds 2004) terwijl in de rest van Nederland een flinke groei heeft plaatsgevonden in dezelfde periode (denk aan de ontwikkeling van meubelboulevards) van 1,5 miljoen WVO (+12 procent). Runshoppen vertoont overall een (bescheiden) groei in winkelmeters. De dynamiek zit dus vooral in funshoppen in binnensteden en doelgericht winkelen daarbuiten.

Figuur 12: Ontwikkeling WVO naar koopmotief buiten binnensteden en verhouding in 2014



Bron: Locatus, bewerking PBL

Sommige structurele ontwikkelingen zijn zorgelijk voor het behoud van de binnenstad als (recreatief) winkelgebied, en deze worden ook al geruime tijd gesignaleerd. *Het behoud van de binnenstad als winkelhart* (Boekema et al. 1996) beschrijft problemen als concurrentie

met perifere detailhandel en bereikbaarheid. Er zijn echter ook trends van recenter aard die de winkelfunctie van binnensteden onder druk zetten:

1. Opkomst van internetwinkelen. Hoewel de groei fenomenaal is, is het aandeel internet van de totale detailhandelsomzet relatief bescheiden (Evers 2011). Op dit moment lopen de voorspellingen over welk aandeel van de totale omzet via Internet wordt behaald, sterk uiteen (Gianotten 2012). Wel zijn binnenstedelijke branches enigszins gevoeliger voor internet dan bijvoorbeeld winkels met levensmiddelen (Weltevreden en Rietbergen 2009). Tegelijkertijd is er momenteel veel belangstelling bij webwinkels om juist een fysiek verkooppunt te hebben, wat een mogelijke kans is voor binnensteden (Weltevreden et al. 2014).
2. Minder passanten. Een tweede trend die wellicht deels door de eerste is veroorzaakt is het dalende aantal mensen in hoofdwinkelstraten. In de periode 2005-2012 is de passantenstroom met 19 procent gedaald op de drukste punten van de binnensteden (Butink 2013: 42). De drukste plek in Nederland was in de Utrechtse binnenstad, gevolgd door enkele andere grote steden.
3. Daling in vloerproductiviteit. Deze wordt veroorzaakt door de aanhoudende groei in winkelmeters en een onevenredig groei in omzet. Om hun omzet te behouden of te laten groeien breiden winkeliers uit, ook in de binnensteden waar dit lastig is. Aan de andere kant is omzet niet alles: uiteindelijk gaat het om vloerefficiëntie (winst per meter), die ook op andere manieren te realiseren is.
4. Onzekere opvolging. Veel met name kleinere zelfstandige winkeliers bereiken de pensioenleeftijd en het is onduidelijk of iemand de zaak overneemt. Als deze winkels zich in minder aantrekkelijke delen van de binnenstad bevinden bestaat er een reële kans dat de winkelfunctie bij sluiting niet wordt voortgezet (Stolwijk 2012).

Gezien deze ontwikkelingen komt de vraag op of binnenstedelijke winkelgebieden voldoende kwaliteit bieden om consumenten van ver aan te trekken. Het gaat niet alleen om de vraag of winkels leeg staan of niet, maar ook over het soort winkels dat er gevestigd is. Er wordt vaak geklaagd dat winkelgebieden een 'eenheidsworst' worden doordat overal dezelfde winkels zijn. Daardoor zouden ze minder concurrerend zijn. In hoeverre klopt deze bewering voor binnensteden?

Ten eerste klopt het dat binnensteden meer filialen hebben dan de andere gebiedscategorieën. Dit komt doordat de typische binnenstedelijke branches (onder andere mode en luxe en vrije tijd) sterker gefilialiseerd zijn dan bijvoorbeeld in/om huis. Sinds 2003 neemt de filialisering evenredig en gestaag toe in alle gebiedscategorieën. Het is echter onduidelijk of filialisering een bedreiging is voor binnensteden: bekende winkelmerken zoals Primark, Bijenkorf en H&M zijn ook 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 geen enkele relatie tussen winkelleegstand en filialisering op binnenstadsniveau.

Ten tweede worden binnensteden gedomineerd door funshoppen. Je zou daaruit kunnen concluderen dat daar eigenlijk weinig diversiteit te vinden is. Maar de variëteit (gemeten als zogenoemde Shannon Entropy³-scores) in de aanwezige branches – dus ook binnen funshoppen – van een gemiddelde binnenstad is beduidend groter dan van een gemiddelde woonplaats in 'overig Nederland' en op een relatief gelijk niveau met 'rest van de stad'. Een lichte afname van de entropie van binnensteden heeft plaatsgevonden (-2,5 procent over tien jaar tijd ten opzichte van -3,1 procent voor overig Nederland; de rest van de stad bleef stabiel), maar dit is niet genoeg om de conclusie te trekken dat ze 'verschrompelen'. Er zijn ook

³ Dit is een statische methode om diversiteit in een systeem te meten. Als alle waarnemingen binnen slechts één categorie vallen, is de entropie nul. Hoe meer categorieën en hoe gelijkjer de verdeling hierover, des te hoger de entropiescore.

hier 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 gezegd worden dat variëteit niet hetzelfde is als aantrekkelijkheid. De specialisatie van de Maastrichtse binnenstad in luxe artikelen 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 panden die voor 1905 zijn gebouwd, tegenover 12 procent in de rest van de stad en 10 procent in overig Nederland. Bovendien is ruim 70 procent van de winkelpanden in overig Nederland na de oorlog gebouwd. Mede door de historiciteit zijn de winkelruimtes in binnensteden ook kleiner: ruim 85 procent is kleiner dan 400 vierkante meter.

2.3 Vestigingsklimaat en economische structuur

Vroeger was de binnenstad het brandpunt van de belangrijkste economische activiteiten. Vele straten herinneren aan functies die er al lang niet meer zijn: Molenstraat, Kuiperstraat, Veemarkt, enzovoort. Binnensteden hebben al vele economische transformaties ondergaan. Soms zag het erg somber uit: 'In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de binnenstad nog het strijdtoneel bij uitsteking van de industriële herstructurering, wat resulteerde in armoede, verloedering en ontworteling' (PBL 2010: 56). Niet alleen de industrie verdween: vanuit de binnenstad vluchtten koopkrachtige burgers naar voorsteden, bedrijven naar glimmende kantorenparken aan de snelweg, en winkels naar planmatige wijkcentra en uitgestrekte meubelboulevards.

In de jaren negentig kwam het kantelpunt waardoor de (binnen)stad weer floreerde. Binnen enkele jaren zijn binnensteden exemplarisch geworden voor de opkomende postindustriële economie van leishoppers, kenniswerkers en internetstart-ups. Deze ervaring wordt in het hoofdstuk 'De economische transformatie van historische binnensteden' in de *Staat van de Ruimte* (PBL 2010) beschreven en met cijfers onderbouwd. De analyse stopt echter bij de crisis (2008). In hoeverre vindt de sindsdien gesignaleerde *Triumph of the City* (Glaeser 2011) in Nederlandse binnensteden plaats? Wat voor bedrijvigheid vindt thans plaats in binnensteden? Bieden binnensteden een goed vestigingsklimaat?

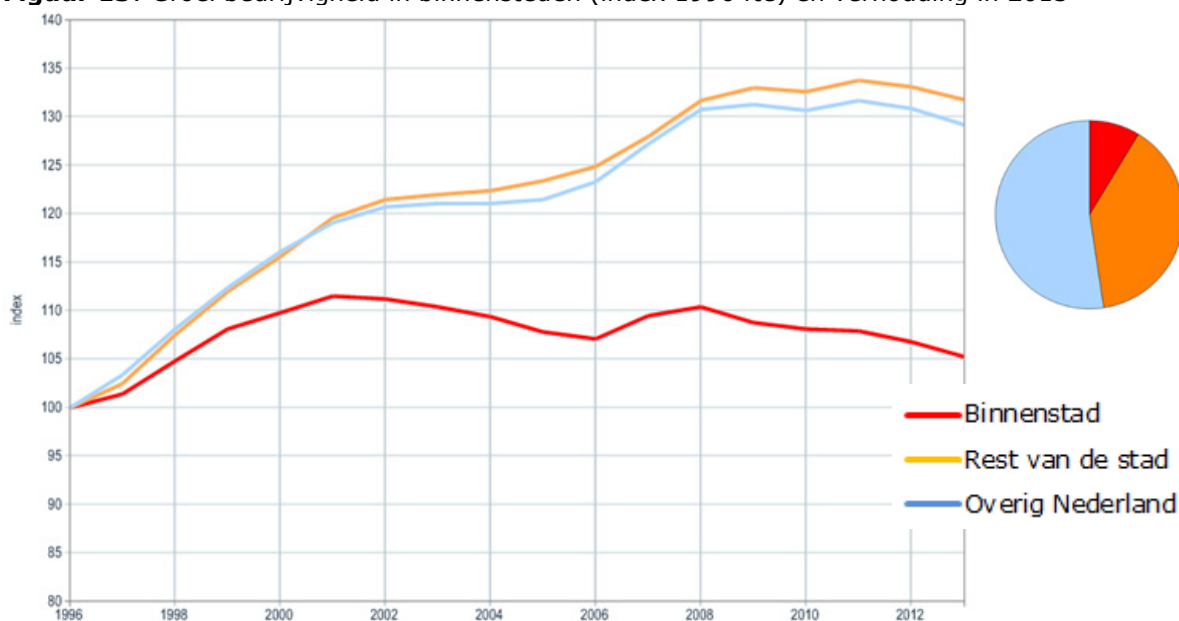
2.3.1 Binnenstad als vestigingsplaats

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 het liefst dicht bij zijn potentiële klanten. Net zoals de belangen van binnenstedelijke bewoners uiteen kunnen lopen (en soms met elkaar botsen), kan dat voor binnenstedelijke bedrijven ook het geval zijn.

Op dezelfde wijze als in de voorgaande paragraaf wordt het totaal aantal bedrijfsvestigingen gepresenteerd voor de drie gebiedscategorieën. Onmiddellijk valt het grote aantal bedrijven in binnensteden op. De binnenstad biedt een thuisbasis voor slechts 3 procent van de mensen maar 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. Van de werknemers in Nederland werkt er 8 procent op een binnenstedelijke locatie (680.000 fte's in totaal). Wel zien we dat de groei, zowel gemeten in vestigingen als in werkgelegenheid,

duidelijk in beide andere gebiedscategorieën ligt. Betekent dit dat binnensteden geen goed vestigingsklimaat (meer) bieden?

Figuur 13: Groei bedrijvigheid in binnensteden (index 1996 fte) en verhouding in 2013



Bron: Lisa, bewerking PBL

Wat zijn de belangrijkste vestigingsfactoren? Eerder PBL-onderzoek naar algemene vestigingsfactoren van de topsectoren liet zien dat 'urbanisatievoordelen (bevolkingsomvang en -dichtheid) van belang zijn voor de internationale concurrentiepositie' (PBL 2012: 30). De aanwezigheid van vergelijkbare sectoren en 'stedelijke voorzieningen, infrastructuur, consumenten en een variëteit aan mogelijke productiepartners' zijn belangrijke voordelen van steden in het algemeen (PBL 2010; Marlet 2009). In hoeverre gelden deze urbanisatievoordelen voor binnensteden?

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 15 keer hoger dan het landelijk gemiddelde en steekt ze met kop en schouders uit 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 die binnen pendelafstand daarvandaan wonen. Aan de andere kant moet Leiden hiervoor de concurrentiestrijd aangaan met grotere steden in haar nabijheid. Voor Groningen ligt dat anders: het is veruit de grootste kern in de omgeving. Om een gevoel te krijgen in hoeverre een binnenstad mensen vanuit de regio kan aantrekken worden zogenaamde klantenpotentiëlen berekend. Zo heeft Groningen een veel groter relatief klantenpotentieel dan Leiden. Zeker voor de detailhandel is het ook belangrijk te weten hoeveel concurrenten in de buurt zijn. Om hier rekening mee te houden berekent de dataleverancier Locatus het aantal inwoners binnen het verzorgingsgebied per vierkante meter winkelvloeroppervlak (WVO). De meest gunstige binnensteden voor winkeliers (meeste potentiële klanten per vierkante meter WVO) zijn Rotterdam (3,85), Almere en Utrecht. De plekken waar het aantal klanten over de meeste WVO-vierkante meters verdeeld worden zijn Sneek, Weert en Middelburg (0,84) (zie Butink 2013: 39).

Om te profiteren van het potentieel rondom de binnenstad is bereikbaarheid over een langere afstand van belang voor binnenstedelijke bedrijven. Hier zijn belangrijke verschillen te zien in modaliteiten: met de trein is de binnenstad bijna altijd uitstekend bereikbaar, zeker ten opzichte van overig Nederland. Voor de auto is de relatie precies omgekeerd – buurten in de binnensteden kennen de langste afstand tot een snelwegafslag dan elders – maar het verschil tussen beide is minder groot dan met de trein. Ervaringsdeskundigen weten dat binnensteden moeilijk bereikbaar met de auto zijn in termen van reissnelheid en beschikbaarheid en betaalbaarheid van parkeerruimte. Helaas zijn er geen betrouwbare landelijke databronnen om deze constatering te ondersteunen.⁴

Samenvattend is het duidelijk dat de groei in bedrijvigheid (uitgedrukt in zowel aantal vestigingen als werkgelegenheid) in binnensteden achterblijft ten opzichte van de andere gebiedscategorieën. Het is maar de vraag of dit een gevolg is van een slecht vestigingsklimaat. In de *Staat van de Ruimte* (PBL 2010) is geconstateerd dat veel bedrijven starten in binnensteden en, als ze succesvol worden, naar buiten verhuizen. Dit kan aan vestigingsfactoren liggen (huurprijs, bereikbaarheid, nabijheid 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 ingenomen wordt door een nieuwe vestiging. Sterker: deze dynamiek – de binnenstad als incubator – kan gezien worden als indicator voor vitaliteit.

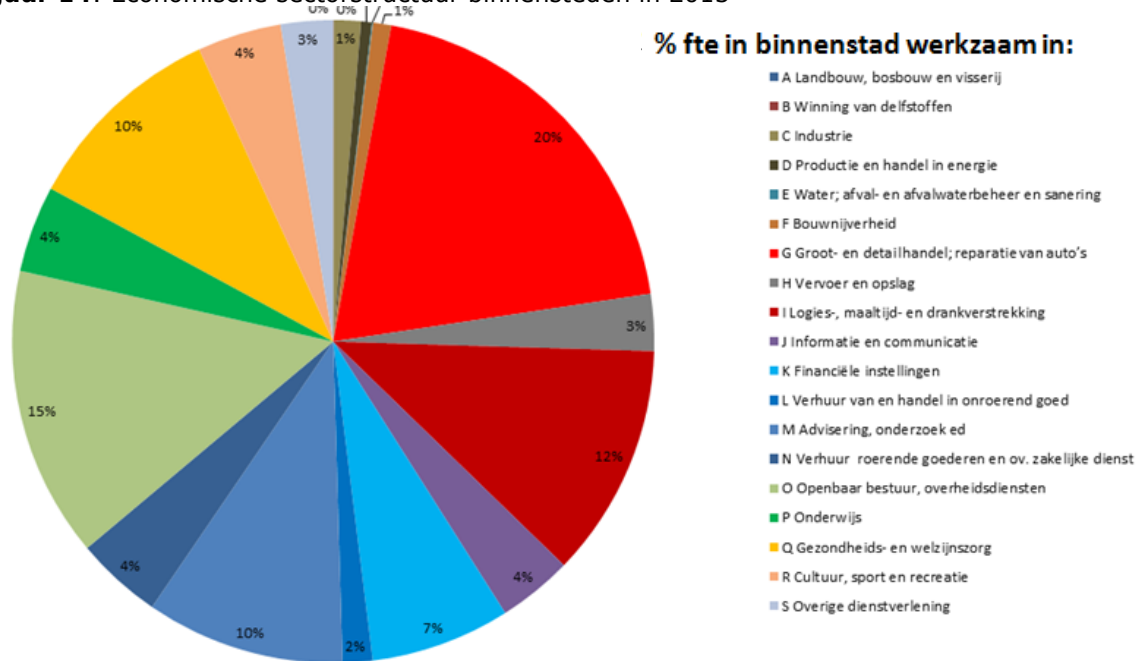
2.3.2 Sectorstructuur van de binnenstad

De economische structuur van de binnenstad verandert voortdurend. De (zware) industrie heeft de binnenstad voor een belangrijk deel verlaten richting bedrijventerreinen aan de stadsrand en naar lagelonenlanden, terwijl veel zakelijke diensten hun heil zoeken in glimmende kantoorgebouwen aan de snelweg. Hoe ziet de economische structuur van de binnenstad er vandaag de dag uit? Of met andere woorden: voor wat voor type bedrijven werken die 680.000⁵ mensen?

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

⁵ Er werken feitelijk nog veel meer mensen in de binnensteden, want dit getal is het totaal fte. Voor de leesbaarheid wordt echter in deze paragraaf fte's als werknemers beschouwd.

Figuur 14: Economische sectorstructuur binnensteden in 2013



Bron: Lisa, bewerking PBL

Uit bovenstaande figuur blijkt dat er nagenoeg niemand werkt in een bedrijf in de sectoren landbouw, energie, industrie of bouwnijverheid op een binnenstedelijk locatie, terwijl voor Nederland als geheel dit ruim 15 procent is. Een op de vijf mensen werkt in de sector groot- en detailhandel⁶: de grootste sector. Daarna volgen overheid (15 procent), horeca (12 procent), advisering en onderzoek (10 procent) en zorg (10 procent). Een aantal van deze sectoren (horeca, financiële instellingen en overheid) is ook duidelijk oververtegenwoordigd in de binnenstad ten opzichte van de beide andere gebiedscategorieën. Opvallend genoeg ligt het aandeel werknemers in de detailhandel in de binnenstad niet ver boven het landelijk gemiddelde van 18 procent – detailhandel is in evenredige mate overal te vinden. Ter vergelijking: het aandeel horeca is meer dan twee keer zo groot in de binnenstad.

Er zijn belangrijke verschillen in sectorstructuur tussen binnensteden. Steden waar de binnenstad wordt overheerst door de consumptiefunctie (detailhandel en horeca) zijn meestal kleiner (Drachten heeft 56 procent detailhandel en 13 procent horeca). De grotere steden hebben een gevarieerder 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 het hoge 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.

Uit een analyse van de ontwikkeling van economische sectoren over de afgelopen tien jaar valt op dat de belangrijkste binnenstedelijke sectoren (overheid, horeca en financiële instellingen) relatief stabiele sectoren zijn. Het zijn sectoren die relatief weinig groeien of krimpen. De grootste verschuivingen in de economie vinden namelijk in andere sectoren plaats: aanzienlijke werkgelegenheidsgroei in gezondheid, groot- en detailhandel, advies en onderzoek, en een forse afname in werkgelegenheid in de industrie.

⁶ Inclusief autoreparatie.

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

Achtergrondrapport

Deze notitie bevat de resultaten van vele, maar zeker niet alle, analyses die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd. Om een vollediger en dieper beeld te krijgen in de positie, kansen en bedreigingen van binnensteden in Nederland brengen wij een achtergrondrapport uit in de lente van 2015.

Dat rapport zal **casestudies** bevatten om de uiteenlopende problematiek te laten zien op een laag schaalniveau. Zo worden voor enkele binnensteden nauwkeurige kaarten opgenomen over hoe winkels en kantoren in de afgelopen tien jaar zijn verplaatst, waar leegstand ontstaat en hoeveel WVO en VVO in de binnenstad is gebouwd ten opzichte van de gebieden eromheen. Ook zijn interviews afgenomen over de gemeentelijke strategie.

In de achtergrondstudie maken we ook **profielen van binnensteden**. Zo wordt het mogelijk om de problematiek van soorten binnensteden te groeperen en daarbij aanbevelingen op dit niveau te maken.

De achtergrondstudie bevat tevens een uitvoeriger **institutionele analyse**. Regelgeving zoals huurrecht en instrumenten zoals stedelijke herverkaveling komen daar uitgebreider aan de orde. Daarnaast wordt stapsgewijs uitgelegd in hoeverre leegstand als een maatschappelijk probleem kan worden gezien.

3 Literatuur

- Boekema, F. & J. Buursink (1996), *Het behoud van de binnenstad als winkelhart*, Assen: Van Gorcum.
- Bouwstenen voor sociaal (2014), <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/>
- Bregman, A.G., H.W. de Wolff (2011). Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties. Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht.
- Buitelaar, E. (2010), Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands, *Journal of Economic and Social Geography*, 101(3), pp. 349-356.
- Buitelaar, E. (2014), Wat zegt 15 keer de leegstand eigenlijk?, *Cobouw*, 10 maart.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), Stedelijke transformatie en grondeigendom, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.
- 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.
- 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: PBL/Urhahn Urban Design.
- 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.
- 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), pp. 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. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Evers, D., D. Kooijman & E. van der Krabben (2011), *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Galle, M., Dam, F. van., Peeters, P., Pols, L., Ritsema van Eck, J., Segeren, A., & Verwest, F. (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.
- Gianotten, H. (2012), 'De toekomst van het Nederlandse winkellandschap' in: Nozeman E., W. van der Post & M. Langendoen (2012), *Het Nederlandse winkellandschap in transitie. Actoren op een dynamisch speelveld*. Den Haag: Sdu uitgevers, pp. 275-315.
- 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.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: Delft University Press.
- 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.
- Huizinga, F. & I. Ossokina (2014), *Leegstand: een opgave voor beleid?*, *Real Estate Research Quarterly*, 13(1), pp. 18-25.
- 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), pp. 36-38.
- Janssen-Jansen, L. (2006), *De tragedie van de kantoren*, *Rooilijn*, 39 (8), pp. 442-457.
- Karsten, L. (2014), *Stad 3.2, of hoe gezinnen de stad opnieuw uitvinden*, *S&RO*, 96(3), pp. 10-16.
- Korthals Altes, W. (2008), *Actief grondbeleid betaalt zich terug*, *Property Research Quarterly*, (7)1, pp. 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.
- Leent, Marc van (2008), *Waarom hebben gemeenten vastgoed?*, *Real Estate Magazine*, 60, pp. 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) *aantrekkelijke stad*
- 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.
- Nozeman E., W. van der Post & M. Langendoen (2012), *Het Nederlandse winkellandschap in transitie. Actoren op een dynamisch speelveld*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- NVM (2004), *Nationaal winkelmarkt onderzoek 2004*, Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars en vastgoeddeskundigen.
- PBL (2010), *De staat van de ruimte 2010. De herontwikkeling van stedelijk Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012) *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pen, C.J. & J. Saris (2013), *Kiezen tussen monumenten of kantoren*, Ruimtevolk blog.
- Platform 31 (2014) *Winkelgebied van de toekomst, bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag: Platform31.
- Raets, B. (2011), *Binnensteden en hun bewoners*. Den Haag: CBS.

- Remøy, H. (2014), *Tranformatie van leegstand vastgoed*, TU-Delft, presentatie
<http://www.knob.nl/upload/images/presentatie-hilde-remoy.pdf>
- Remøy, H., De Jonge, H., Van der Voordt, T., Zijlstra, H., Borst, S., Rieuwerts, S. Koppels, P. (2013), *Leegstandsmanagement van publiek vastgoed. Pilotstudie*. Faculteit Bouwkunde TU Delft i.o.v. Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag.
- RVO (2013), *Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade*, Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- RVO (2014), *Transformatie en belasting*. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- RVO (2014), *Transformatie en het bouwbesluit 2012*. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- RVO (2014), *Transformatie en geluid*. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- Rli (2014), *Toekomst van de stad*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Sorel, N., Buitelaar, E., L. van den Broek, M. Galle en F. Verwest (2011), *Omgevingsrechten en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: PBL.
- 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, pp. 40-51.
- Stolwijk, I. (2012), *Vastgoedeigenaren in de hoofdrol*, Masterthesis planologie, Universiteit Utrecht.
- 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.

4 Bijlage a



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving
T.a.v. Prof. Dr. M.A. Hajer
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bestuurskern
Dir. Ruimtelijke Ontwikkeling
Afd. Beleidsuitvoering
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000

Ons kenmerk
IENM/BSK-2013/270656

Datum **06 DEC. 2013**
Betreft Analyse binnensteden

Geachte heer Hajer,

Naar aanleiding van het verzoek van de heer Verhoeven (D66) tijdens de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2014 d.d. 7 november 2013, wil ik u vragen om een analyse te maken van de huidige staat van het leefklimaat, het vestigingsklimaat, de economische structuur en het voorzieningenniveau van onze binnensteden en daarbij zowel te kijken naar toekomstige kansen als belemmerende factoren en regelgeving.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

5 Bijlage b

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014

Nr. 29

MOTIE VAN HET LID VERHOEVEN

Voorgesteld 7 november 2013

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de combinatie van de mondiale trends digitalisering en verstedelijking leidt tot een ruimtelijke paradox, namelijk grotere en sterkere steden met steeds zwakkere binnensteden;

overwegende dat in binnensteden nog steeds veel bewoners, ondernemers en voorzieningen gevestigd zijn maar het economisch klimaat er onder toenemende druk staat door onder meer verschraling en leegstand;

overwegende dat er tegelijk ook kansen zijn en dat het benutten van deze potentie niet alleen belangrijk is voor de lokale en regionale economie maar ook voor de nationale economie;

verzoekt de regering, het Planbureau voor de Leefomgeving te vragen om een analyse te maken van de huidige staat van het leefklimaat, het vestigingsklimaat, de economische structuur en het voorzieningenniveau van onze binnensteden en daarbij zowel te kijken naar toekomstige kansen als belemmerende factoren en regelgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Verhoeven

6 Bijlage c

Binnenstad afgebakend

In de hedendaagse netwerksamenleving hebben begrippen als 'de eigen buurt', 'stamkroeg', 'winkel om de hoek' en tegenstellingen zoals 'centrum versus periferie' of 'stad versus platteland' steeds minder betekenis. Niet alleen wordt de stedelijke structuur steeds polycentrischer maar het dagelijks leven van mensen ook (Galle 2004; Grünfeld 2010). De binnenstad is maar een van de verschillende stedelijke milieus die Nederland rijk is (PBL 2010), maar door de grote culturele en maatschappelijke betekenis, wel een van de belangrijkste. 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 aangemerkt kunnen worden. Over het algemeen dragen de betreffende CBS-buurt-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 *Staat van de Ruimte* (PBL 2010) 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 de 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. 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 getrokken worden.⁸ Verder heeft de keuze voor winkelgebieden als selectiecriteria dan ook geen gevolgen voor de te onderzoeken problematiek: detailhandel is maar een van de vele onderwerpen.

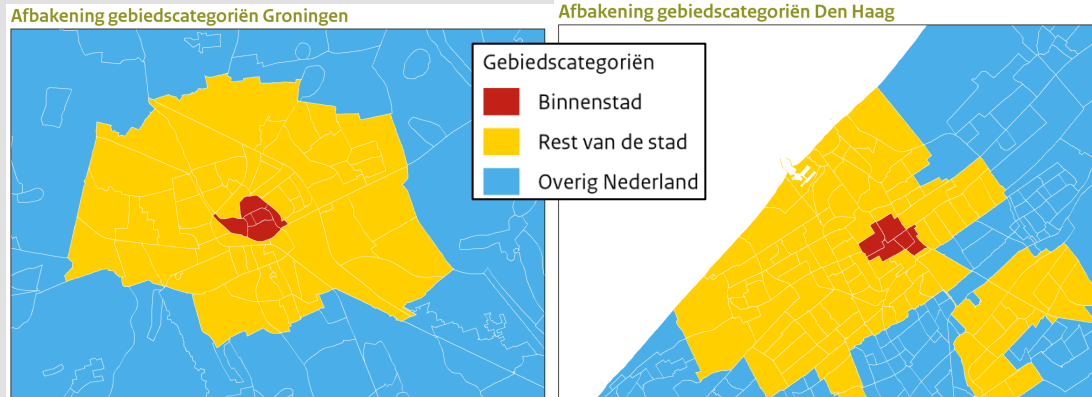
Gebiedsindeling

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 2010). Door het verdwijnen van winkels vallen sommige winkelgebieden niet meer in de categorie 'binnenstad' of 'hoofdwinkelgebied groot', namelijk Alphen a/d Rijn, Gorinchem, Hoogeveen, Meppel en Schiedam. Om de binnenstad met andere gebieden te kunnen vergelijken wordt elk buurt in Nederland ingedeeld in een uitsluitende categorie: binnenstad, stad of overig. Omdat de drie categorieën elkaar uitsluiten tellen ze altijd op tot 100 procent.

⁸ In een rapport over binnensteden en bewoners heeft Raets (2011) een ander methode gevolgd. Deze is gebaseerd op het aantal inwoners in de gemeente en woonplaats en historiciteit (alleen die met stadsrechten). Behalve Helmond zijn alle 35 door het CBS geselecteerde binnensteden in deze studie meegenomen.

- Binnenstad = buurt maakt onderdeel uit van een binnenstad;
- Stad = buurt maakt geen onderdeel uit van binnenstad, maar bevindt zich wel binnen een woonplaats⁹ met een binnenstad;
- Overig = buurt valt buiten woonplaats met binnenstad.

Figuur a: Gebiedsindeling



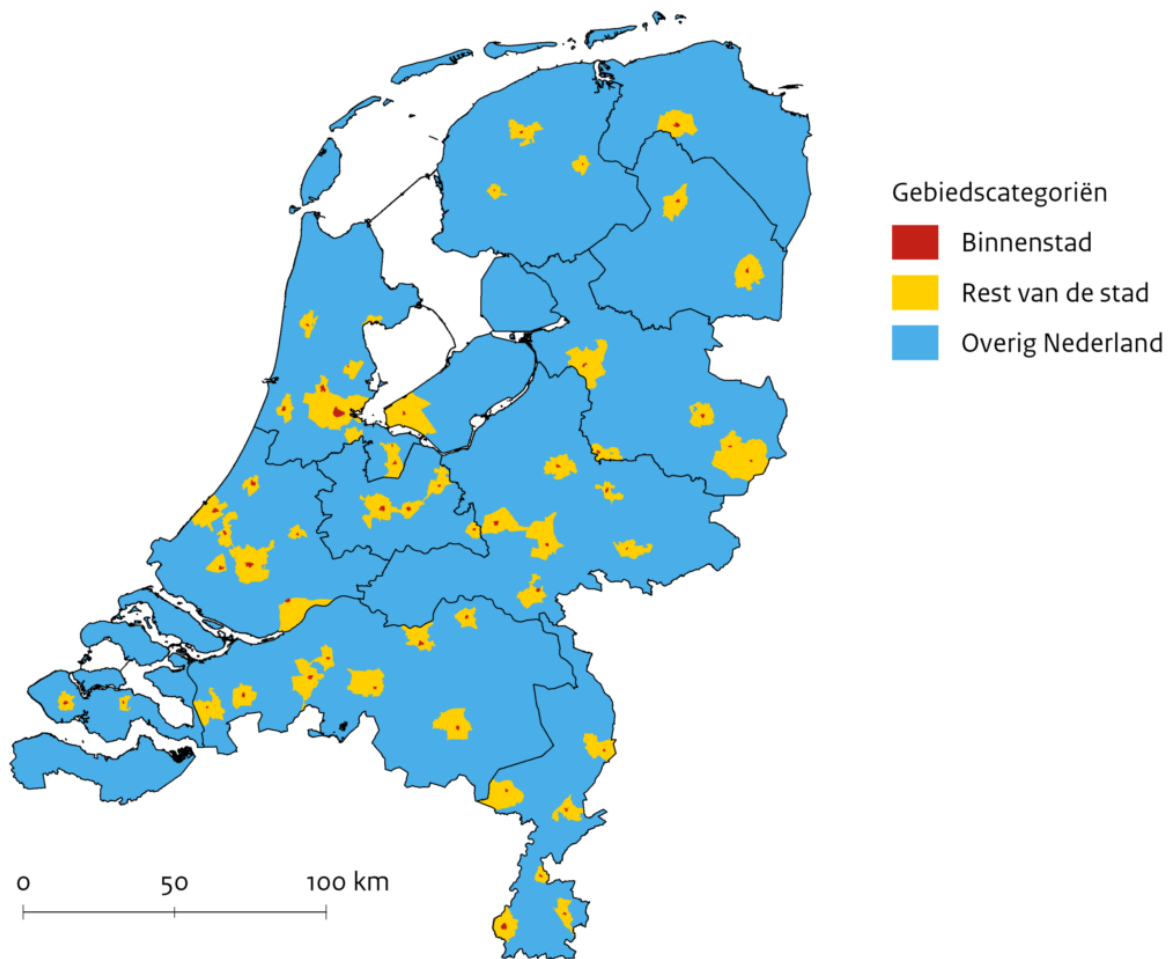
In de figuur worden de selectiecriteria voor de binnenstad verduidelijkt met de voorbeelden Den Haag en Groningen. Hier is te zien dat de grenzen van het winkelgebied 'binnenstad' van Locatus inderdaad relatief goed met die van CBS overeenkomen. Voor Groningen levert de gekozen gebiedsindeling een herkenbare driedeling van binnenstad, stad en platteland. In de Randstad is dat minder duidelijk: 'overig' is hier juist een restcategorie met zowel stedelijke (Rijswijk) als niet-stedelijke (Meijendel) gebieden.

Met behulp van de indeling in binnensteden, stad en overig Nederland is het mogelijk om 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 de belangrijkste eenheid vormt in dit onderzoek zal het in sommige gevallen nodig zijn om verder in te zoomen. Hier kunnen nauwkeuriger gegevens gepresenteerd worden 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.¹⁰

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Figuur b: Selectie 53 steden



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

7 Colofon

De bestendige binnenstad

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) Den Haag, 2014

PBL-publicatienummer: 1470

Auteurs

David Evers
Joost Tennekes
Frank van Dongen

Supervisie

Edwin Buitelaar

Met medewerking van en dank aan

Karl van Velze
Corine van der Schoot-Flendrie (IenM)
Mireille Groet-Thewissen (IenM)
Jacques de Win (EZ)

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. (2014), *De bestendige binnenstad*, Notitie, 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.