



Centraal Planbureau

De vastgoed-
markt reageert
marktconform

*Overheids-
ingrijpen
is soms nodig*



CPB Policy Brief | 2016/04

**Winkelleegstand
na de crisis**

Ioulia Ossokina
Jan Sviták
Coen Teulings
Peter Zwaneveld

Samenvatting

Ondanks een sterke daling van de winkelhuren in de grote recessie, is er sprake van toegenomen en deels blijvende winkelleegstand. De huren van nieuw gesloten contracten zijn na 2008 met ruim 20% gedaald in reactie op de afname van de consumptie van goederen en van de omzet van winkels. Voor sommige winkellocaties helpt een lagere huur echter niet: ze zijn onrendabel geworden voor de detailhandel bij ieder niveau van de huur.

Door structurele veranderingen in de markt voor detailhandel ontstaan winnaars en verliezers onder winkelgebieden. Winnaars zullen profiteren van de economische opleving. Verliezers worden geconfronteerd met langdurige leegstand.

Winkelleegstand concentreert zich aan de randen van winkelgebieden. Dit komt doordat veel Nederlandse winkelgebieden één duidelijk centrum hebben waar de winkels het meest rendabel zijn en de huren dus het hoogst. Huren dalen met 10 tot 15% met iedere honderd meter afstand tot dit centrum. Dichter bij de rand kan het voorkomen dat geen winkel zich meer staande kan houden, zelfs bij een huur van nul.

Winkels clusteren graag samen om van elkaars bezoekers te profiteren. Leegstaande winkels hebben echter een negatieve invloed op de burens. Aanwezigheid van deze externe effecten maakt overheidsingrijpen legitiem. Het ruimtelijkeordeningsbeleid is een voor de hand liggend beleidsinstrument om transformatie van leegstaand vastgoed naar een andere, meer rendabele functie te faciliteren. Daarnaast kan het nuttig zijn om het gecoördineerde beheer van winkelgebieden te stimuleren: hiervoor heeft het Rijk wettelijke mogelijkheden geschapen. Dit helpt winkeliers en pandeigenaren om de voordelen van de clustering beter te benutten en gezamenlijk te investeren in publieke voorzieningen. Ten slotte kan bestaande wet- en regelgeving op de vastgoedmarkt, zoals de uit de jaren zeventig stammende regels voor de herziening van lopende winkelhuren, aanleiding zijn voor hernieuwd overheidsingrijpen.

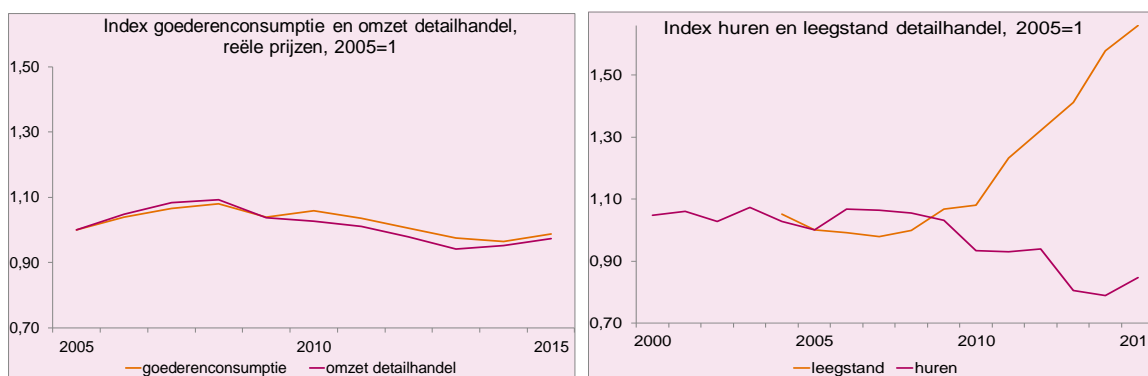
In sommige regio's kan de markt de huidige winkelleegstand oplossen, doordat de consumentenbestedingen in de detailhandel toenemen of door vastgoed aan de rand een andere bestemming te geven, bijvoorbeeld wonen. Dit geldt met name voor aantrekkelijke steden waar de bevolking groeit en waar grond- en woningprijzen hoog zijn. Of transformatie naar een andere bestemming rendabel is, hangt af van de huuropbrengst van deze alternatieve bestemming. In aantrekkelijke woongebieden is het daarom eerder rendabel om winkelvastgoed te herbestemmen dan in krimpgebieden.

Winkelleegstand in perifere krimpregio's is een uitdaging voor het beleid. Het sluiten van een aantal winkelgebieden is een mogelijke beleids optie. Sluiting leidt naar verwachting tot hogere bezoekersaantallen en minder leegstand in de overgebleven concurrerende winkelgebieden, maar ook tot extra kosten en ongemak voor de direct omwonenden van het gesloten winkelgebied. Een kosten-batenanalyse kan helpen om deze effecten consistent in beeld te brengen.

1 Detailhandel na de crisis: het tij lijkt te keren, op sommige plekken is leegstand structureel

De grote recessie heeft de detailhandel hard geraakt. De linkergrafiek in figuur 1 illustreert dat de goederenconsumptie in Nederland tussen 2008 en 2013 met ruim 10% is gedaald. De omzet van de detailhandel is navenant afgenomen. Sinds 2014 lijkt het tij te keren: zowel de consumptie als de omzet laat een voorzichtig herstel zien. De markt voor winkelvastgoed heeft sterk gereageerd op de economische ontwikkelingen: de huren zijn sinds 2008 met ruim 20% gedaald, de leegstand is met een factor 1,6 toegenomen (zie de rechtergrafiek in figuur 1). Mede om deze reden hebben het Rijk en de grote gemeenten in 2015 de Retailagenda in het leven geroepen, een samenwerkingsverband met als doel de winkelgebieden compacter en aantrekkelijker te maken. In deze Policy Brief maken we een analyse van de vastgoedmarkt voor detailhandel in de tijd na de grote recessie en bespreken we de vooruitzichten en de wenselijkheid van beleidsingrepen.

Figuur 1 Consumptie goederen, omzet detailhandel en winkelhuren dalen, leegstand stijgt

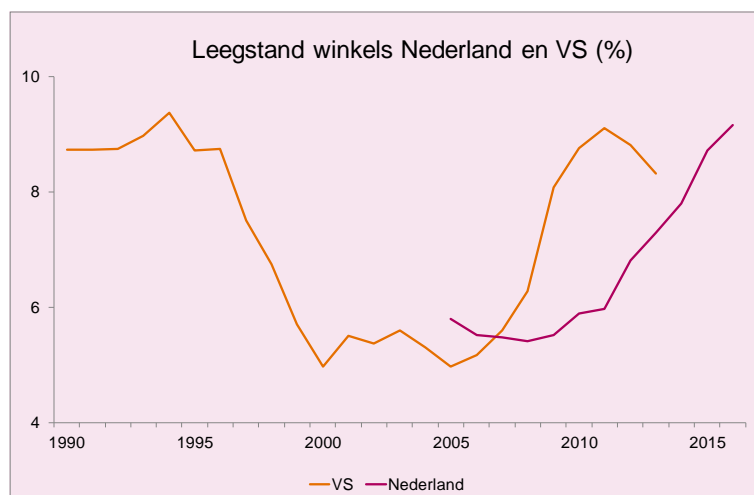


Bron: linkergrafiek CBS, rechtergrafiek Compendium voor de Leefomgeving en Strabo

De huidige leegstand van ruim 9% in Nederland is fors, maar niet buitengewoon hoog (Huizinga en Ossokina, 2014). Een cyclische ontwikkeling van de huren en de leegstand is normaal in de markt voor winkelvastgoed, daar huren pieken en dalen bij. Figuur 2 laat zien dat de VS periodes heeft gekend waarin de leegstand steeg in de richting van 10% om daarna weer terug te keren naar een lager niveau passend bij een normale frictieleegstand. Ook de huidige economische opleving zal naar verwachting positieve effecten hebben op de markt voor winkelvastgoed. Momenteel zijn er echter ook redenen om te verwachten dat de terugkeer naar het niveau van vóór de crisis niet overal vanzelf kan plaatsvinden. Ten eerste kunnen structurele ontwikkelingen in de detailhandel – met name de opkomst van online winkelen – bijdragen aan een lagere omzet van fysieke winkels en een structureel lagere vraag naar winkelpanden. Hoewel aankopen via het internet momenteel minder dan 10% van de totale omzet van de branche bedragen, groeide dit aandeel in de crisisjaren onverminderd door (zie de linkergrafiek in figuur 3). Als we het aandeel onlineverkoop in de totale consumptie in Nederland vergelijken met dat in andere Europese landen (de

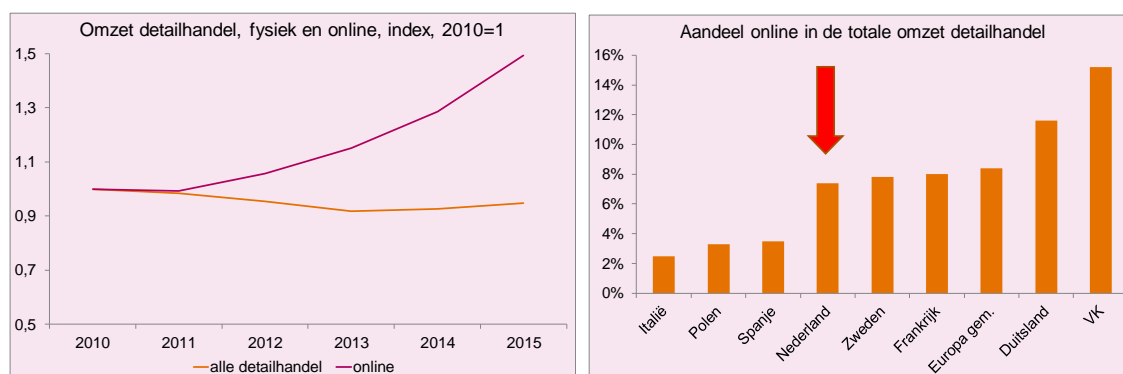
rechtergrafiek in figuur 3), dan zien we dat Nederland zich in de middenmoot bevindt. Er is daarom een reële kans dat het aandeel onlineverkoop de komende jaren verder blijft toenemen. In de scenario's voor de retailmarkt sluit DNB (2015) niet uit dat dit aandeel op de lange termijn naar 25% kan groeien.

Figuur 2 Fluctuaties leegstand en hoge pieken zijn niet buitengewoon



Bron: Huizinga en Ossokina, 2014, aangevuld met data uit het Compendium voor de Leefomgeving.

Figuur 3 Aandeel onlineverkoop is in de crisis sterk gegroeid; Nederland zit internationaal in de middenmoot



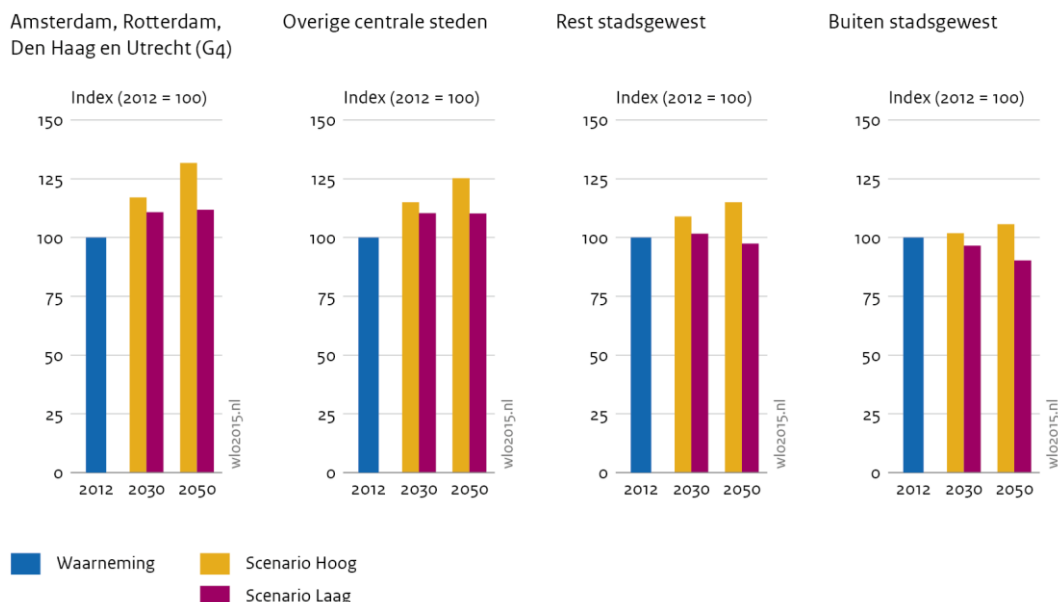
Bron: linkergrafiek CBS, rechtergrafiek Center for Retail Research.

Naast de verschuivingen tussen online en fysiek winkelen kan nog een andere structurele trend van belang zijn voor de ontwikkeling van leegstand in winkelvastgoed. Dit is de ruimtelijke bevolkingsdynamiek. Sinds de jaren negentig zijn steden – en vooral de historische steden - weer in trek als woonplaatsen, met name onder hoogopgeleiden (Vermeulen et al., 2016). Sinds 2008 groeien de steden harder dan het Nederlandse gemiddelde (CPB & PBL, 2015). In de recente langetermijnscelestudie van het CPB en het PBL naar de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot 2050 blijven de steden in alle scenario's doorgroeien, zie figuur 4 en CPB & PBL (2015). De bevolkingsdichtheid in de omgeving is een belangrijke

determinant van het bezoekersaantal in een winkelgebied.¹ Winkellocaties in regio's met stijgende bevolking zullen dus profiteren ten koste van winkellocaties in gebieden met dalende bevolking, waar leegstand een structureel fenomeen kan worden.

Figuur 4 Naar verwachting neemt de stedelijke bevolking toe, zowel bij hoge als bij lage groei

Bevolkingsomvang naar gemeentetype volgens WLO-scenario's



Bron: PBL/CPB (Tigris XL)

Bron: CPB/PBL (2015).

De keuzes die beleggers in winkelvastgoed en winkelketens maken, versterken de tweedeling tussen de winkelgebieden. Vastgoedbedrijf Vastned heeft bijvoorbeeld besloten om zijn Nederlandse portefeuille in zes kernsteden te concentreren, ten koste van beleggingen elders. Het warenhuis de Bijenkorf heeft vijf van zijn twaalf vestigingen gesloten om zich te richten op kernsteden. De komst van internationale winkelketens naar Nederland (denk aan Primark), die zich in een beperkt aantal aantrekkelijke binnensteden vestigen, versterkt verder de positie van deze steden. Syntrus Achmea (2015) verwacht voor de jaren 2015-2018 dat de retailsector in grote steden het goed zal doen ten koste van die in middelgrote steden.

Ruimtelijke dynamiek is moeilijk te voorspellen en het succes uit het verleden biedt geen zekerheid voor de toekomst. De bevolkingsgroei per regio laat zich hooguit één of twee decennia vooruit redelijk voorspellen (Vermeulen et al., 2016; CPB & PBL, 2015). Het is echter aannemelijk dat, zeker bij lage bevolkingsgroei, sommige winkelgebieden een structurele daling van de vraag naar winkelvastgoed tegemoet

¹ Ook bereikbaarheid en het aanbod concurrerende winkelgebieden in de omgeving spelen een rol. Net als het aanbod winkels in het winkelgebied, publieke voorzieningen, etc. (zie ook paragraaf 4).

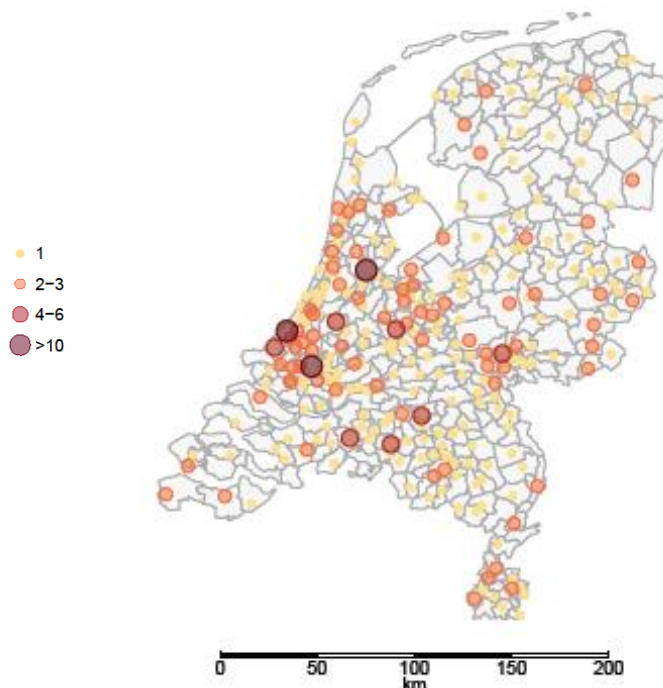
kunnen zien. Leegstand in deze locaties kan ondanks een aantrekkende conjunctuur zelfs toenemen.

Dit maakt het bijzonder relevant om meer inzicht te krijgen in de ruimtelijke structuur van een winkelgebied. Waar ontstaat leegstand als eerste en waarom? Welke factoren kunnen helpen bij het oplossen hiervan?

2 Winkelgebieden zijn monocentrisch, structurele leegstand zit aan de rand

Winkels clusteren in winkelgebieden. Hierdoor profiteren ze optimaal van elkaars bezoekers. De winkelgebieden verschillen uiteraard in grootte en locatie. We focussen hier op grotere multifunctionele² winkelgebieden met meer dan 25 winkels. Veel hiervan zijn gelegen in de binnenstad (van een grote stad of een kleinere woonkern), andere liggen niet centraal, zie tabel 1 voor de voorbeelden. Figuur 5 laat de geografische locatie van de winkelgebieden zien. De grootste concentraties van winkelgebieden zijn te vinden in de Randstad (de vier grote steden), maar ook in Brabant.

Figuur 5 Aantal grotere multifunctionele winkelgebieden per gemeente



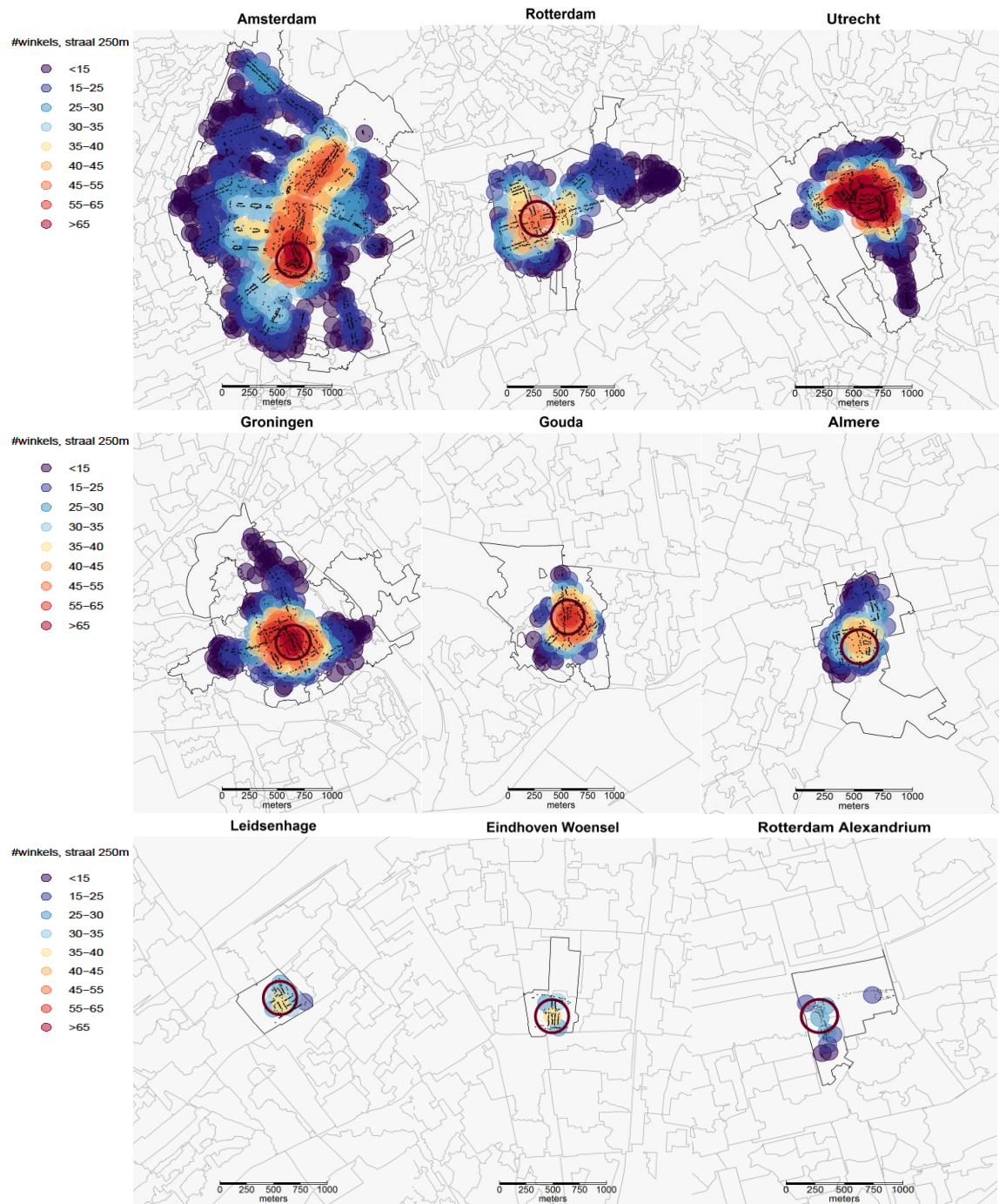
Bron: Ossokina en Teulings (2015).

² Woonboulevards, outlets, winkelgebieden die zich overwegend op dagelijkse boodschappen richten, worden niet meegenomen in de analyse.

Tabel 1 Voorbeelden winkelgebieden

Centraal (binnenstad van een grote stad, maar ook van een kleinere woonkern)	Centrum Amsterdam, Centrum Gouda, Centrum De Bilt
Niet centraal (stadsdeel- of wijkcentrum, winkelstraat)	Utrecht Overvecht, Ferdinand Bolstraat in Amsterdam, Leidsenhage in Leidschendam, Rotterdam Alexandrium
Bron: Locatus	

Figuur 6 Dichtheden lopen af naar de rand toe

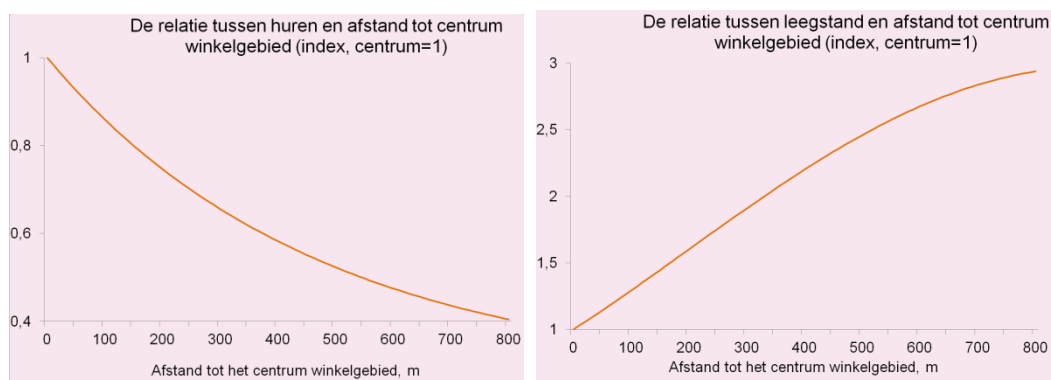


Bron: Ossokina en Teulings (2015)

De ruimtelijke structuur van het gros van deze winkelgebieden blijkt monocentrisch te zijn (Ossokina en Teulings, 2015). Dit betekent dat er één duidelijk centrum is waar de huren het hoogst zijn, de leegstand het laagst is en de concentratie van winkels het hoogst. Verder af van dit centrum dalen de huren, stijgt de leegstand en vermindert de concentratie van winkels. Figuur 6 laat dit zien voor de concentratie van winkels in negen winkelgebieden: zes centrale en drie niet-centrale. De kleuren van de bolletjes geven aan hoeveel winkels er zijn in de nabije omgeving (250 meter) van de plek waar het bolletje staat. In het centrum van een winkelgebied is de concentratie van winkels het hoogst, deze loopt af naar de randen toe. Ook voor andere winkelgebieden is dit patroon zichtbaar. Dit suggereert dat de meest aantrekkelijke en rendabele locaties in het centrum van een winkelgebied liggen, en de minst aantrekkelijke aan de randen. Het is dan ook logisch om te verwachten dat de huren met de afstand tot het centrum dalen en dat de leegstand stijgt.

Een empirische analyse op basis van circa 4000 verhuurtransacties in de periode 2004-2014 en het bestand van de in gebruik zijnde en leegstaande winkelpanden laat zien dat dit inderdaad klopt. De huren dalen 10 tot 15% en de leegstand stijgt met een factor 1,2 met elke honderd meter meer afstand tot het centrum van een winkelgebied. Dichterbij de randen is het effect kleiner. Op vijfhonderd meter afstand is de huur gemiddeld ruim 40% lager en de leegstand is tweeënehalf keer zo hoog als in het centrum, zie figuur 7.

Figuur 7 Geschatte afstand effect in huren en leegstand

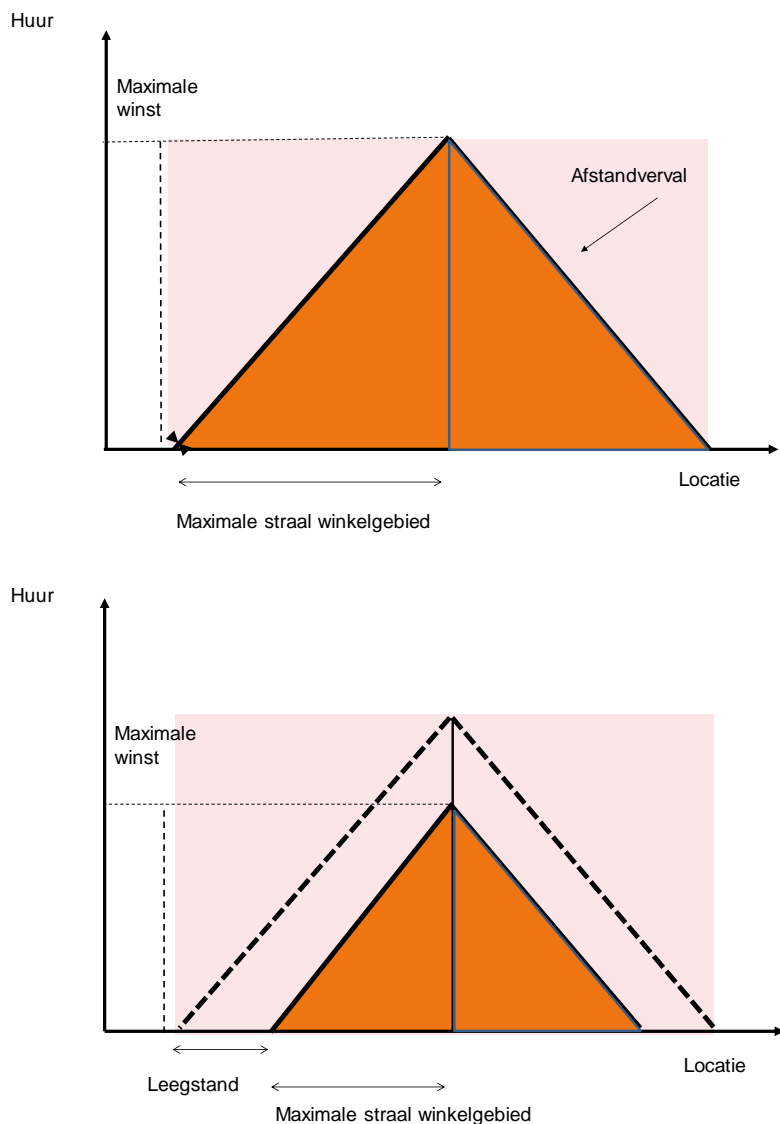


Bron: Ossokina en Teulings (2015).

Een mogelijke verklaring voor de monocentrische structuur van winkelgebieden is dat klanten doorgaans naar het centrum van een winkelgebied reizen en van daaruit te voet verdergaan. Soms komt dit omdat een transportaansluiting zoals een metrostation of een parkeerplaats in het centrum van het gebied zit. Maar ook is in het centrum vaak een clustering van winkels van grote ketens die bezoekers trekken, zoals de Bijenkorf, de Hema en de We. Dan is de rentabiliteit van een winkel (en daarmee ook de huur) in het centrum het hoogst, verderop neemt deze af. Immers, hoe verder van het centrum, des te minder bezoekers en des te lager het rendement. Op een bepaalde afstand wordt het rendement gelijk aan nul en kan er geen winkel meer rendabel opereren. Dit is de maximale straal van een winkelgebied.

De eerste grafiek in figuur 8 illustreert deze redenering. In de figuur is de afstand tot het centrum van een winkelgebied (op de horizontale as) afgezet tegen de huren (op de verticale as). Huren dalen met de afstand tot het centrum (afstandverval). Het punt op de horizontale as waar de curve van de huren het nulpunt snijdt, markeert de maximale straal van het winkelgebied.

Figuur 8 Een ruimtelijk model van een winkelgebied



Bron: Ossokina en Teulings (2015).

Neem nu een winkelgebied waarvan de omvang precies gelijk is aan de maximale straal: de rentabiliteit en de huren aan de grens zijn nul. Veronderstel dat door een externe schok (denk bijvoorbeeld aan de grote recessie) het aantal bezoekers en de omzet dalen. Het rendement van de winkels zal dan over de hele linie omlaaggaan, de huren dalen, en de maximale straal van het winkelgebied verschuift naar binnen (zie de tweede grafiek in figuur 8). Aan de rand ontstaat dus leegstand en die is niet op te lossen door de huren nog verder te verlagen. Op deze locaties kan zelfs bij een huur van nul geen winkel rendabel opereren.

In dit voorbeeld reageert de vastgoedmarkt op de daling van de consumentenvraag door de huren naar beneden aan te passen. Zodra de optimale huur van een locatie onder de nul uitkomt, is de locatie niet meer interessant voor een winkel en komt deze leeg te staan. Een afname van de consumentenvraag en van de winkelomzet leidt dus zowel tot een daling van de huren als tot een toenemende leegstand. Dit is precies wat we zagen tijdens de grote recessie (de rechtergrafiek in figuur 1).

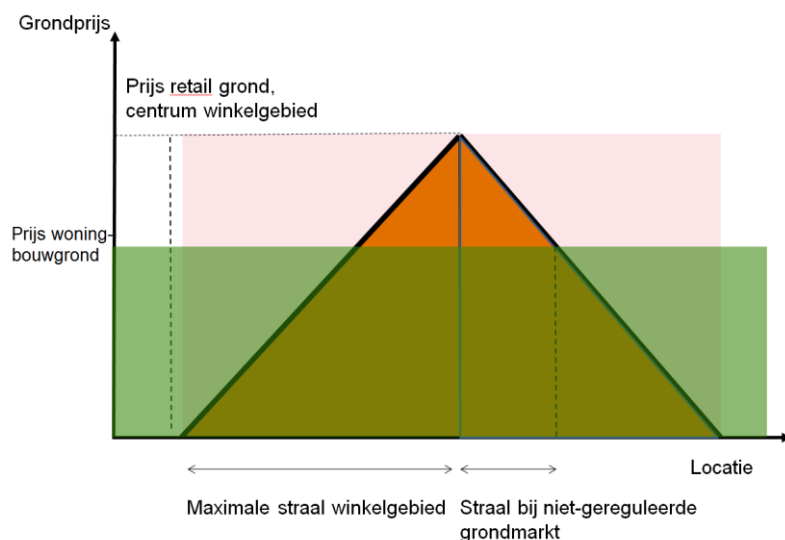
3 Transformatiemogelijkheden hangen af van de vraag naar grond

De conclusie dat leegstand vooral clustert aan de randen, is goed nieuws. Als een locatie niet meer rendabel is voor de detailhandel, dan zal er vaak een andere bestemming zijn die de schaarse grond wel economisch nuttig kan inzetten, zoals wonen, horeca of cultuur. Dit betekent transformatie van het vastgoed naar een andere bestemming. Als het mogelijk is om een randlocatie als geheel te herontwikkelen naar een ander grondgebruik, is dit efficiënt. Immers, herontwikkeling brengt doorgaans vaste kosten met zich mee en wordt enkel rendabel bij een bepaalde omvang van het te transformeren gebied.

De meeste winkelgebieden liggen in woonkernen, de functie detailhandel concurreert dan met de functie wonen om hetzelfde stuk grond.³ Om dit nader te onderzoeken, is het handig om in de grafiek van figuur 8 op de verticale as de grondprijzen af te beelden in plaats van de huren. Ook de grondprijs daalt met de afstand tot het centrum (zie figuur 9). Inderdaad, grond met bestemming detailhandel brengt het meeste op in het centrum van een winkelgebied en het minst aan de rand. In het centrum brengt de detailhandel meer op dan wonen, iets verderop van het centrum is het beeld echter omgekeerd. Bij een goed werkende grondmarkt wordt de feitelijke straal van het winkelgebied bereikt waar de retailgrondprijs precies gelijk is aan het hoogste bod van het concurrerende grondgebruik. Het winkelgebied is dus kleiner als de grond aantrekkelijker is voor concurrerende bestemmingen. In figuur 9 is deze concurrerende functie 'wonen', maar het kan ook iets anders zijn, zoals kantoorruimte, recreatie of cultuur. Figuur 9 illustreert dat het rendabel kan zijn om ook de winkellocaties die niet leegstaan, te transformeren naar een andere, meer winstgevende bestemming.

³ Detailhandel en wonen versterken elkaar ook: woningen zijn meer waard als er goede winkels in de buurt liggen (zie ook Vermeulen et al., 2016), winkels profiteren van bezoekers uit omliggende woningen.

Figuur 9 Een ruimtelijk model van een winkelgebied met concurrentie tussen grondfuncties



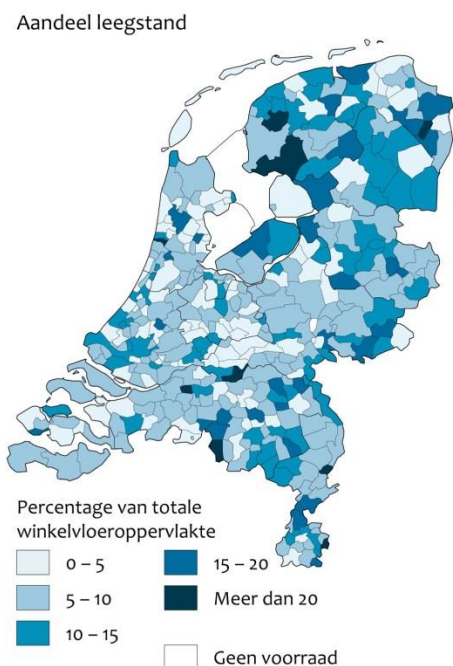
Bron: Ossokina en Teulings (2015)

Als de vraag naar winkelvastgoed daalt en er leegstand aan de rand van een winkelgebied ontstaat, is het dus een optie om de grond een andere bestemming te geven. Als de grond voldoende aantrekkelijk is voor alternatief gebruik, kan deze transformatie door de markt zelf in gang worden gezet. Er moet dan wel aan de nodige randvoorwaarden zijn voldaan. Sommige hiervan hebben te maken met regelgeving, met name aan de kant van het ruimtelijkeordeningsbeleid, denk bijvoorbeeld aan een voldoende flexibel bestemmingsplan.⁴ Andere zijn gerelateerd aan het bestaande type vastgoed en het stratenpatroon. Aanloopstraten in de binnensteden zullen zich bijvoorbeeld eerder lenen voor transformatie naar een woonfunctie dan losse delen van monofunctionele winkelcentra.

Welke winkellocaties zijn logische kandidaten voor transformatie? Dit zijn locaties die (i) als winkelgebied minder succesvol zijn en (ii) aantrekkelijk zijn voor alternatief grondgebruik, bijvoorbeeld wonen. Deze twee voorwaarden gaan echter niet altijd samen. Figuur 10 laat zien dat hoge winkelleegstand zich concentreert in perifere, niet-stedelijke gebieden. Deze locaties zijn vaak relatief onaantrekkelijk als woongebieden (De Groot et al., 2010). Sommige daarvan kampen dan ook met een krimpende bevolking. Dit maakt winkelleegstand in perifere krimpgebieden tot een uitdaging voor beleid (zie ook DNB, 2015). In sterk verstedelijkte regio's kan het probleem naar verwachting zichzelf oplossen, hetzij door de stijgende consumentenvraag dan wel door transformatie aan de rand.

⁴ Sommige bestemmingen in een bestemmingsplan staan meer flexibiliteit toe dan andere. In verschillende binnensteden heeft grond bijvoorbeeld bestemming 'centrum'; dit omvat een breed scala aan verschillende functies, waaronder cultuur, detailhandel, groen, horeca, wonen, etc.

Figuur 10 Hogere leegstand aan de randen van het land



Bron: Compendium voor de leefomgeving. Locatus (2015), bewerking PBL.

Bij transformatie aan de rand van een winkelgebied gaat het met name om de bestrijding van de leegstand in het winkelgebied zelf. In krimpregio's met structureel hoge winkelleegstand op verschillende locaties kan een meer ingrijpende maatregel een serieuze optie zijn, namelijk sluiting van een van de winkelgebieden ten faveure van de concurrenten (Vermeulen et al., 2006, hoofdstuk 6). Concurrenten profiteren van de sluiting omdat ze meer klandizie krijgen en mogelijk extra winkels aantrekken. Deze baten hebben te maken met agglomeratievoordelen die winkels ervaren wanneer ze in een hogere dichtheid bij elkaar zitten en van elkaars bezoekers kunnen profiteren. Hoewel in de internationale literatuur nog geen overeenstemming is bereikt over de hoogte van deze voordelen, zijn er aanwijzingen dat deze niet gering zijn en groter dan voor bijvoorbeeld kantoren (Van Maarseveen et al., 2016, Koster et al., 2016, Koster et al., 2012). Sluiting van een winkelgebied pakt echter negatief uit voor grondeigenaren en omwonenden (deze laatste moeten nu verder reizen voor een winkelbezoek). Van tevoren is het niet duidelijk welk effect van de sluiting – het positieve of het negatieve – zal prevaleren.⁵ Een gedegen kosten-batenanalyse is nodig om hierop meer zicht te krijgen.

De beslissing om het ene winkelgebied te sluiten ten faveure van een ander vereist overheidsingrijpen, in eerste instantie op gemeentelijk niveau. Deze beslissing zal in de praktijk extra moeilijk zijn, omdat de omwonenden van het eerste gebied zullen verliezen, terwijl de omwonenden van het tweede gebied winnen. Zeker als beide in verschillende gemeenten liggen, zal het lastig zijn draagvlak voor sluiting te vinden. Vermeulen et al. (2016, hoofdstuk 6) benadrukken daarom dat het in tijden van krimp extra belangrijk is dat

⁵ Oevering (2016) laat zien dat de bevolking in perifere regio's relatief veel online-aankopen doet. In deze regio's kan het sluiten van een winkelgebied ook tot meer online winkelen leiden. Dit heeft consequenties voor de kosten en de baten.

er coördinatie over de te nemen maatregelen plaatsvindt op een voldoende hoog ruimtelijk schaalniveau.

4 Overheidsingrijpen kan nodig zijn

Winkels clusteren in winkelgebieden omdat ze voordelen aan elkaars nabijheid ervaren, met name door van elkaars bezoekers te profiteren. Een leegstaande winkel heeft daarentegen een negatief effect op zijn burens, omdat zijn klandizie wegblijft, maar ook omdat zijn fysieke aanblik bij bezoekers voor een gevoel van verloedering kan zorgen (Vermeulen et al., 2016, hoofdstuk 5). Ook winkelgebieden kunnen elkaar beïnvloeden, zie de discussie in de vorige paragraaf. Aanwezigheid van dergelijke zogenaamde externe effecten van winkels en winkelgebieden op elkaar suggereert dat marktwerking niet altijd voor een optimale oplossing kan zorgen. Overheidsingrijpen kan legitiem zijn, met name indien bepaalde winkelgebieden met structurele leegstand worden geconfronteerd.

Lokale overheden hebben hiertoe verschillende instrumenten tot hun beschikking. Het eerste is het ruimtelijkeordeningsbeleid (met name bestemmingsplannen). Dit wordt traditioneel gebruikt om clustering van detailhandel te bevorderen en kan worden ingezet om transformatie aan de rand te faciliteren of – in het ultieme geval – winkelgebieden te sluiten. In 2014 heeft het Rijk met een wijziging van het Besluit omgevingsrecht additionele mogelijkheden voor gemeenten gecreëerd om de bestemming van vastgoed te wijzigen en zo transformatie van leegstaand vastgoed te stimuleren. De Retailagenda (2015) biedt gemeenten daarnaast ter ondersteuning de Juridische Expertpool Planschade die bij wijziging van bestemmingen kan adviseren hoe planschade⁶ voorkomen of gereduceerd kan worden. Omdat de externe effecten van herbestemming gemeentegrenzen kunnen overstijgen (zie discussie in de vorige paragraaf), kan coördinatie op een hoger ruimtelijk schaalniveau in sommige situaties nodig zijn.

Ten tweede zijn er instrumenten om coördinatie binnen een winkelgebied te bevorderen. De internationale literatuur suggereert dat winkelgebieden die door één partij worden beheerd en gecoördineerd, voordelen hebben. Een centrale beheerder kan de mix van huurders in zijn winkelgebied slim kiezen om optimaal gebruik te maken van de externe effecten van winkels op elkaar. Gould et al. (2005) laat bijvoorbeeld aan de hand van Amerikaanse data zien dat beheerders van een *mall* er alles aan doen om warenhuizen aan te trekken: een warenhuis hoeft in een winkelcentrum weinig tot geen huur te betalen. Reden is dat deze publiektrekkers de winstgevendheid en daardoor de huur van omliggende winkels omhoog stuwen. Dit maakt de gedeelde huurinkomsten van het pand waarin het warenhuis zelf zit, ruimschoots goed. Dit soort strategische overwegingen zijn veel moeilijker te maken wanneer het beheer van de panden in een winkelgebied is versnipperd, zoals in het gros van de in paragraaf 2 onderzochte winkelgebieden. Ushev et al. (2015) tonen aan dat een winkelcentrum aan de rand van de stad, dat door één beheerder wordt bestuurd, de

⁶ Planschade ontstaat als vastgoed minder waard wordt door een bestemmingsplan. Men kan dan schadevergoeding aanvragen bij de gemeente.

concurrentie kan winnen van winkels in de binnenstad waar coördinatie tussen de eigenaren ontbreekt.

Door gecoördineerd beheer van winkelgebieden te faciliteren kunnen deze gebieden naar verwachting beter presteren. Een voorbeeld van een bestaand beleidsinstrument dat dit beoogt, zijn de in 2009 geïntroduceerde Bedrijven Investeringszones (BIZ). Bedrijven (vaak winkels) besluiten zelf om onderdeel te worden van een BIZ. In een BIZ betalen winkels een extra heffing aan de gemeente, die de opbrengsten weer terugsluist naar een gezamenlijke pot van de BIZ. Hieruit worden investeringen betaald om het gebied aantrekkelijker te maken. Een evaluatie van de eerste jaren van dit beleid (Berenschot, 2012) concludeert dat de behoefte aan collectieve financiering voor diverse activiteiten en investeringen in winkelgebieden groot is. Deze investeringen komen echter zonder enige vorm van coördinatie moeilijk van de grond. In de afgelopen jaren zijn naast de BIZ ook andere vergelijkbare beleidsinstrumenten gebruikt (bijvoorbeeld reclamebelasting door gemeenten). Nader onderzoek naar de effecten kan helpen om het beleid gericht op het intensiveren van coördinatie in winkelgebieden beter vorm te geven.

Het is goed mogelijk dat de voordelen van clustering en gecoördineerd beheer met de tijd gaan toenemen. Met de opkomst van onlinewinkels wordt fysiek winkelen mogelijk steeds meer een onderdeel van de *'experience economy'*: het gaat niet alleen om de aankoop, maar ook om de beleving. Veranderende consumentenvoorkeuren dwingen winkelgebieden te investeren in goede openbare ruimten, horeca en ontspanning. Denk bijvoorbeeld aan gratis wifi, goede parkeermogelijkheden, openbare toiletten en goede informatie over het winkelgebied op het internet. Een gezamenlijke communicatiestrategie past hierbij (Rabobank, 2016).

Behalve de aanwezigheid van externe effecten, kan bestaande wet- en regelgeving op de retailvastgoedmarkt reden zijn voor hernieuwd overheidsingrijpen. Er is momenteel bijvoorbeeld een wettelijk kader dat regels voorschrijft met betrekking tot de huurherziening van lopende huurcontracten. Als de huurder en de verhuurder er met elkaar niet uitkomen, dan zal de rechter de huuraanpassing bepalen op basis van het gemiddelde van de huren van vergelijkbare panden in de afgelopen vijf jaar. Deze bepaling stemt uit de jaren zeventig van de vorige eeuw en was bedacht om middenstanders destijds te beschermen tegen de te grote huurverhogingen. Terwijl de nieuwe huren sinds 2008 met ruim 20% zijn gedaald (figuur 1), belemmert deze regel de tijdige aanpassing van de lopende huurcontracten aan de marktomstandigheden. Volgens DTZ Zadelhoff (2013) liggen de herzieningshuren in de meest aantrekkelijke steden tot een factor twee onder de markthuur. In minder goed lopende winkelgebieden is de wettelijke herzieningshuur een remmende factor om de huren snel te laten dalen en draagt deze mogelijk bij aan onnodige leegstand. Ook het oplossen van dergelijke verstoringen is een overheidstaak.

Literatuur

- Berenschot, 2012, Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ).
- CPB & PBL, 2015, Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving.
- DNB, 2015, Overzicht financiële stabiliteit najaar 2015. De Nederlandsche Bank N.V.
- DTZ Zadelhoff, 2013, Grip op de zaak Huurprijsherziening bij winkelvastgoed.
<https://www.dtz.nl/media/124639/grip%20op%20de%20zaak%202013.pdf>
- Gould, E., P. Pashigian en C. J. Prendergast, 2005, Contracts, externalities and incentives in shopping malls, *The Review of Economics and Statistics*, 87: 411–422.
- Groot, H.L.F. de, G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Uitgeverij Balans.
- Huizinga, F. en I.V. Ossokina, 2014, Leegstand: een opgave voor beleid?, *Real Estate Research Quarterly*.
- Koster, H.R.A., I. Pasidis en J. van Ommeren, 2016, On shopping externalities: Subsidize shops in the city centre! Working paper.
- Koster, H.R.A., J. van Ommeren en P. Rietveld, 2014, Agglomeration Economies and Productivity: A Structural Estimation Approach Using Commercial Rents, *Economica* 81: 63-85.
- Maarseveen, R. van, T. van der Pol, P. Zwaneveld en J. de Vries, 2016, Literatuurstudie naar *place-based* beleid, CPB Notitie, te verschijnen.
- Oevering, F., 2016, Het Nederlandse winkellandschap na de crisis, Rabobank.
<https://economie.rabobank.com/publicaties/2016/maart/het-nederlandse-winkellandschap-na-de-crisis/>
- Ossokina, I.V. en C.N. Teulings, 2015, The urban economics of retail, Paper gepresenteerd tijdens het NARSC-congres in Portland, VS.
- Retailagenda, 2015, gedownload van:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/retailagenda>
- Rabobank, 2016, Een nieuwe toekomst voor het winkelgebied? Gezamenlijke actie is noodzakelijk!, gedownload van: https://www.rabobank.nl/images/pdf-eeen-nieuwe-toekomst-voor-het-winkelgebied-maart_29835246.pdf
- Syntrus Achmea Real Estate and Finance, 2015, Outlook 2015-2018 Nederlandse winkelmarkt, gedownload van:
<http://www.achmeavastgoed.nl/Documents/publicaties/Outlook%202015-2018%20Winkelmarkt.pdf>
- Ushchev, Ph., I. Sloev en J.F. Thisse, 2015, Do we go shopping downtown or in the burbs?, *Journal of Urban Economics* 85: 1-15.
- Vermeulen, W., C.N. Teulings, G. Marlet en H.L.F. de Groot, 2016, *Groei en Krimp*, VOC Uitgevers.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Omslagfoto: Rob Niemantsverdriet (CC)

Mei 2016 | ISBN 978-90-5833-731-3