Planbureau voor de Leefomgeving

VEERKRACHT OP DE PROEF

Een verkenning van de impact van corona op binnensteden

David Evers

Gertjan Slob

Jeroen Content

Frank van Dongen

4 december 2020

LocatUs®

Colofon

Veerkracht op de proef. Een verkenning van de impact van corona op binnensteden
© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer:4288

Contact
David Evers [david.evers@pbl.nl]

Auteurs
David Evers (PBL), Gertjan Slob (Locatus), Jeroen Content (PBL), Frank van Dongen (Locatus)

Supervisie
Ton Dassen, Edwin Buitelaar (PBL), Gerard Zandbergen (Locatus)

Met dank aan
Het PBL is dank verschuldigd aan Joost Tennekes (PBL), Hans van Amsterdam (PBL), Marco Groeneveld (Locatus), Cees-Jan Pen (Fontys)

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie
Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, D. et al. (2020*), Veerkracht op de proef: Een verkenning van de impact van corona op binnensteden*. Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (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 wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Bevindingen 5

Samenvatting 5
Inleiding 6
Trends en extreme gebeurtenissen 6
Bewoners blijven zich vestigen in binnensteden 6
Bedrijven komen en gaan 7
Bezoekers blijven voorlopig weg 8
Beleggers vrezen waardeverlies 8
Probleembeschouwing 9
Handelingsperspectieven 9

Verdieping 11

1 Inleiding 11

1.1 Het debat over de toekomst van de (binnen)stad 11
1.2 Afbakening en aanpak 13
1.3 Leeswijzer 15

2 Problematiek van binnensteden 16

2.1 Wonen in de binnenstad 16
2.1.1 Trends en ontwikkelingen in wonen tot corona 16
2.1.2 Binnenstedelijk wonen na corona 18
2.2 Werken in de binnenstad 19
2.2.1 Trends en ontwikkelingen in werken tot corona 19
2.2.2 Binnenstedelijk werken na corona 22
2.3 Bezoeken van de binnenstad 23
2.3.1 Trends en ontwikkelingen in bezoek tot corona 23
2.3.2 Binnenstedelijk bezoek na corona 25
2.4 Beleggen in de binnenstad tot en met corona 26
2.4.1 Trends en ontwikkelingen in beleggingen tot corona 26
2.4.2 Binnenstedelijk beleggen na corona 29

3 Probleem-beschouwing 31

3.1 Mate van impact 31
3.2 Overheidsinterventie nodig? 33

4 Handelingsopties 35

4.1 Voorkom overmaat 35
4.2 Faciliteer transformatie 36
4.3 Werk profiel- en gebiedsgericht 37
4.4 Versnel leefomgevingsdoelstellingen 39
4.5 Beheers onzekerheid door kennisontwikkeling 39

Referenties 41

Bijlage A: Verzoekbrief 46
Bijlage B: Corona impactanalyse 47

BEVINDINGEN

Samenvatting

- De coronapandemie heeft momenteel een aanzienlijke impact op de Nederlandse binnensteden. Het aantal passanten in de hoofdwinkelstraten en van horecagelegenheden is nog altijd een fractie van het niveau van voor de pandemie. Ondernemers komen daardoor in de problemen en ontslaan hun werknemers. Jongeren en laagopgeleiden worden hierdoor onevenredig getroffen en gemeenten hebben meer uitgaven en minder inkomsten. Over de doorwerking op de lange termijn valt op dit moment echter nog weinig te zeggen, behalve dat de kernkwaliteiten zoals sociaalculturele betekenis, centrale ligging en sfeer onverminderd van belang blijven. De Nederlandse binnensteden lijken daarmee in het algemeen veerkrachtig genoeg om op termijn de economische gevolgen van de coronapandemie te kunnen doorstaan.

- In de publicatie *De veerkrachtige binnenstad* constateren Evers et al. (2015) een landelijke trend van meer wonen en minder winkelen in de binnensteden; deze trend heeft zich sindsdien verder doorgezet. Dat geldt ook voor de relatieve toename van de winkelleegstand; op 1 september 2020 was deze in de binnensteden (13,2 procent) ongeveer twee keer zo hoog als daarbuiten. Er zijn wel belangrijke verschillen tussen typen binnensteden: in het relatief sterk 'bruisende' profiel (Haarlem, Amsterdam, Utrecht, enzovoort) is de winkelleegstand in de periode 2014-2019 zelfs gedaald. Dit duidt op een trendmatige divergentie tussen binnensteden tot aan de coronapandemie.

- Corona legt een ongekende druk op de bezoekfunctie van binnensteden. Mede daardoor wordt begin 2022 een forse toename van de winkelleegstand verwacht (ruim +40 procent); deze leegstand kan niet zomaar worden opgevuld door de horeca. Ook wat impact betreft zijn er belangrijke verschillen tussen binnensteden: juiste de sterkere binnensteden krijgen de hardste klappen. Dit duidt op een algemene convergentie na de coronapandemie, althans op de korte termijn. Op de lange termijn kan de situatie in de zwakkere binnensteden zorgelijk zijn, omdat corona daar bestaande negatieve trends versterkt. Aan de andere kant zijn sommige gemeenten met een zwakke binnenstad zich zeer bewust van de urgentie en proberen zij de aanwezige problemen aan te pakken.

- Gezien de onzekerheid omtrent corona is een nuchtere houding aan te bevelen in plaats van haastige ad-hocinterventies gericht op transformatie. Sommige locaties lenen zich veel beter voor transformatie dan andere. Een goede monitoring van ontwikkelingen die een rol spelen vanuit het maatschappelijk belang, is hierbij crucialer dan ooit. Dergelijk inzicht staat aan de basis van strategisch beleid en handelen om de veerkracht van binnensteden te versterken. Aanbevelingen hiertoe zijn onder andere: voorkom overmaat aan vastgoed, pak problematische leegstand aan, en gebruik de crisis om de leefomgevingskwaliteit duurzaam te verbeteren en de woningbouwproductie te versnellen.

Inleiding

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht de PBL-beleidsstudie *De veerkrachtige binnenstad* (Evers et al. 2015) te bezien in het licht van de COVID-19-pandemie (hierna corona genoemd). Zo zetten de beperkende maatregelen de vitaliteit van binnensteden onder enorme druk. De belangrijkste vraag van de ministeries is of de binnensteden veerkrachtig genoeg zijn om de verwachte economische recessie als gevolg van de coronapandemie op te vangen.

Onze bevinding is dat de studie uit 2015 inderdaad een goede basis biedt om de huidige situatie te bezien. De in de studie geboden landelijke gebiedsindeling maakt het mogelijk om de situatie in de binnensteden af te zetten tegen andere stedelijke gebieden en de rest van Nederland. Ook zijn vijf binnenstadsprofielen geïdentificeerd aan de hand van sociale, economische en ruimtelijke criteria, variërend van 'bruisend in een sterke regio' tot 'zwak en perifeer'. Dit maakt het mogelijk om trends in verschillende soorten binnensteden met elkaar te vergelijken. Verder zijn vier groepen belanghebbenden (bewoners, bedrijven, bezoekers en beleggers) geïdentificeerd om de diverse analyses thematisch te groeperen.

De in *De veerkrachtige binnenstad* uitgevoerde analyses en geïdentificeerde trends bieden aanknopingspunten om gericht te reflecteren op de impact die corona heeft op de binnensteden. Daarbij kan het afwegingskader uit die studie helpen om te bepalen wanneer er in een binnenstad sprake is van een maatschappelijk probleem, en in hoeverre overheidsoptreden daarbij gerechtvaardigd of noodzakelijk is.

Trends en extreme gebeurtenissen

Welke impact heeft corona op de binnensteden? Bij het inschatten daarvan is het zaak een onderscheid te maken tussen de korte en de lange termijn. Op de lange termijn hebben binnensteden (nog steeds) veel potentie. Op de korte termijn daarentegen is de impact van corona voor de binnensteden aanzienlijk, zowel voor bewoners als voor bedrijven, bezoekers en beleggers. Voor de eerste twee groepen worden over het algemeen zowel voor- als nadelen van de coronacrisis genoemd met betrekking tot binnensteden, voor de laatste twee vooral nadelen. In de literatuur wordt volop gespeculeerd over de mate waarin de huidige situatie en ontwikkelingen op de korte termijn structureel worden. In dit kader is een levendige discussie gaande over de toekomst van de stad als gevolg van corona. Door de hoge dichtheid en drukte aan mensen geldt dit des te meer voor binnensteden ten opzichte van de rest van de stad.

De impact van corona als *extreme event* ofwel extreme gebeurtenis moet worden gezien in het licht van de aanwezige trends en ontwikkelingen. Zal corona deze versnellen of juist afremmen? En pakt het effect van corona daarbij anders uit voor de verschillende typen binnensteden? Deze actualisering van *De veerkrachtige binnenstad* maakt het mogelijk om per belangengroep enkele inschattingen te maken. Deze vatten we hieronder samen.

Bewoners blijven zich vestigen in binnensteden

Binnensteden zijn een populaire woonplek. Sinds 2003 is het inwonerstal in de binnensteden gestaag gestegen, ook ten opzichte van de andere gebiedscategorieën. De economische crisis van 2008 lijkt daarin een versnelling teweeg te hebben gebracht. Toch wonen er relatief weinig mensen in de binnensteden: in 2019 was dat 3 procent van de Nederlandse

bevolking. De trend die in *De veerkrachtige binnenstad* naar voren komt (peildatum 2014), zet zich door. De binnenstad is en blijft een aantrekkelijk woonlocatie; in alle 53 onderzochte binnensteden nam het aantal inwoners toe. Wel is hierbij een verschil waarneembaar tussen de twee sterkste binnenstadsprofielen: in drukke historische centra zoals Haarlem en Amsterdam is de groei minder zichtbaar dan in modernere, relatief vitale binnensteden zoals Almere en Eindhoven. Voor de twee zwakste profielen geldt dat de bevolkingsgroei zich na 2010 versnelt, wat mede een gevolg kan zijn van de transformatie van het winkelvastgoed na de vorige crisis.

In de literatuur is geen consensus te vinden over hoe corona de aantrekkelijkheid van de binnenstad als woonlocatie zal beïnvloeden. Negatieve factoren die in dit verband worden genoemd, zijn angst voor besmetting en een toegenomen waardering voor een ruim huis met een eigen tuin. Positieve factoren zijn een toegenomen waardering voor sociaal contact, het straatleven en voorzieningen op loop- en fietsafstand. Gezien de grote onzekerheid op de lange termijn, is het verstandig om niet al te snel conclusies uit dit debat te trekken; het is goed mogelijk dat woonvoorkeuren sneller veranderen dan de doorlooptijd van planprocessen voor grootschalige transformaties. Waarover wel consensus lijkt te bestaan, althans op de korte termijn, is het toegenomen belang van open publieke/groene ruimtes binnen (binnen)steden en van voorzieningen die fietsen en lopen bevorderen.

Bedrijven komen en gaan

Binnensteden zijn traditioneel handelscentra. Wat werkgelegenheid betreft heeft het economische laagtij in de periode 2008-2013 de binnensteden disproportioneel hard geraakt ten opzichte van de rest van het stedelijk gebied en de rest van Nederland. Daarna nam de werkgelegenheid in de binnensteden weer toe, in lijn met die in de rest van het land. Ongeveer 8 procent van alle banen bevindt zich in de binnensteden. Dit aandeel is groter dan dat van bewoners, maar nog steeds klein. De sectorstructuur van binnensteden is sinds het verschijnen van *De veerkrachtige binnenstad* nauwelijks veranderd ten opzichte van de overige gebieden: overheid, horeca en financiële instellingen zijn er duidelijk oververtegenwoordigd. De belangrijkste groeisectoren zijn ICT en horeca terwijl detailhandel en financiële instellingen het meest zijn gekrompen. De ontwikkeling van de werkgelegenheid verschilt echter sterk per binnenstadsprofiel: hoe sterker het profiel, hoe groter de banenontwikkeling.

Er blijkt in de literatuur geen consensus te zijn over de effecten van corona op hoe en waar mensen werken. Negatieve factoren die vaak worden aangehaald, gaan over de normalisering van thuiswerken en het vermijden van het openbaar vervoer. Het is nu echter te vroeg voor conclusies; een *death of distance* door de ICT-vooruitgang is in het verleden herhaaldelijk aangekondigd, maar kwam niet als verwacht. Evenmin betekenden de aanslagen in New York op 11 september 2001 de teloorgang van Manhattan (en hoogbouw in zijn algemeenheid). Positieve factoren zijn de blijvende aantrekkelijkheid van (binnen)steden voor face-to-face-ontmoetingen en de goede bereikbaarheid van een centrale locatie. Binnensteden zijn bovendien geschikte locaties voor alternatieve kantooroplossingen, bijvoorbeeld voor voormalige pendelaars die het openbaar vervoer willen mijden. Op de korte termijn is het redelijk voorspelbaar welke sectoren het meest worden getroffen, en dus welke binnensteden het grootste banenverlies kunnen verwachten. De binnensteden van Den Haag en Weert hebben bijvoorbeeld een sectorsamenstelling die relatief ongevoelig is voor corona (meer dan de helft van de banen daar zijn in de sectoren overheid, onderwijs en gezondheid), terwijl Amsterdam harder wordt getroffen mede doordat de stad zo internationaal georiënteerd is.

Bezoekers blijven voorlopig weg

Binnensteden trekken verschillende soorten bezoekers: uit de directe omgeving én vanuit de andere kant van de wereld. De detailhandel is hier voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor, met name het zogenoemde 'funshoppen' in kledingwinkels, boekwinkels en dergelijke. In de periode van 2003-2014 specialiseren binnensteden zich in funshoppen, maar daarna volgde een kleine daling, vermoedelijk als gevolg van zowel de gevoeligheid voor internetverkopen als de toename van het aantal bewoners in de binnensteden (die behoefte hebben aan andere soorten winkels). Over de hele periode is een vervanging van de detailhandel door de horeca waarneembaar. Sinds 2014 nam het aantal winkelmeters in de binnensteden zelfs af met 2 procent, terwijl deze met 21 procent en 14 procent stegen in respectievelijk de rest van de stad en de rest van Nederland.

De onmiddellijke effecten van corona op de bezoekfunctie van binnensteden zijn overduidelijk. De vraag is op welk niveau de bezoekersfunctie zich herstelt en hoelang dat gaat duren. In de drukste winkelstraten van Nederland daalde eind maart het aantal passanten op zaterdag tot 20 procent van het niveau van vlak voor corona. Dit aandeel krabbelde in de zomer op tot ongeveer de helft. Ook hier worden grotere steden harder getroffen dan kleinere. Op de middellange termijn hangt de situatie sterk af van de levensvatbaarheid van de bezoekersgeoriënteerde bedrijven, en die is momenteel allerminst zeker. Omdat de coronamaatregelen zowel de detailhandel als de horeca treffen, hebben ze geen effect op de trend dat horecagelegenheden de detailhandel in de winkelstraten vervangen. Op de lange termijn zijn, net zoals bij werken, de vaste gebiedskwaliteiten bepalend. Door de historische sfeer en de aanwezigheid van culturele en publieke voorzieningen zoals musea en gemeentehuizen zullen binnensteden aantrekkelijke bestemmingen blijven.

Beleggers vrezen waardeverlies

Minder zichtbare belanghebbenden in de binnenstad zijn de eigenaren van de panden. Ook zij hebben baat bij een bruisende, aantrekkelijke omgeving, want die vertaalt zich in een waardestijging van de panden en de mogelijkheid om de huren te verhogen. Een cruciale indicator voor beleggers is leegstand: leegstand betekent niet alleen een direct verlies aan inkomsten, maar kan ook een negatieve uitstraling hebben op andere objecten in de omgeving (waarvan de belegger ook de eigenaar kan zijn). Sinds de financiële crisis steeg de winkelleegstand in de binnensteden harder dan elders, met name in de afgelopen vijf jaar. De vestiging en het vertrek van grote warenhuizen zorgden voor grote schommelingen in de cijfers. Voor kantoren ligt dat anders. De leegstand van kantoorpanden in de binnensteden volgt de landelijke trend, maar wel op een minder hoog niveau. Als het probleem van leegstand structureel dreigt te worden, kunnen eigenaren een transformatie naar een nieuwe functie overwegen, bijvoorbeeld van winkels naar kantoren of woningen.

Uit de literatuur blijkt dat corona de waarde van het detailhandelsvastgoed onder zware druk zet. De voorspelling is dat de binnensteden hardere klappen krijgen dan andere gebieden, waardoor de winkelleegstand stijgt van 13,2 procent in oktober 2020 naar 19 procent begin 2022. Ook hier zijn er aanzienlijke verschillen tussen binnensteden. De verwachting is dat grote, relatief sterke binnensteden de grootste gevolgen van corona zullen ondervinden. Veruit de grootste verwachte relatieve toename van de winkelleegstand vindt plaats in Amsterdam (ruim 150 procent), waarmee de hoofdstad op 14,6 procent winkelleegstand komt. Daarna volgen Groningen, Delft en Haarlem met een toename van ruim 80 procent. In termen van absolute verschillen overtreft Groningen Amsterdam, doordat de leegstand daar stijgt van 11,9 procent naar 22,4 procent. De minste relatieve groei in winkelleegstand wordt

verwacht in Heerlen, Roosendaal en Roermond, maar deze binnensteden hadden al een ongunstige beginsituatie. Dit suggereert dat zich op de korte tot middellange termijn een nivellering gaat voordoen tussen binnensteden. Maar vastgoedbeleggingen vergen meestal een lange adem en op de langere termijn blijft de situatie onduidelijk.

Probleembeschouwing

In hoeverre kunnen de voor de binnensteden gesignaleerde trends en mogelijke trendbreuken door corona een maatschappelijk probleem worden voor bewoners, bedrijven, bezoekers en beleggers? Binnensteden hebben zichzelf door de eeuwen heen voortdurend opnieuw moeten uitvinden als gevolg van maatschappelijke veranderingen, technologische vooruitgang, epidemieën, natuurrampen, oorlogen en dergelijke; de enige constante is verandering. Verandering gaat altijd gepaard met nieuwe uitdagingen en dat geldt ook voor de huidige herdefinitie van de rol van binnensteden, bijvoorbeeld als woonplaats. Een toename van het aantal huishoudens met kinderen betekent dat de directe vraag naar onderwijsruimte toeneemt, evenals de indirecte vraag naar parken, speeltuinen en vergelijkbare voorzieningen. Ook zullen bewoners anders kijken naar de (verkeers)veiligheid van de binnenstad.

Corona beïnvloedt dit veranderproces. De vraag is echter of hierbij een rol is weggelegd voor de overheid. Leegstand is immers in eerste instantie een probleem van de pandeigenaar, al kan deze in sommige gevallen wel uitmonden in een maatschappelijk probleem. *De veerkrachtige binnenstad* biedt een beoordelingskader waarmee beleidsmakers de argumenten voor en tegen ingrijpen tegen elkaar kunnen afwegen. Simpel geformuleerd gaat het daarbij om de volgende drie vragen:

- Wanneer is economisch waardeverlies een probleem voor de maatschappij?
- Hoeveel (langdurige) leegstand veroorzaakt verloedering?
- Verdwijnen belangrijke maatschappelijke functies?

Handelingsperspectieven

Als economisch waardeverlies leidt tot een (langdurig) maatschappelijk probleem, en als de politiek ervoor kiest om voorrang te geven aan binnensteden boven andere gebieden (bijvoorbeeld via een 'binnenstad eerst'-beleid) gelden de volgende aanbevelingen. De eerste drie komen uit *De veerkrachtige binnenstad*, de laatste twee zijn coronaspecifiek.

1. Voorkom overmaat in vastgoed: niet alle gemeenten kunnen het centrum vormen van een regio en moeten daarom voorzichtig zijn met aanbodgerichte strategieën. De eis van de Ladder voor duurzame verstedelijking dat de behoefte aan meer vastgoed moet worden aangetoond, draagt hieraan bij.

2. Faciliteer transformatie naar kansrijker functies: voor problematische leegstand kan transformatie een uitkomst bieden. Veel bestemmingsplannen van binnensteden bevatten al globale bestemmingen die dit mogelijk maken.

3. Werk profiel- en gebiedsgericht: de ene binnenstad is de andere niet. Het is aan te bevelen om lessen te trekken uit de ervaringen van andere binnensteden met hetzelfde profiel. De transformatie van winkels naar woningen is zeer locatiespecifiek; sommige winkelstraten lenen zich er beter voor dan andere.

4. Maak gebruik van de crisis om andere leefomgevingskwaliteiten te realiseren: bijvoorbeeld door de bereikbaarheid voor fietsers en voetgangers te vergroten of de kwaliteit van de openbare/groene ruimte te verbeteren.

5. Werk toekomstgericht: een goede kennisbasis via monitoring is noodzakelijk om strategisch beleid te kunnen maken. Gezien de onzekerheid over de effecten van corona op de lange termijn is het verstandig om te denken in termen van scenario's en het beleid daarop af te stemmen.

Bij deze aanbevelingen staat nuchterheid voorop. Dat betekent dat beleidsmakers terughoudend moeten zijn om langdurige consequenties te verbinden aan extreme gebeurtenissen zoals corona en om daarop haastig ad-hocbeleid te voeren dat onomkeerbaar is. Dit gebeurt bijvoorbeeld als ze op grote schaal transformatie van winkels naar woningen stimuleren zonder de lokale omstandigheden en uitzichten goed in beeld te hebben. In dit licht geldt nog steeds de hoofdaanbeveling van de eerdere studie: help binnensteden hun veerkracht te behouden en te gebruiken.

VERDIEPING

1 Inleiding

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om de beleidsstudie *De veerkrachtige binnenstad* uit 2015 te bezien in het licht van de COVID-19- of-wel coronapandemie (zie bijlage A).[1] Onder andere de beperkingen die voortvloeien uit de maatregelen om deze pandemie te bestrijden, zetten de vitaliteit van binnensteden onder enorme druk. Concreet was de vraag om de studie uit 2015 te updaten en de verwachte ontwikkelingen in de binnensteden in het post-coronatijdperk te beschrijven. Specifieke vragen zijn onder meer:

- Wat is de verwachte impact van de huidige economische recessie op de vitaliteit van binnensteden?
- Zijn de binnensteden veerkrachtig genoeg om deze recessie op te vangen?
- Wat verandert er financieel (vastgoed), in de fysieke inrichting en vanuit sociaal perspectief voor bewoners en bezoekers?

Tot slot was de vraag om handvatten en handelingsperspectieven te bieden voor beleid.

Met deze publicatie gaat het PBL in op dit verzoek. We denken dat de studie *De veerkrachtige binnenstad* (Evers et al. 2015) inderdaad een goed vertrekpunt biedt voor een analyse van de huidige situatie. Die studie had als doel de maatschappelijke discussie te verbreden en te nuanceren door globaler te kijken dan de directe aanleiding voor winkelleegstand. De vele uitgevoerde analyses en geïdentificeerde trends van toen bieden aanknopingspunten om nu gericht na te denken over de impact van corona. Daarbij kan het afwegingskader uit die studie helpen om te bepalen wanneer zich een maatschappelijk probleem voordoet, en in hoeverre overheidsoptreden daarbij gerechtvaardigd of noodzakelijk is.

1.1 Het debat over de toekomst van de (binnen)stad

Corona heeft onze gedachten over de stedelijke ruimte op de kop gezet. Bruisende winkelstraten, drukke cafés en mega-evenementen zijn ineens niet meer gezellig, maar griezelig. Vergaande maatregelen worden ingezet om menselijke contacten te beperken. Voor de binnensteden komen deze veranderingen extra hard aan. Niemand weet hoe blijvend de crisis zal zijn en in hoeverre een terugkeer naar de oude situatie mogelijk is. Elke discipline en elk vakgebied buigt zich over corona op de eigen manier. Zo is binnen de *urban studies*, zoals architectuur, stedenbouw, planologie, geografie en regionale economie, een debat gaande over de betekenis van corona voor de toekomst van de stad. Gezien de actualiteit van de

[1] Voor de leesbaarheid van dit essay hanteren we de informele duiding 'corona' voor *severe acute respiratory syndrome coronavirus2* (SARS-CoV-2) of *coronavirus disease* (COVID-19).

situatie vindt dit debat niet zozeer plaats in *peer-reviewed journals* maar op blogs, in working papers en via uitspraken in de media.

Dit is zeker niet de eerste keer dat een pandemie de stedelijke ontwikkelingen beïnvloedt. Het ontstaan van de moderne planologie – uitgedrukt in een ruime opstelling van gebouwen en open ruimtes, functiescheiding, enzovoort – is zelfs deels te danken aan milieuhygiënische overwegingen (Hall 2014; Klaus 2020; Lubell 2020; Roesler 2020; R. van den Berg 2020). In het geval van de coronapandemie is het geografisch patroon van spreiding complex, omdat het in fasen heeft plaatsgevonden: eerst via directe links met China, daarna via grote bijeenkomsten en later via meer lokale besmettingen (Bourdin & Rossignol 2020). Op dit moment is er echter allesbehalve consensus over de mogelijke impact van corona op de steden en nog minder over het antwoord daarop in de ruimtelijke inrichting daarvan (Florida et al. 2020).

Sommigen stellen bijvoorbeeld dat corona een impuls gaat geven aan de uitdijing van de stad, vanwege de toegenomen waardering voor (eigen) buitenruimte en (eigen) vervoer. Rebbecca Katz, hoogleraar Volksgezondheid, verwacht dat de allerarmsten, die in steden vaak in gedeelde ruimtes wonen, en de allerrijksten, met woningen op het platteland, een blijvende afkeur kunnen houden van de stad (in Florida et al. 2020). Al voor corona verwachtte Rem Koolhaas een grote vlucht naar het buitengebied (Van der Beek 2019) en SPRYG Real Estate Academy verwacht in Nederland een verandering in de woningvraag als gevolg van corona (H. van den Berg 2020). Meer concreet pleiten onderzoekers nu voor een versnelde uitvoering van bouwprojecten en een verruiming van het begrip binnenstedelijk (Van Buren 2020). In de architectuur is er door corona meer aandacht gekomen voor modulair ontwerp (want snel, licht en flexibel) en gezonde binnenruimtes (ventilatie, zonlicht, enzovoort); beide zijn in dichte (binnen)steden moeilijk te realiseren (Tilman 2020). Anderen menen dat corona de grenzen van de mondialisering laat zien (Niewiadomski 2020) en de neergang van de *global city* (Dettling 2020). Een peer-reviewed studie heeft op basis van Chinese en Italiaanse data een positieve correlatie kunnen aantonen tussen bevolkingsdichtheid en de mate en duur van besmettingen op provincieniveau (Rader et al. 2020). Soms doet iemand grote uitspraken over de toekomst van stad versus platteland, bijvoorbeeld:

"Gewinner nach Corona sind künftig jene Regionen, Kleinstädte und Dörfer, die den Wandel offensiv angehen und optimistisch gestalten. Lebensqualität, Bildung und bürgerschaftliches Engagement sind die neuen Standortfaktoren. Die Corona-Krise kann zu einer Aufwertung des Landes führen. Der ländliche Raum ist mehr als Landwirtschaft und "Restraum". Er ist auch Wirtschafts-, Kultur- und Industrieraum und damit Zukunftsraum für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Kluft zwischen Stadt und Land wird sich zunehmend auflösen". (Dettling 2020)

Anderen bestrijden deze standpunten. Het virus wordt immers verspreid door menselijk contact, en dat kan in gebieden met zowel een lage als een hoge stedelijke dichtheid. De oorsprong van het virus is terug te voeren op een perifere markt van Wuhan. Vervolgens is het virus de Europese Unie (EU) binnengekomen via een peri-urbane autofabriek (Keil et al. 2020). Bovendien blijken afspraken in de werk- en privésfeer en grote evenementen, maar ook niet toevallige ontmoetingen op straat, verantwoordelijk voor de grootste besmettingsgolven (voetbalwedstrijd Noord-Italië, megakerk in Korea en carnaval in Noord-Brabant). Stedelijke dichtheid kan bovendien een voordeel zijn: het wordt zo makkelijker om smartcity-oplossingen te organiseren (*track and trace*, thuisbezorging, enzovoort) (Roesler 2020; Wiener & Iton 2020) en de naleving van afstandsmaatregelen te regelen (Rader et al. 2020). Verder is de afstand tot medische zorg kleiner (Van Buren 2020; Van den Berg 2020). In elk geval lijkt er in Nederland geen direct verband te zijn tussen stedelijke dichtheid en het besmettingsniveau tijdens de eerste golf (Boterman 2020). Op basis van Amerikaanse data kon geen verband worden aangetoond tussen het aantal besmettingen per inwoner en de

bevolkingsdichtheid op regionaal (*county*) niveau. Bovendien vonden de onderzoekers zelfs een negatief verband tussen dichtheid en sterftekans (Hamidi et al. 2020). Stedelijke connectiviteit daarentegen is wel significant: inwoners van een woonplaats met een lage dichtheid binnen een metropool (zoals Almere Buiten) lopen een hoger risico dan inwoners van een meer afgelegen gebied met een hoge dichtheid (zoals Leeuwarden).

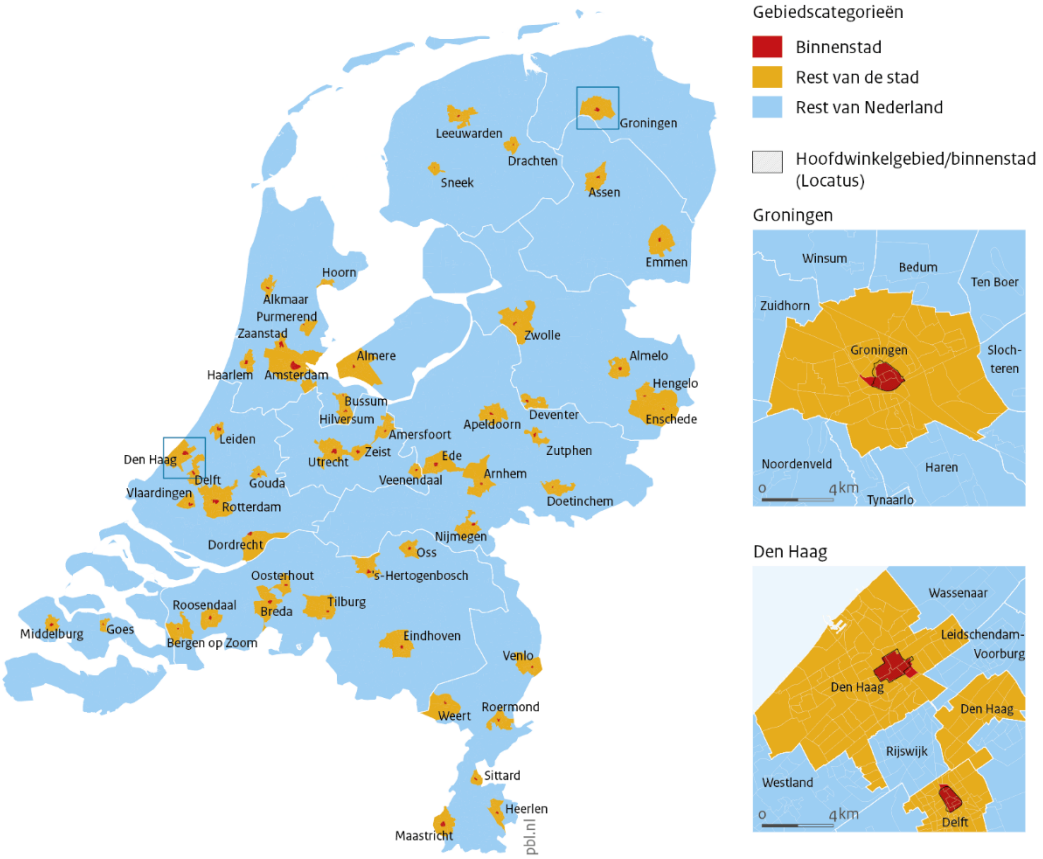
Sommige auteurs beweren dat de coronacrisis juist voor een toegenomen waardering van de (binnen)stedelijke omgeving zal zorgen. Richard Florida wijst er bijvoorbeeld op hoe steden kort na epidemieën weer opleven (Florida et al. 2020). Bovendien kan corona het gevoel versterken van solidariteit met de directe leefomgeving (Schneidewind et al. 2020). De eenzaamheid die gepaard gaat met de pandemie, wordt verzacht in gebieden die uitkijken op het straatleven. Ook: "*Die Erfahrung sozialer Isolation durch die Pandemie hat in den vergangenen Wochen noch einmal verdeutlicht, wie wichtig der öffentliche Straßen- und Platzraum der Städte für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft ist*" (Mäckler 2020). En die dichtheid is te vinden in vele vooroorlogse gebieden, zoals binnensteden. Onderzoek in Kopenhagen heeft uitgewezen dat het moeilijk blijkt afstand te houden in gebieden met een lage dichtheid, omdat deze veiliger aanvoelen (Geyl 2020). Tot slot beweert Dan Doctoroff (Sidewalk Labs) dat: "*Cities will come back stronger than ever after the pandemic. But when they do, it will be driven by a new model of growth that emphasizes inclusivity, sustainability, and economic opportunity*" (in Florida et al. 2020).

Er zijn dus veel verschillende opvattingen te horen. Daarbij zal veelal vanuit bestaande wensen en belangen naar nieuwe uitdagingen worden gekeken. Zo moeten de aanbevelingen voor de post-coronastad – bijvoorbeeld dat deze een 'kans' biedt om hervormingen door te voeren – met de nodige scepsis worden beschouwd (Couclelis 2020; Ector 2020; Timmermans 2020; Walker 2020). Het is zaak de problematiek van de binnensteden in dit licht zo nuchter mogelijk te bezien: in hoeverre worden binnensteden harder getroffen door de pandemie dan andere gebieden in Nederland? In hoeverre versterken de effecten van corona bestaande trends? In hoeverre is dit een maatschappelijk probleem dat om overheidsinterventie vraagt? En als overheidsinterventie noodzakelijk is, welke handelingsopties zijn er?

1.2 Afbakening en aanpak

Voor de selectie en afbakening van binnensteden volgen wij de studie *De veerkrachtige binnenstad* (Evers et al. 2015). Dat betekent dat we de selectie en de afbakening van de gebieden niet actualiseren, maar uitgaan van de in de eerdere studie aangewezen 53 binnensteden in Nederland. In de eerdere analyse werd elke CBS-buurt in heel Nederland ingedeeld in drie, elkaar uitsluitende, categorieën: binnenstad, de rest van de stad en de rest van Nederland. Zo is het mogelijk om de binnenstad op allerlei indicatoren (bijvoorbeeld demografie, economische activiteit, vastgoedontwikkeling) af te zetten tegen de andere categorieën. Ook kunnen binnensteden via deze methode onderling worden vergeleken en gerangschikt. Gezien de urgentie en de strekking van het verzoek van de ministeries van BZK en EZK aan het PBL werken we niet alle analyses uit *De veerkrachtige binnenstad* bij of bekijken we die in dezelfde mate van detail.

Figuur 1.1
Afbakening gebiedscategorieën veerkrachtige binnenstad



Bron: CBS, Locatus 2013

De studie *De veerkrachtige binnenstad* onderscheidt profielen van binnensteden op basis van een clusteranalyse met ruim 50 indicatoren. Hieruit komt naar voren dat er sterke binnensteden zijn die overdrukte ervaren en zo weinig leegstand hebben dat deze de ondernemingsdynamiek kan aantasten (te weinig frictieleegstand). Er zijn ook zwakke binnensteden die kampen met zowel een hoge (winkel)leegstand als een krimpende bevolking. De clusteranalyse voeren we in deze studie niet opnieuw uit. Wel gebruiken we de oude groepering (profiel A t/m E) om trends binnen en tussen profielen te identificeren en na te gaan of de impact van corona profielafhankelijk is.

Figuur 1.2
Profielen van binnensteden

Bron: PBL

1.3 Leeswijzer

Deze studie begint met een update van de analyses uit *De veerkrachtige binnenstad* van hoe de Nederlandse binnenstad zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld ten opzichte van andere gebieden. De analyse richt zich op vier belangrijke groepen die een belang hebben in de binnensteden: bewoners, bedrijven, bezoekers en beleggers. Hier komen onderwerpen aan de orde zoals leefomgevingskwaliteit, vitaliteit en vastgoedwaarden, in het bijzonder leegstand. Aan het eind van de trendanalyse bespreken we het debat over de impact van corona in de literatuur en presenteren we, waar voorhanden, actuele cijfers.

Vervolgens stellen we de normatieve vraag of het getoonde beeld van de binnensteden een maatschappelijk probleem herbergt. In hoeverre is bijvoorbeeld een toename van de leegstand met 5 procent een probleem dat overheidsingrijpen rechtvaardigt? Als de overheid ervoor kiest in te grijpen, is er een aantal voor de hand liggende strategieën. In het laatste deel van deze studie bezien we de aanbevelingen uit *De veerkrachtige binnenstad* in het licht van de coronacrisis.

2 Problematiek van binnensteden

In dit hoofdstuk analyseren we de stand van zaken van Nederlandse binnensteden vanuit de belangen van vier groepen: bewoners (leefklimaat), bezoekers (aantrekkelijkheid), bedrijven (economisch klimaat) en vastgoedbeleggers (waardeontwikkeling). Deze belanghebbenden hebben veel gemeen: ze willen allemaal een leuke, vitale, bereikbare en leefbare binnenstad. Over de precieze invulling daarvan verschillen de meningen echter sterk; denk aan de hoogte van de huurprijzen en het aantal grote evenementen. Ook zijn de groepen intern verdeeld: denk aan bewoners met of zonder kinderen of aan bedrijven die met elkaar concurreren. Bovendien sluiten de groepen elkaar niet helemaal uit. Eigenaar-bewoners zijn ook beleggers in het eigen huis en een café-eigenaar die het pand bezit en erboven woont, zit in drie van de vier groepen. Het blijft een analytisch onderscheid, maar een dat dicht bij de dagelijkse beleving ligt.

Voor zover mogelijk actualiseren we eerst de belangrijkste analyses uit *De veerkrachtige binnenstad* voor wonen, werken, bezoeken en beleggen. Daarbij kijken we of de nieuwe gegevens er aanleiding toe geven de conclusies uit die publicatie te herzien. Daarna reflecteren we op basis van de literatuur op de implicaties die de coronacrisis heeft voor deze ontwikkelingen.

2.1 Wonen in de binnenstad

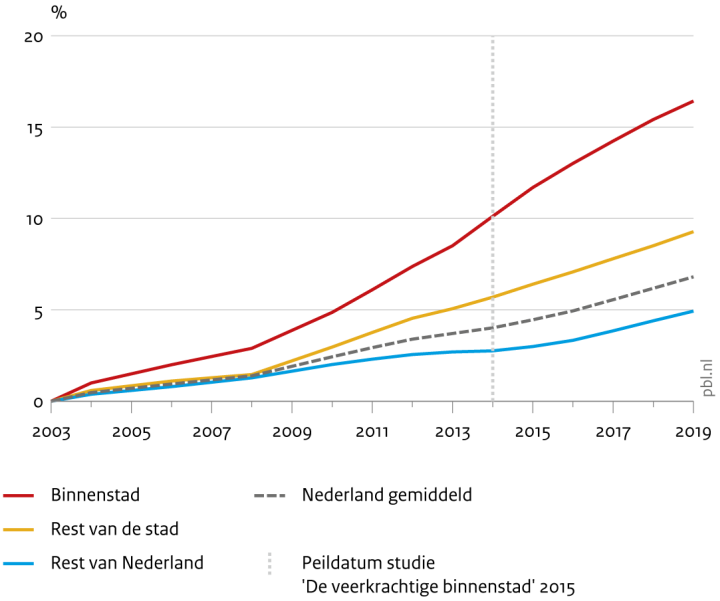
2.1.1 Trends en ontwikkelingen in wonen tot corona

Een structurele trend sinds kort na de eeuwwisseling is dat de bevolking in de binnensteden sterker toeneemt dan in de andere gebiedscategorieën. De economische crisis van 2008 lijkt dit verder te hebben versneld. Toch wonen er relatief weinig mensen in binnensteden: 3 procent in 2019. Deze in *De veerkrachtige binnenstad* gesignaleerd trend (peildatum 2014) is in de afgelopen jaren onveranderd gebleven. Alhoewel er nog steeds relatief weinig mensen in de binnensteden wonen, blijft de binnenstad een gewilde woonlocatie; in alle 53 geselecteerde binnensteden is de bevolking sindsdien toegenomen.

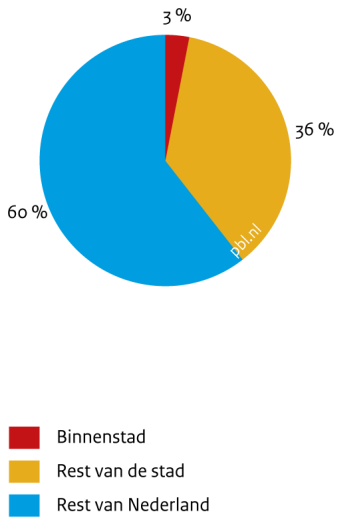
Dat deze trend zich doorzet, is ongetwijfeld deels te danken aan succesvolle functieveranderingen of een transformatie van bestaande gebouwen, want binnensteden hebben immers relatief weinig lege bouwlocaties.

Figuur 2.1
Bevolking per gebiedscategorie

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



Aandeel, 2019

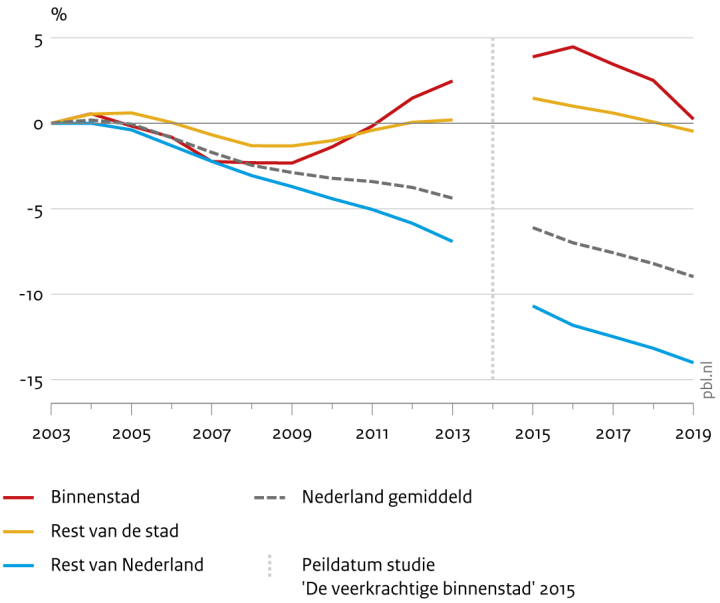


Bron: CBS; bewerking PBL

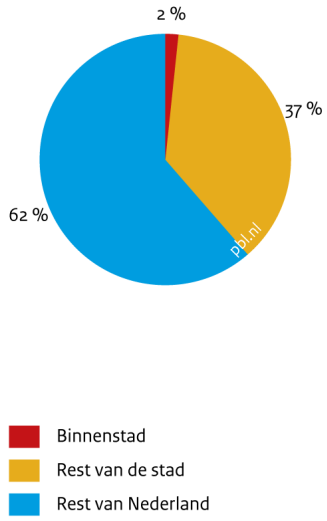
Dezelfde trend is slechts ten dele te zien bij het aantal kinderen in binnensteden. In *De veerkrachtige binnenstad* is een opvallende toename van kinderen in de leeftijdscategorie 0-14 geconstateerd. Daarop is sterk gespeculeerd of deze trend naar meer kinderen in de binnensteden zou doorzetten of niet. Bij de update van de data (het jaar 2014 ontbreekt helaas) zien we dat deze trend enkele jaren doorgaat en vervolgens sterk omkeert.

Figuur 2.2
Aantal kinderen (0 – 14 jaar) per gebiedscategorie

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



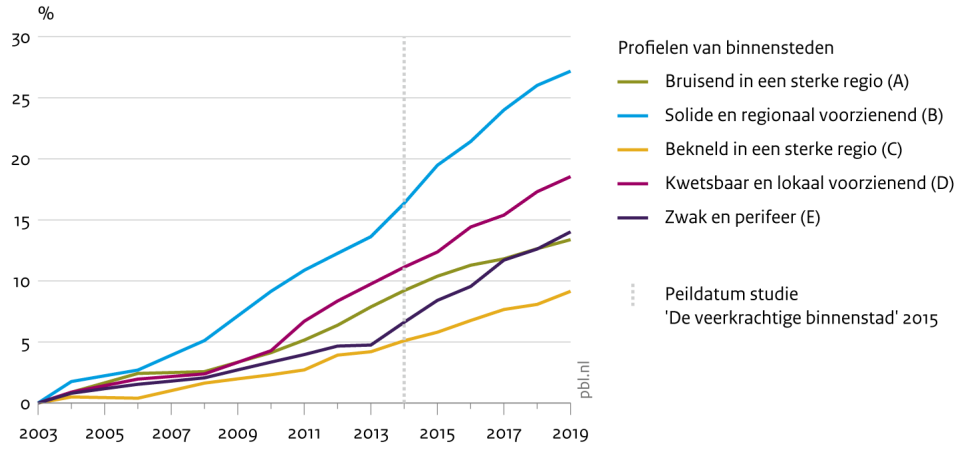
Aandeel, 2019



Bron: CBS; bewerking PBL

Als we kijken naar de vijf binnenstadsprofielen uit *De veerkrachtige binnenstad*, kunnen we deze toename van het aantal inwoners nuanceren. Opvallend is het verschil tussen de twee relatief sterke profielen: in de drukke historische centra zoals Haarlem en Amsterdam groeit de bevolking minder dan in modernere, relatief vitale binnensteden zoals Almere en Eindhoven. Verder versnelt de toename van het aantal inwoners in de twee zwakste profielen na 2010, wat mede een gevolg kan zijn van de transformatie na de economische crisis van winkelvastgoed in die binnensteden.

Figuur 2.3
Relatieve verandering van bevolking per profiel ten opzichte van 2003



Bron: CBS; bewerking PBL

Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het karakter van de binnensteden. Bewoners stellen heel andere eisen aan hun omgeving dan het winkelende publiek. Zij hebben niet zozeer behoefte aan boetieks en souvenirwinkels als wel aan supermarkten, drogisten en bouwmarkten, en aan parken, speeltuinen en scholen. Dit laatste hangt sterk samen met de ontwikkeling van huishoudens met kinderen, die zeer specifieke eisen stellen aan de stedelijke ruimte (bijvoorbeeld verkeersveiligheid) en voorzieningen. Deze eisen staan soms haaks op die van andere belanghebbenden.

2.1.2 Binnenstedelijk wonen na corona

In 2018 is voor het WoOn-onderzoek de omvang berekend van de woonbehoefte in centrumstedelijke woonmilieus. Deze werd geschat op 240.000 woningen boven op de huidige voorraad; het tekort doet zich vooral voor in de grotere steden. Op basis hiervan lijkt het goed mogelijk dat de bevolkingstoename in de binnensteden zich door kan zetten, door meer te bouwen op lege plekken of door bestaand vastgoed te transformeren (Stec Groep 2020). Dit geldt des te meer voor binnensteden waar de bevolking nog harder groeide dan daarbuiten. Het is maar de vraag of deze centrumstedelijke woonbehoefte ook na de coronacrisis hoog blijft. Dit zal afhangen van vele factoren, zoals het tempo waarin de beperkende maatregelen worden versoepeld maar ook nieuwe besmettingsgolven, de beschikbaarheid van een vaccin, enzovoort. In de literatuur is er namelijk veel onenigheid over de impact van corona op (binnen)stedelijk wonen.

Sommige auteurs wijzen op de ervaring van mensen die de lockdown doorbrachten in kleine woningen zonder tuin en geschikte thuiswerkruimte, evenals op het risico van besmetting in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid of ov-afhankelijkheid (Boterman 2020; Lass & Wahba 2020; Lembke & Ochs 2020). Joel Kotkin, een Amerikaanse hoogleraar Urban studies, verwacht dat de stedelijke dichtheid door corona zal afnemen, met lagere huizenprijzen

als gevolg (in Florida et al. 2020). In Nederland heeft rijksbouwmeester Alkemade al "de triomf van het platteland" aangekondigd omdat "mensen het gemak van online werken ontdekken en de Randstad ontvluchten, naar een betaalbare woning met een tuin in de periferie van Nederland" (Couzy 2020). Hoewel vooralsnog geen hard wetenschappelijk bewijs bestaat dat de bevolkingsdichtheid het besmettingsgevaar vergroot, is het zeer voorstelbaar dat mensen dit wel zo ervaren. En hun overtuiging kan de woningmarkt beïnvloeden (Kotkin 2020; Shoichet & Jones 2020). In de literatuur lijkt wel een consensus te bestaan over het feit dat de crisis de vraag naar open en groene ruimte vergroot, ook in steden (Barthel 2020; Samuelsson et al. 2020; Surico 2020; Verdaas 2020). In de Verenigde Staten dalen de woningprijzen en huren in volgebouwde steden als San Francisco en New York fors (Richter 2020).

In de literatuur valt ook het tegenovergestelde te beluisteren. Juist als gevolg van corona zou de vraag toenemen naar hoogstedelijke woonruimte met voorzieningen op loop- of fietsafstand (Coops & Frequin 2020; Fang & Wahba 2020; Gelinas 2020; Hanlon 2020; Mäckler 2020; Schaller 2020; Schneidewind et al. 2020). Andere auteurs wijzen in dit verband op de nadelen van het landelijk gebied (Ranscombe 2020) en van voorsteden (Shenker 2020) in het post-coronatijdperk. Een studie in Kopenhagen liet zien dat na de lockdown de publieke ruimte snel weer was bevolkt, maar dan op een andere manier: ouderen en kinderen zijn prominenter in beeld en mensen spelen en sporten meer (Geyl 2020). En in Duitsland lijken de steden door corona een meer mediterraan karakter te hebben gekregen wat het straatleven betreft (Lembke & Ochs 2020).

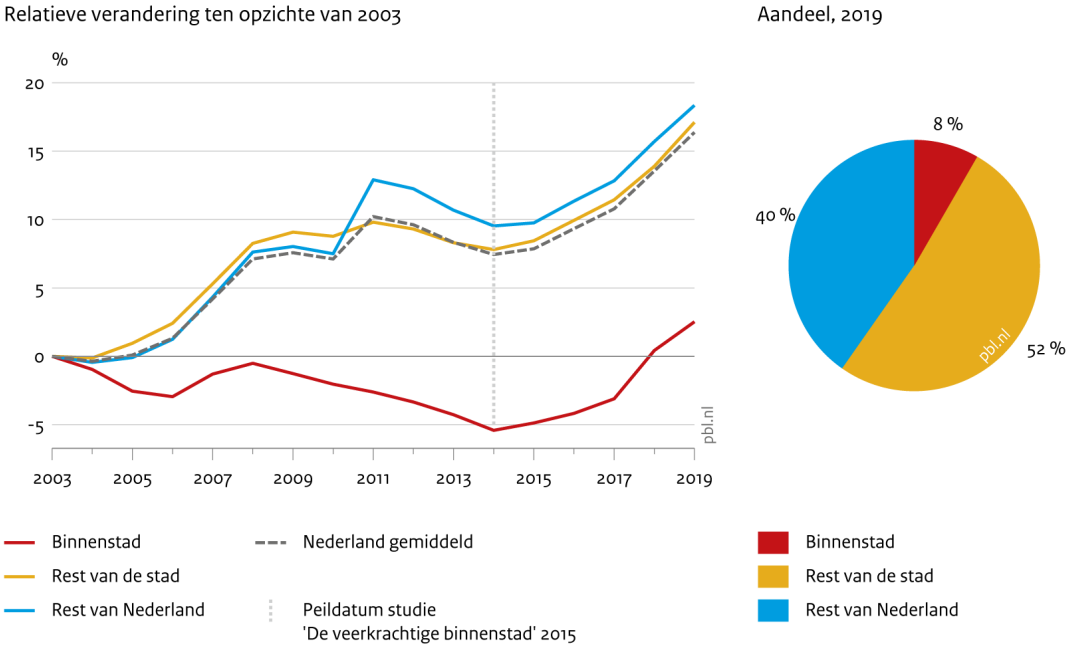
De enige constante in deze uiteenlopende discussie is de verwachting dat binnensteden die meer op lopen en fietsen zijn gericht, aantrekkelijker zijn dan ov-georiënteerde binnensteden. Ook binnensteden waar open of groene ruimte binnen bereik is, hebben een relatief voordeel. Het toegenomen belang van open ruimte kan het overigens moeilijker maken om nieuwe binnenstedelijke bouwlocaties te vinden. Deze inzichten moeten wel met een korreltje zout worden genomen: het is hoogst onzeker of de maatschappelijke veranderingen blijvend zijn. Het kan ook zijn dat, als de pandemie voorbij is, het gedrag van mensen terugkeert naar het 'oude normaal'.

2.2 Werken in de binnenstad

2.2.1 Trends en ontwikkelingen in werken tot corona

De economische recessie van 2008 tot en met 2013 heeft de binnenstad disproportioneel hard geraakt ten opzichte van de rest van de stad en de rest van Nederland wat werkgelegenheid betreft. Deze neerwaartse trend lijkt zijn dieptepunt te hebben bereikt in 2013, nadien is de trend gekeerd en trekt de werkgelegenheid in de binnensteden sterk aan. Desondanks is het aandeel banen in de binnensteden niet groot: ongeveer 8 procent van alle banen bevindt zich in de binnensteden, tegenover 40 procent in de rest van de stad en 52 procent in de rest van Nederland. Dit aandeel was in 2013 nog 9 procent. Dat betekent dat ondanks de toename van het aantal banen in de binnensteden, de toename daarbuiten nog groter is. In deze paragraaf gaan we minder in op de banen in de detailhandel en de horeca, omdat deze sectoren in paragraaf 2.3 (bezoekers) uitvoerig aan de orde komen.

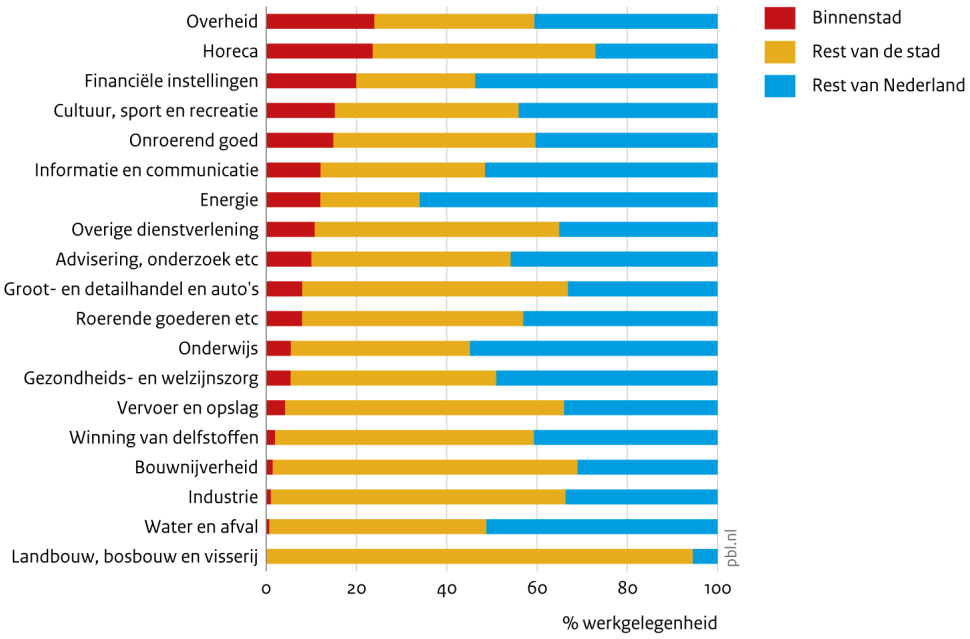
Figuur 2.4
Werkgelegenheid per gebiedscategorie



Bron: CBS; bewerking PBL

Om welke banen gaat het in de binnensteden? In figuur 2.5 valt op dat vooral de sectoren overheid, horeca en financiële instellingen zich in de binnensteden vestigen. Industrie en bouwnijverheid zijn nagenoeg uit de binnensteden verdwenen en ook onderwijs en zorg zijn er ondervertegenwoordigd.

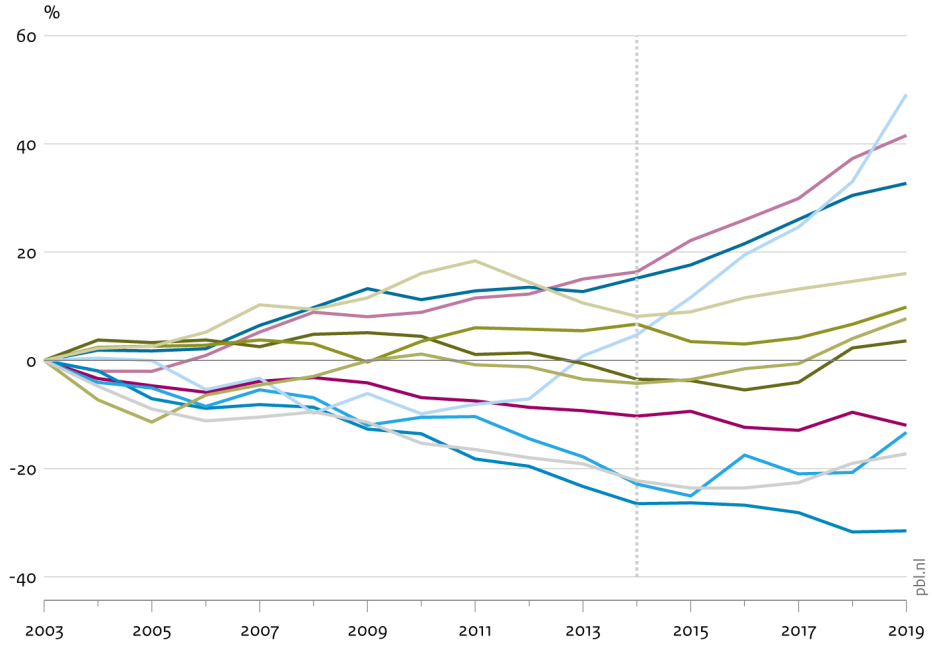
Figuur 2.5
Aandeel werkgelegenheid in gebiedscategorieën per sector, 2019



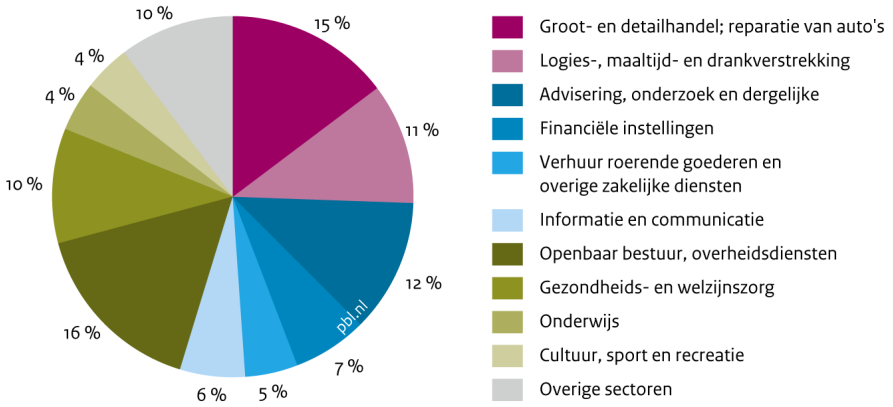
Bron: LISA; bewerking PBL

Figuur 2.6
Werkgelegenheid in binnensteden per sector

Relatieve verandering ten opzichte van 2003



Aandeel, 2019



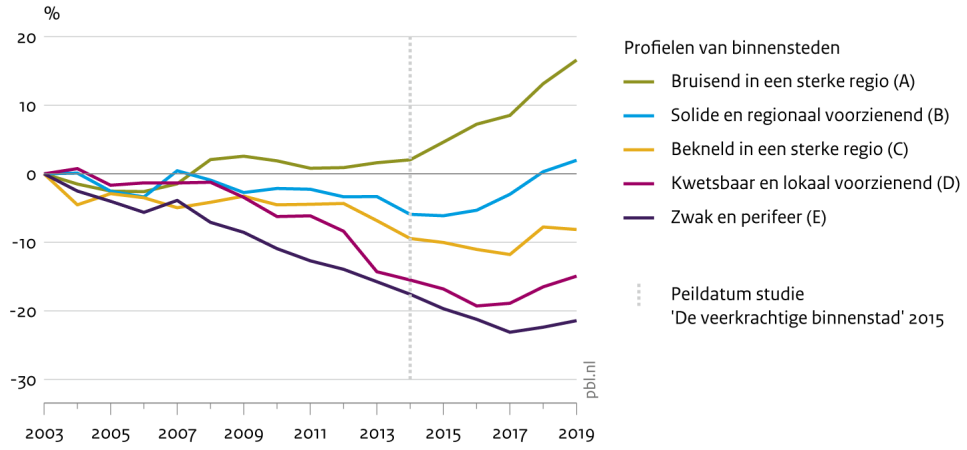
Bron: LISA; bewerking PBL

De economische structuur van de binnensteden kent diverse trends. Sinds het verschijnen van *De veerkrachtige binnenstad* zijn er weinig trendbreuken, dus deze behandelen we niet apart. Zo was bijvoorbeeld de sector groot- en detailhandel in 2003 in de binnensteden de grootste als het gaat om het aantal banen, maar deze is sindsdien gekrompen met meer dan 10 procent. De financiële sector in de binnensteden was een van de pijlers van de lokale economie, maar deze kromp nog sterker dan de groot- en detailhandel, namelijk met ruim 30 procent. Daar staat tegenover dat de sectoren informatie en communicatie, horeca, en advisering en onderzoek zijn gegroeid met respectievelijk ongeveer 50, 40 en 35 procent. Voor de sector informatie en communicatie is de groei mede te verklaren door de voorkeuren van de werknemers van techbedrijven. Zo vestigde Ayden zich in het voormalige Hudson's Bay pand in de Amsterdamse binnenstad (Hanff 2020). Het is denkbaar dat veel werknemers uit

de detailhandel een nieuwe baan hebben kunnen vinden in de horeca. De overheid blijft onveranderd een grote werkgever in de binnenstad.

Voor de vijf binnenstadsprofielen uit *De veerkrachtige binnenstad* lopen de trends sterk uiteen: alleen profiel B volgt het landelijk gemiddelde voor binnensteden (zie figuur 2.7). De afwijkende banengroei in profiel A (bruisend) valt meteen op. Profielen D en E verliezen relatief veel banen, terwijl hun inwonersaantal sterk is gegroeid. Ondanks een kleine opleving in de zwakste profielen na 2017, lijken de profielen sinds het verschijnen van *De veerkrachtige binnenstad* nog verder uit elkaar te zijn gegroeid.

Figuur 2.7
Relatieve verandering van werkgelegenheid per profiel ten opzichte van 2003



Bron: LISA; bewerking PBL

2.2.2 Binnenstedelijk werken na corona

De Nederlandse binnenstad als werk- en vestigingslocatie van personen en bedrijven lijkt voor een groot deel mee te liften op de groei en krimp van de nationale economie. Toch onderscheiden de binnensteden zich door een afwijkende sectorsamenstelling. De voor de binnenstad belangrijke sectoren horeca, detailhandel en financiële instellingen laten tegenovergestelde trends zien. Corona zou deze trends kunnen versnellen. Zo kan een versnelde krimp van de detailhandel tot een toename leiden van de werkgelegenheid in sectoren zoals informatie en communicatie of advisering en onderzoek. Te verwachten is dat de economische impact van corona op de binnensteden omvangrijker is dan elders, omdat de nadruk daar ligt op face-to-face-dienstverlening. De Amerikaanse econoom Edward Glaeser maakt zich daar zorgen om: "*if pandemics become routine, then human interactions will create more fear than joy, and those jobs will vanish*" (in Florida et al. 2020).

De verschillen in sectorstructuur tussen de binnensteden onderling is terug te zien in de soort en de mate van die economische impact. Den Haag en Weert hebben een sectorsamenstelling die relatief ongevoelig is voor corona (meer dan de helft van de banen is in de sectoren overheid, onderwijs en gezondheid), terwijl de economie van de binnenstad van Purmerend en Doetinchem sterk afhankelijk is van de detailhandel en horeca (in beide steden valt in 2019 meer dan de helft van de banen in deze sectoren). Over het algemeen is de functionele diversiteit toekomstbestendig, en dat zou ook hier gelden. In Kopenhagen bleken buurten met meer functiemenging beter uit de lockdown te komen dan andere buurten, gemeten naar het aantal mensen op straat (Geyl 2020).

Amsterdam is een bijzonder geval doordat de stad zo internationaal georiënteerd is. Met het wegblijven van de buitenlandse toeristen heeft de stad een belangrijke inkomstenbron verloren. Maar daarnaast profiteerde de stedelijke economie van de dichtheid van mensen in de stad. Volgens Otto Raspe (Rabobank) "Dat Amsterdam een motor was van economische groei, kwam door het bruisende vestigingsklimaat [..] Een half idee van de één werd gecomplementeerd door de ander. Al dat samenwerken is een belangrijk deel van het Amsterdamse succes. Dat is nu allemaal onmogelijk" (Couzy 2020). Het is ook maar de vraag hoelang het duurt totdat een nieuw evenwicht gevonden wordt. Een peer-reviewed studie over de financiele sector berekent dat juist (inter)nationale centra beter in staat zijn de coronacrisis te doorstaan (Wójcik & Ioannou 2020). Ook is het zeer onzeker of de pandemie de toerismesector structureel verandert, hoewel er nu een kans ligt om dat te doen (Niewiadomski 2020).

Dit sluit aan bij het bredere debat over hoe corona de vestiging van bedrijven en werkplekken, en daarmee de mobiliteit, beïnvloedt. In vele binnenstedelijke sectoren, zoals advisering en onderzoek en overheid, is thuiswerken de norm geworden, maar of thuiswerken ook structureel wordt is onzeker (Thomas 2020; Tilman 2020). Zo vond het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in de lente van 2020 dat alleen een minderheid van de mensen die door de corona-omstandigheden thuiswerken of op afstand vergaderen, verwacht dat te blijven doen (De Haas et al. 2020). En uit een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in april 2020 bleek dat veel werknemers hun dagelijkse pendel missen, al hing dit sterk samen met het vervoermiddel: "De respondenten die normaal gesproken met de auto naar hun werk reizen, misten het forenzen het minst…. Zij die de fiets pakken misten forenzen het meest: 92 procent van de fietsers miste in ieder geval enkele aspecten van de reis (zoals de activiteit en het genieten van de omgeving)" (Rubin et al. 2020). Als gevolg van de pandemie denkt ongeveer een op de vijf Nederlanders vaker actief vervoer te gaan gebruiken (De Haas et al. 2020). Ook in Kopenhagen neemt de populariteit van fietsen en lopen toe (Geyl 2020). Dit sluit aan op het recente advies van de Verenigde Naties om meer ruimte te geven aan langzaam verkeer (Regmi 2020), ook omdat er onvoldoende parkeerplaatsen en wegcapaciteit zijn om voormalige ov-gebruikers te accommoderen (O'Sullivan 2020a, 2020b). Bovendien zijn veel trottoirs in de binnensteden te smal om elkaar virusvrij te kunnen passeren, terwijl er wel ruimte is om aan twee kanten te parkeren (Oorschot 2020). Europese steden zoals Berlijn, Brussel, Londen, Parijs, Milaan en Rome hebben besloten extra fietspaden aan te leggen of aan te wijzen, vaak in plaats van parkeerruimte, waarmee eerder ingezet beleid zoals het beroemde '15-minuten stad' van Parijs soms wordt versneld (Habiballah 2020; Marghadi 2020; Pen & Jehae 2020; Taylor 2020).

Het is echter te vroeg om conclusies te trekken over de impact van corona op werken over de langere termijn: een *death of distance* door de ICT-vooruitgang is herhaaldelijk aangekondigd, maar kwam anders uit dan verwacht. Zo wijst de planningshistoricus Thomas J. Campanella op de niet uitgekomen verwachting na de aanslagen van 11 september dat de populariteit van Manhattan en van hoogbouw zouden afnemen (in Florida et al. 2020).

2.3 Bezoeken van de binnenstad

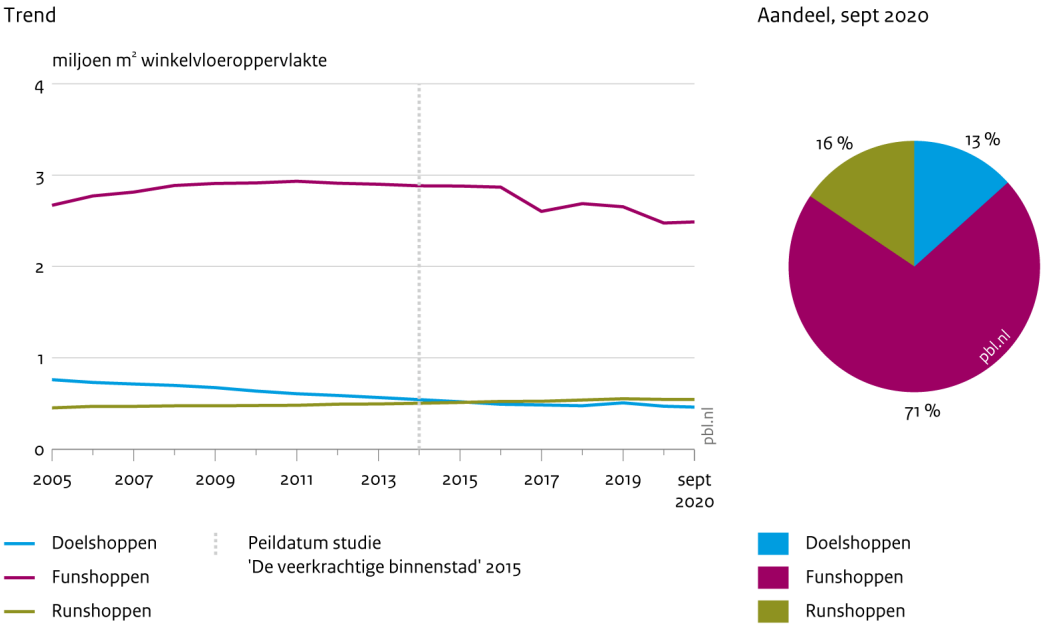
2.3.1 Trends en ontwikkelingen in bezoek tot corona

De meeste mensen die in winkelstraten lopen, op terrasjes zitten of musea bezoeken, wonen of werken daar niet. Deze bezoekers komen voor de vele voorzieningen in of historische sfeer van de binnenstad, soms uit andere delen van de stad, soms uit andere delen van de wereld. De detailhandel is voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor het trekken van bezoekers, vooral het zogenoemde 'funshoppen' in winkels met kleding, boeken, speelgoed

en dergelijke. De andere twee koopmotieven 'runshoppen' (supermarkten, apotheken, enzovoort) en 'doelgericht winkelen' (meubels, auto's, tuincentra) zijn in de binnensteden juist ondervertegenwoordigd.

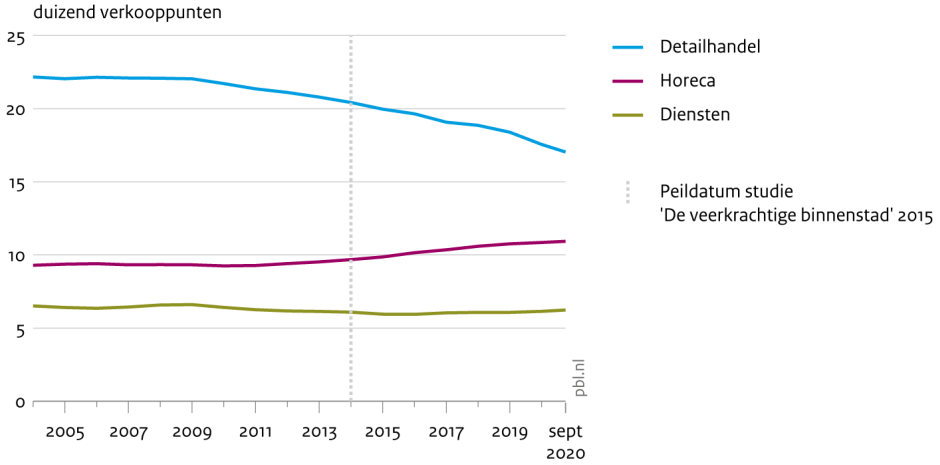
In de periode 2003-2014 nam het aandeel funshoppen in de binnensteden toe. Dit koopmotief heeft echter het meeste last gehad van de toenemende internetverkoop en de economische crisis. Sinds het verschijnen van *De veerkrachtige binnenstad* is de specialisatie in funshoppen gekeerd: het aandeel funshoppen nam af en het aandeel runshoppen nam toe. Dit laatste houdt vermoedelijk verband met de gestage toename van bewoners in de binnensteden (zie paragraaf 2.1). In absolute termen blijft funshoppen echter dominant; sinds 2014 daalde het met 2 procent tot 'maar' 71 procent van de totale winkelvloeroppervlakte.

Figuur 2.9
Winkelvoorraad in binnensteden per koopmotief



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 2.10
Aantal verkooppunten in binnensteden per sector



Bron: Locatus; bewerking PBL

De veerkrachtige binnenstad heeft laten zien dat het aantal winkels in de binnensteden afneemt, terwijl het aantal horecagelegenheden toeneemt. Een trend die zich sindsdien onverminderd heeft doorgezet: in de periode 2014-2019 verdween 10 procent van de winkels. Deels heeft dit te maken met een functieverandering van bestaande panden, die soms mogelijk werd gemaakt dankzij een globale of gemengde bestemming.

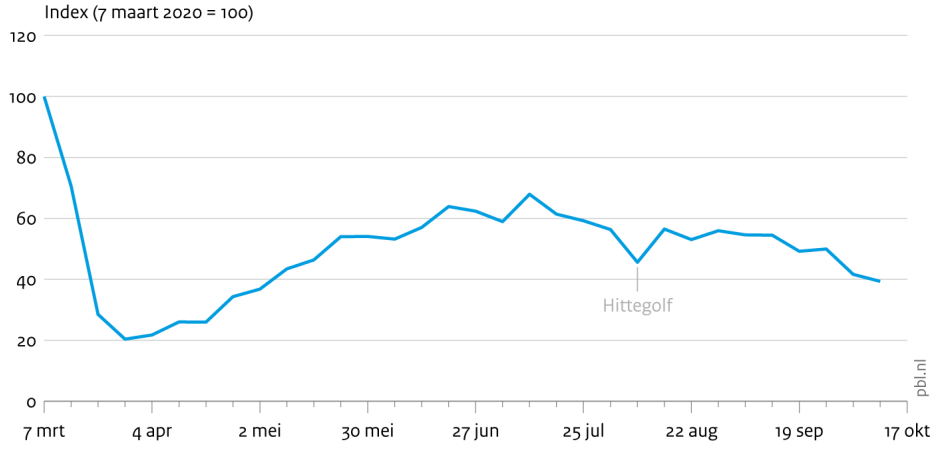
Deze trend geldt overigens niet alleen voor binnensteden. Landelijk daalde het aantal winkels in de periode 2014-2019 met rond de 7 procent, terwijl de horeca in dezelfde periode met ongeveer hetzelfde percentage groeide. In termen van oppervlakte kromp de totale winkelvloeroppervlakte in binnensteden met 2 procent sinds 2014, terwijl deze steeg met 21 procent en 14 procent in respectievelijk de rest van de stad en de rest van Nederland. Puur op basis van omvang verliezen de binnensteden dus langzamerhand hun centraliteit binnen de winkelstructuur.

2.3.2 Binnenstedelijk bezoek na corona

De bezoekfunctie van binnensteden is door de pandemie ingrijpend veranderd: overal ter wereld zijn beelden getoond van uitgestorven steden. Werd in Amsterdam de afgelopen jaren volop geklaagd over de drukte in het centrum, in maart en april 2020 waren daar vrijwel geen bezoekers. De vraag is op welk niveau de bezoekfunctie terugkeert en op welke termijn.

Enig inzicht voor de korte termijn geven de passententellingen van Locatus. Initieel herstel van de bezoekfunctie was er snel: al vanaf half april was de drukte in de winkelstraten terug op de helft van het pre-coronaniveau (zie figuur 2.11). Daarna bleef het relatief stabiel, ondanks dat op 1 juni de terrassen weer open gingen; ook de hittegolf van begin augustus is in de figuur zichtbaar. Het gebrek aan volledig herstel kan duiden dat de bezoekers zich beter spreiden over de tijd: bij een bezoek aan de binnenstad mijden mensen de zaterdagmiddag omdat het dan druk is. Ook in Denemarken is een dergelijke spreiding in de tijd van bezoekers geconstateerd (Geyl 2020).

Figuur 2.11
Passanten in hoofdwinkelstraten op zaterdag, 2020



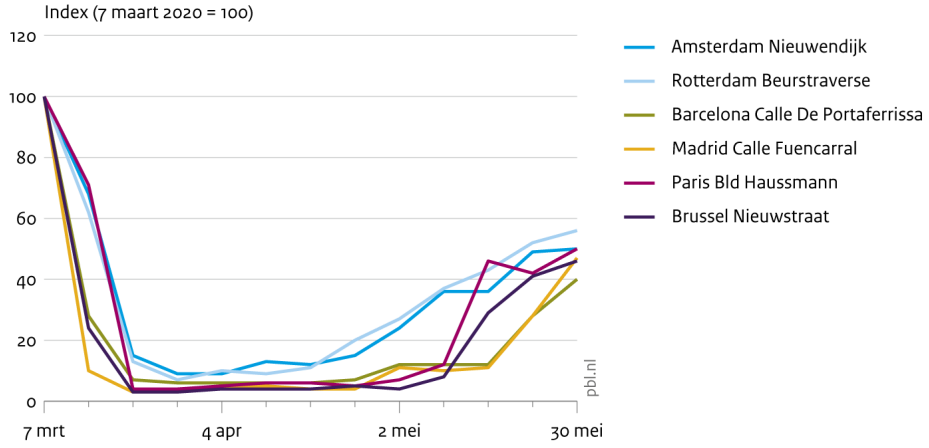
Bron: Locatus

Er zijn belangrijke verschillen tussen de stadscentra. Grote centra zijn afhankelijk van openbaar vervoer en toerisme, en vertonen minder herstel van de coronapandemie dan kleinere centra. Topstraten doen het ook relatief slechter dan aanloopstraten, mede omdat in die topstraten de meest ingrijpende maatregelen zijn getroffen, zoals eenrichtingsverkeer en

gedeeltelijke afsluitingen. Een andere reden is dat bezoekers deze straten bewust mijden (Slob 2020). Binnen de winkels gelden strakke looproutes en een maximum aantal klanten (Oorschot 2020), wat niet bevorderlijk is voor het funshoppen. Deze problemen zijn in veel mindere mate aanwezig bij de perifere detailhandel, waar meestal voldoende ruimte is om afstand te kunnen houden.

Vooralsnog wordt de binnenstad van Amsterdam zwaarder getroffen door corona dan de rest van het land. Eerder onderzoek van Locatus wees uit dat rond 40-45 procent van de bezoekers in de drukste winkelstraten in Amsterdam uit het buitenland komt. Dat aantal is in 2020 flink afgenomen als gevolg van de vliegbeperkingen. SEO Economisch Onderzoek schat de schade voor de hoofdstad op ongeveer 1,6 miljard euro (Couzy 2020). De afname van de consumentenstromen in het centrum van Amsterdam is echter niet uitzonderlijk ten opzichte van de situatie in andere grote Europese steden, waar eveneens het effect zichtbaar is van langere en zwaardere maatregelen.

Figuur 2.12
Passanten in hoofdwinkelstraten op zaterdag in geselecteerde steden, 2020



Bron: Locatus

De veranderde en verminderde consumentenstromen hebben directe gevolgen voor de levensvatbaarheid van ondernemingen in de binnenstad. Hun inkomen daalt terwijl de kosten doorlopen. Voor seizoensgevoelige branches zoals schoenen en kleding is het probleem het meest acuut, want "voorjaars- en zomercollecties zijn nauwelijks verkocht en kunnen mogelijk ook niet meer verkocht worden, terwijl inkoop voor komende seizoenen noodzakelijk is voor toekomstige bedrijfsvoering" (Stec Groep 2020: 6). Dit wordt ten dele gecompenseerd door thuisbezorging en onlineverkoop, een oplossing die kleine ondernemers minder ter beschikking hebben. In sommige binnensteden is de noodklok al geluid: "Door corona is de retail in de binnenstad van Eindhoven binnen enkele weken geïmplodeerd. Volgens Koninklijke Horeca Nederland is vijftig procent van de horecaondernemers technisch failliet" (Keunen 2020).

2.4 Beleggen in de binnenstad tot en met corona

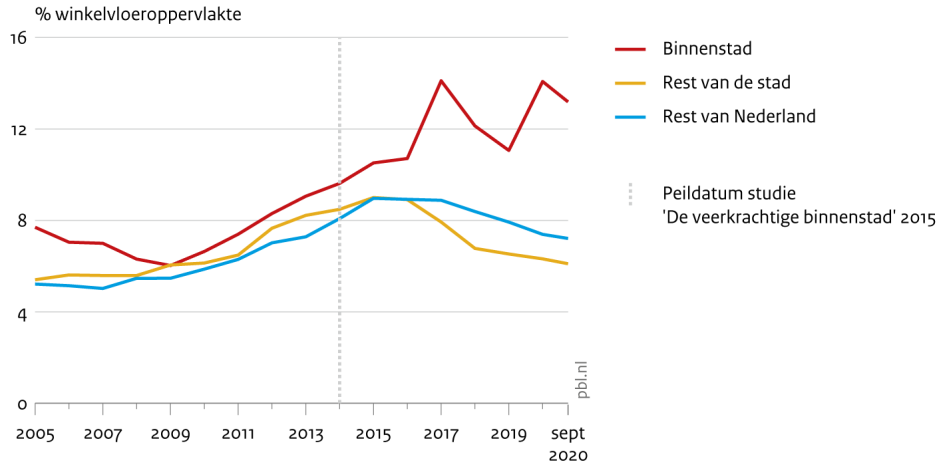
2.4.1 Trends en ontwikkelingen in beleggingen tot corona

Een onzichtbaarder belanghebbende in de binnenstad is de groep eigenaren van de gebouwen. Voor commercieel vastgoed zijn dit vaak grote beleggers met een vastgoedportefeuille verspreid over diverse panden in diverse steden. Zij hebben een belang bij een bruisende, aantrekkelijke omgeving, omdat deze zich vertaalt in waardestijgingen en de mogelijkheid

om de huren te verhogen. Andersom betekent leegstand niet alleen een direct verlies aan inkomsten, maar deze kan ook negatieve uitstraling hebben op andere objecten in de omgeving (die ze ook in bezit kunnen hebben). Als een pand te lang leeg staat en/of het uitzicht op een nieuwe huurder niet rooskleurig is, kan het nodig zijn te investeren in vernieuwing of transformatie. Daarom volgen beleggers de leegstandscijfers op de voet.

In *De veerkrachtige binnenstad* bleek dat in de jaren vóór de financiële crisis van 2008 de hoge winkelleegstand in de binnensteden sterk daalde, namelijk tot op of onder het niveau van de andere gebiedscategorieën (6 procent). Deze gunstige trend keerde daarna om: in de binnensteden steeg de winkelleegstand harder en sneller dan elders (tot 10 procent). Sinds het uitkomen van *De veerkrachtige binnenstad* is de winkelleegstand in de binnensteden harder op gaan lopen en werd deze weerbarstiger, terwijl die in de andere gebieden geleidelijk afnam. De grote schommelingen in recente jaren houden verband met de roerige tijd van warenhuizen: het faillissement van V&D en de overname van en het vertrek uit die panden door Hudson's Bay.

Figuur 2.13
Aandeel winkelleegstand per gebiedscategorie

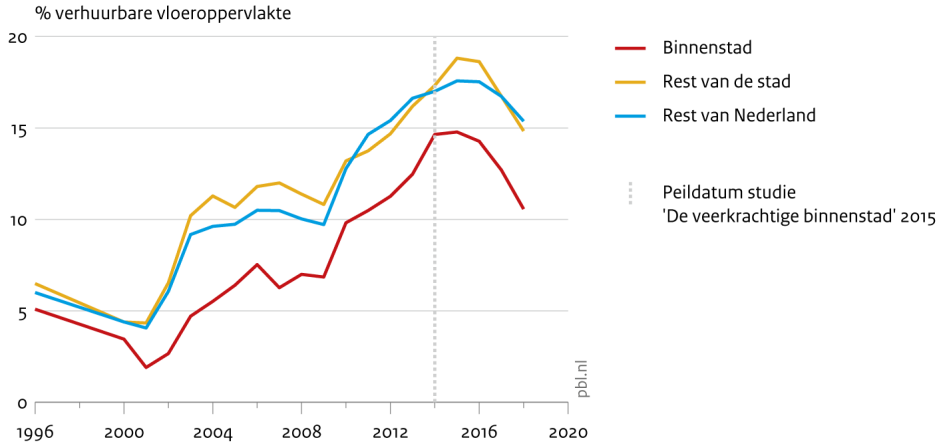


Bron: Locatus; bewerking PBL

De hoge volatiliteit van de winkelleegstand is te verklaren uit het feit dat binnensteden zich sinds 2003 meer op funshoppen zijn gaan oriënteren, en daardoor conjunctuurgevoeliger zijn dan winkelgebieden met overwegend runshoppen of doelgericht winkelen (zie paragraaf 2.3). Van de drie koopmotieven raakt de opmars van het onlineshoppen het motief funshoppen, en daarmee de binnensteden, het meest (Weltevreden 2012).

Voor kantoren ligt dat anders. De leegstand van kantoorpanden nam overal in Nederland toe, ook in de binnensteden, maar deze bleef daar altijd onder het niveau van de andere gebiedscategorieën. Vlak voor de financiële crisis lag de kantorenleegstand in de binnenstad rond 7 procent, om in de jaren daarna te stijgen tot 15 procent. Buiten de binnensteden was de leegstand nog altijd hoger: tot bijna 20 procent in de stedelijke gebieden rondom de binnensteden. Sinds het verschijnen van *De veerkrachtige binnenstad* is de kantorenleegstand op landelijk niveau gedaald, waarbij de binnensteden hun gunstige positie ten opzichte van de andere twee gebiedscategorieën hebben behouden. Op dit moment ligt de kantorenleegstand in de binnensteden iets onder het niveau van de winkelleegstand en lijkt de trend hier gunstiger dan bij de winkels.

Figuur 2.14
Aandeel kantorenleegstand per gebiedscategorie

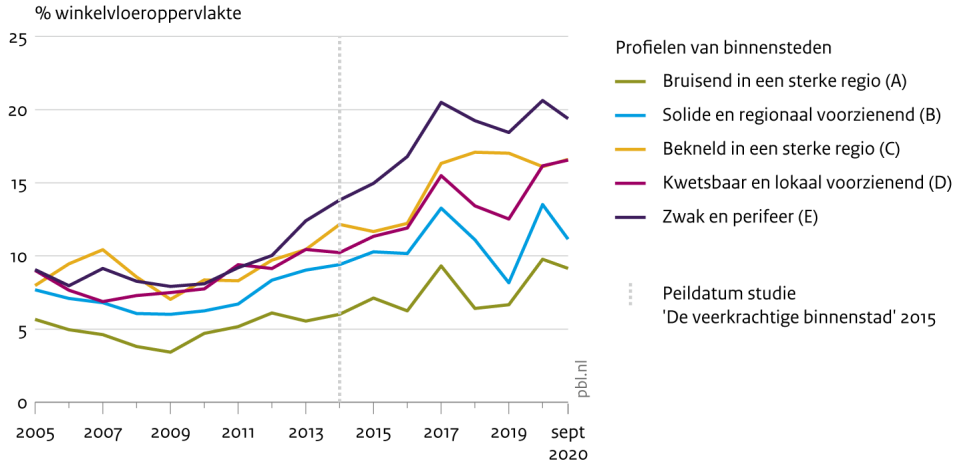


Bron: Bak; bewerking PBL

Als leegstand te problematisch wordt, kunnen eigenaren een nieuwe functie voor het pand overwegen. Deze beslissing wordt deels bepaald door de aard van de leegstand (duur, uitzicht), maar ook door de waarde(ontwikkeling) van de alternatieve functies. De problemen waarmee de detailhandel kampt, zetten druk op de waarde van winkelpanden. Zo bleek uit de studie *De veerkrachtige binnenstad* dat sinds 2008 de crisis op het gebied van commercieel vastgoed zowel winkels als kantoren trof, waardoor beide typen vastgoed werden getransformeerd naar woningen. In de jaren daarna keerde het tij deels en nam het aandeel winkels en kantoren in de binnenstad weer toe. Dit is een mogelijke verklaring voor de daling van het tempo waarin kantoren naar woningen werden getransformeerd. Ook de transformatie van winkels naar woningen werd in vele gevallen onnodig geacht omdat de horeca de functie van het betreffende pand kon overnemen. Een prognose die de Rabobank vóór de coronaperiode maakte, was echter al minder rooskleurig, namelijk een krimp van rond 3-4 procent in de waardeontwikkeling van commercieel vastgoed in 2020 (Rabo Real Estate Finance 2019).

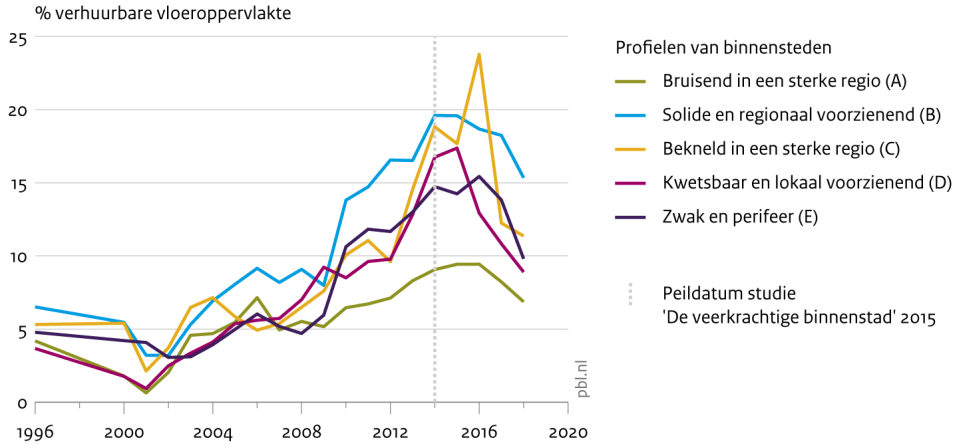
Net als bij de andere indicatoren zijn er duidelijke verschillen tussen de profielen van binnensteden wat de winkelleegstand betreft, maar deze passen – net zoals de werkgelegenheid – *grosso modo* bij de sterkte van het profiel. Zo ligt de winkelleegstand bij de binnenstadsprofielen A en B altijd onder het niveau van de andere profielen. Het zwakste profiel E had al sinds rond 2010 de hoogste winkelleegstand en die is verder toegenomen, tot rond de 20 procent, twee keer zoveel als bij profiel A. Het verschil wordt nog groter voor individuele binnensteden. Onder profiel A vallen steden zoals Delft, waar de winkelleegstand steeds rond 5 procent is gebleven, maar ook steden zoals Alkmaar, waar de leegstand sinds 2013 in belangrijke mate is toegenomen (tot 20 procent). In Amsterdam, dat ook profiel A heeft, bleef de winkelleegstand altijd rond de 2-3 procent, tot het jaar 2019, toen hij in een jaar tijd steeg tot 10 procent. Ook in de steden met profiel D is de winkelleegstand relatief divers, met bijvoorbeeld ruim 35 procent in Sittard en 11 procent in Goes in 2019.

Figuur 2.15
Aandeel winkelleegstand per profiel



Bron: Locatus; bewerking PBL

Figuur 2.16
Aandeel kantorenleegstand per profiel



Bron: Bak; bewerking PBL

Het plaatje voor de kantorenleegstand is complexer. Tot de economische crisis van 2008 verschilden de binnenstadsprofielen nauwelijks als het gaat om kantorenleegstand. Wel was de kantorenleegstand in binnensteden met profiel B iets hoger dan bij andere profielen. Profiel A is voor kantoren wederom het gunstigst, met een leegstand die altijd onder de 10 procent blijft; deze positie lijkt zich te afgelopen jaren te hebben versterkt. Opvallend is dat de profielen B en C de meeste kantorenleegstand hebben terwijl die voor profiel E juist minder sterk is. Wellicht heeft dit te maken met de overmatige kantoorontwikkeling in deze steden, die vaker in de Randstad liggen.

2.4.2 Binnenstedelijk beleggen na corona

Vastgoedinvesteerders zijn over het algemeen behoorlijk risicomijdend en waarderen het feit dat de waarde van vastgoed over het algemeen minder volatiel is dan die van aandelen. Corona verhoogt echter de onzekerheid van de waarde van het binnenstedelijk vastgoed op de korte termijn, omdat de positie van huurders precairder is geworden. Op dit moment lijken investeerders nog niet diep geraakt; huurcontracten lopen door en veel huurders kunnen dankzij de financiële injecties van het rijk blijven betalen. Soms krijgen huurders uitstel van

betaling in ruil voor een verlenging van het huurcontract (Van Rein & Trappenburg 2020). Maar hoelang dit nog kan duren, is de vraag.

Het vooruitzicht voor winkelvastgoed is voorlopig ongunstig. Als de overheid de huidige steunmaatregelen stopzet, zijn faillissementen van winkel- en horecaondernemingen te verwachten. Banken kunnen dan besluiten minder leningen te verstrekken, waardoor het voor beleggers moeilijker wordt om de leegstand op te vullen. Doordat er in de binnensteden bovendien al een overvloed aan winkelvastgoed bestond, kan het zijn dat winkelgebieden moeten krimpen (Baggerman 2020; Keuning & Smit 2015). Er zijn al berichten over een aanzienlijk waardeverlies. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn de prijzen van winkelpanden in het tweede kwartaal van 2020 met 14 procent gezakt (Hanssen 2020). De directeur van Locatus, Gerard Zandbergen, geeft aan een dergelijke waardedaling nooit eerder te hebben gezien (persoonlijke correspondentie). Wat hiervan de impact is op de leegstand op de korte termijn, bespreken we in paragraaf 3.1.

Voor kantoren is de situatie minder duidelijk. Het einde van het kantoorleven is al uitgeroepen op basis van de voordelen van thuiswerken, zoals het vermijden van pendel (Kimmel 2020). Maar thuiswerken heeft ook nadelen, zoals een verminderde creativiteit en cohesie door het ontbreken van toevallige ontmoetingen (Roose 2020). Ook komen uit de Verenigde Staten berichten dat kantoren zich door corona naar de stadsranden verplaatsen (Thomas 2020). Nederlandse binnensteden – die goed bereikbaar zijn met de fiets en te voet – zijn echter geschikte plekken voor dependances of verzamelkantoren voor werknemers die de trein willen vermijden.

Voor Nederlandse gemeenten geldt dat de commerciële waarde van woningen per vierkante meter in veel centra, afhankelijk van de mate van stedelijkheid en de marktspanning, nu bijna twee keer zo hoog is als die van bestemmingen als kantoren en winkels (Stec Groep 2020: 17). Het kan dus zijn dat corona, via de beleggingsmarkt, de trend naar meer wonen in de binnenstad versterkt. Deze uitspraak is echter gedaan op basis van gemiddelde waarden en zou minder gelden voor winkelstraten op toplocaties, waar de huurprijzen nog altijd hoog zijn. Zo bedraagt de huurprijs voor een vierkante meter winkelvloeroppervlak op een toplocatie als de Kalverstraat al jarenlang een kleine 3.000 euro per jaar. En ondanks de flinke huizenprijsstijgingen van de afgelopen jaren is de prijs voor een binnenstedelijk appartement op een toplocatie hooguit zo’n 600 euro per vierkante meter per jaar. Oftewel een vierkante meter op een toplocatie in de binnenstad kan als winkel in potentie maar liefst vijf keer zoveel opbrengen dan als woning. Omdat deze locaties de hardste klappen van de coronacrisis krijgen, is de toekomst op de middellange termijn echter erg onzeker.

3 Probleem-beschouwing

In hoeverre kunnen de uit hoofdstuk 2 beschreven trends en mogelijke trendbreuken als gevolg van de coronapandemie worden opgevat als een maatschappelijk probleem? Binnensteden hebben zichzelf door de eeuwen heen steeds opnieuw moeten uitvinden als gevolg van maatschappelijke veranderingen, technologische vooruitgang, natuurrampen, oorlog en dergelijke; de enige constante is verandering. Vernieuwing gaat altijd gepaard met nieuwe uitdagingen en dat geldt ook voor de huidige herdefinitie van de rol van binnensteden, bijvoorbeeld als woonplaats. Een toename van het aantal huishoudens met kinderen betekent dat de directe vraag naar onderwijsruimte toeneemt, evenals de indirecte vraag naar parken, speeltuinen en andere kindvriendelijke voorzieningen. Zo'n toename heeft ook consequenties voor de (verkeers)veiligheid van de binnenstad.

Corona zet dit veranderproces onder enorme druk. Zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke discussie hierover gaat alle kanten op. Dat komt enerzijds door de grote onzekerheid (hoe significant en structureel is de impact van de pandemie?) en anderzijds door de uiteenlopende waarden (individualistisch versus collectief) en belangen (steun aan winkeliers of milieu) die in het spel zijn. Het is dus verstandig om te denken in termen van scenario's en hun uitkomst in een bepaalde context.

3.1 Mate van impact

De verwachting is dat de economische impact van de coronacrisis ingrijpend zal zijn. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht een mondiale depressie vergelijkbaar met die van de jaren dertig van de vorige eeuw (Sokol & Pataccini 2020). Voor Nederland is er grote onzekerheid over de mate en de duur van de crisis (Keunen 2020). Om deze reden heeft het Centraal Planbureau (CPB) drie scenario's opgesteld voor de post-coronaperiode. Geen van die scenario's is rooskleurig; in alle drie doet zich een economische teruggang voor (CPB 2020). De Stec Groep heeft voor gemeenten vergelijkbare scenario's gemaakt. Verder heeft Platform31 drie scenario's voor steden gemaakt die variëren van matig herstel, langzaam herstel en blijvende schommelingen (Van Dijken et al. 2020). Zulke scenario's bieden goede aanknopingspunten om een discussie te voeren over de noodzaak van transformatie en overheidsinterventie; sommige maatregelen zullen bijvoorbeeld alleen in beeld komen bij de pessimistische scenario's. Het is buiten het bestek van deze studie om deze scenario's kritisch te bekijken of om eigen scenario's te ontwerpen. In plaats daarvan lichten we alleen de aard en omvang van de meest verwachte effecten kort toe.

De Stec Groep heeft tijdens de lockdown een enquête uitgevoerd onder 123 gemeenten. Hieruit blijkt dat de meeste respondenten op de middellange termijn verwachten dat winkels (85 procent) en horeca (70 procent) meer met leegstand te maken krijgen. Woongerelateerde branches achten zij robuuster. Verder blijkt uit recent onderzoek in Duitsland dat de tijdens de lockdown toegenomen onlineverkoop van levensmiddelen een goede kans heeft om structureel te worden (Dannenberg et al. 2020). Al blijft het een niche, op de

middellange en langere termijn kan ook runshoppen effecten ondervinden van de coronapandemie. Bedrijfs- en kantoorfuncties staan in figuur 3.1 op rood voor de korte termijn, maar op de middellange termijn wordt herstel verwacht. "Voor persoonlijk dienstverleners (kappers, schoonheidssalons) en cultuurvestigingen (bioscopen, theaters) wordt een beperkter effect ingeschat (50% en 10% van de respondenten)" (Stec Groep 2020: 6).

Figuur 3.1
Verwachte marktvraag volgens gemeenten na corona

Bron: Stec Groep 2020

Op basis van de Locatus Corona impactanalyse (zie bijlage B) wordt op de korte termijn een aanzienlijke toename verwacht van de winkelleegstand, met name in binnensteden. Meer specifiek is de verwachting dat het aandeel leegstaande winkels oploopt van 10,8 procent in oktober 2020 naar 15,5 procent begin 2022; landelijk is dat een toename van respectievelijk 7,5 procent en 9,9 procent. Voor het aandeel leegstand in termen van winkelvloeroppervlakte zijn geen landelijke cijfers voorhanden, maar voor binnensteden is dat aandeel berekend op 13,2 procent nu en 19 procent begin 2022. Er zijn geen inschattingen gemaakt voor de langere termijn, maar het uitzicht voor runshoppen blijft zorgelijk. Corona versterkt een bestaande trend.

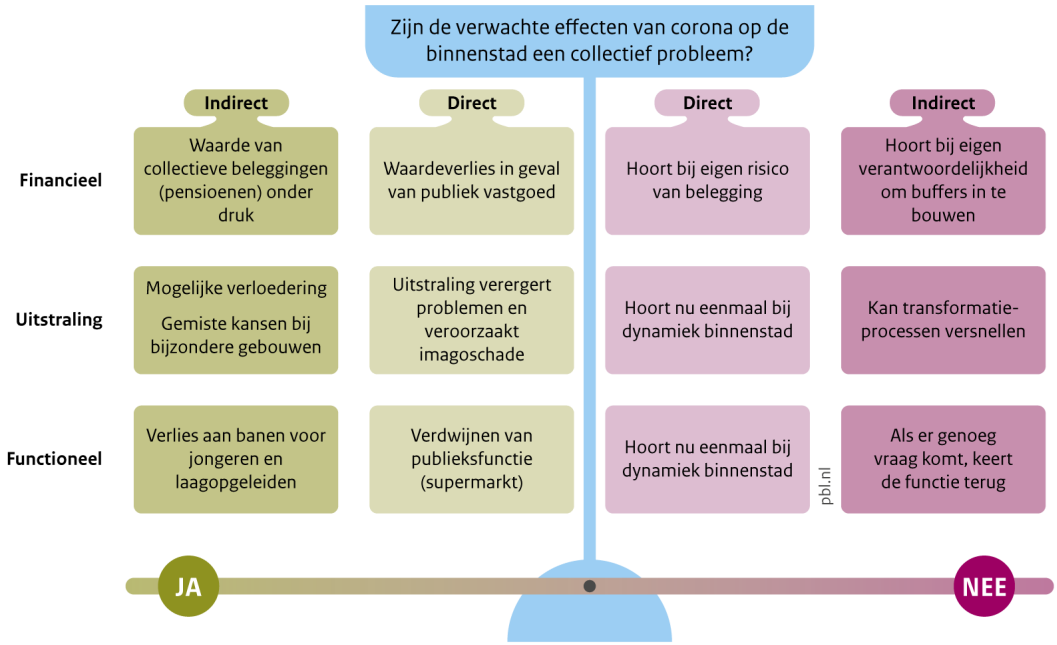
De impact op retailbedrijven (een verzamelnaam voor detailhandel, horeca en diensten in de Locatusdatabase) vertaalt zich in de vastgoedwaarden als deze langdurig leeg komen te staan. Cees-Jan Pen verwacht zelfs een verdubbeling van de winkelleegstand als de steunmaatregelen vervallen (Van der Velden 2020). In alle scenario's van de Stec Groep, zelfs de meest rooskleurige met 'maar' 10 procent krimp in de centrumbranches, is transformatie van winkelpanden noodzakelijk: "[i]nvulling van horeca in leegstaand vastgoed is niet langer vanzelfsprekend. Het laaghangend fruit bij transformatie (wonen boven winkels, wonen in aanloopstraten en invulling horeca) is grotendeels geplukt. Transformatie van leegstaand vastgoed vraagt daarom om een actievere sturing door overheden" (Stec Groep 2020: 7). Maar is deze laatste conclusie terecht? Is een actievere overheidsrol gerechtvaardigd? Of zelfs noodzakelijk? En zo ja, hoe dan? Het afwegingskader dat we in de volgende paragraaf bespreken, kan helpen om deze vragen te beantwoorden.

3.2 Overheidsinterventie nodig?

Na de vorige (financiële) crisis is de mate van overheidsinterventie aanzienlijk toegenomen. Waar het in 2008 voornamelijk ging om financiële steun aan met name de bankensector, verstrekt de overheid in de huidige crisis niet alleen een veel breder steunpakket, ze grijpt ook directer in: scholen worden gesloten, reizen wordt beperkt, er worden strenge regels gesteld aan de detailhandel en horeca en grote evenementen worden verboden. Hierdoor wordt het dagelijkse leven van mensen verstoord en worden oude gewoontes onmogelijk gemaakt. Er ontstaan nieuwe gewoontes, zoals online boodschappen doen, zelf koken en thuiswerken. Het is onduidelijk hoe structureel deze nieuwe gewoontes zijn en wat precies de ruimtelijke effecten zijn op binnensteden. In ieder geval zal de winkelleegstand toenemen, zo blijkt uit de vorige paragraaf.

Leegstand is in eerste instantie een probleem van de pandeigenaar, maar kan in sommige gevallen uitmonden in een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld in het geval van verloedering of kapitaalvernietiging. Een en ander hangt sterk af van de locatie van het lege pand: de ene (lege) winkelmeter is de andere niet (Buitelaar et al. 2021). De studie *De veerkrachtige binnenstad* biedt een afwegingskader dat helpt bepalen of leegstand een probleem is dat overheidsingrijpen vergt. Hoewel de huidige problematiek van binnensteden wellicht breder is dan leegstaand commercieel vastgoed, biedt dit kader nog steeds een goed beginpunt om de verwachte impact van corona af te wegen.

Figuur 3.2
Afwegingskader voor beoordeling effecten corona



Bron: PBL

Allereest zijn er financiële redenen om de verwachte toename van de (winkel)leegstand te beschouwen als maatschappelijk probleem. Deze leegstand kan leiden tot direct verlies, bijvoorbeeld als de overheid zelf eigenaar is van het pand, maar het effect is vooral indirect. Als de leegstand een kettingbeweging veroorzaakt op de financiële markten, met aanzienlijk welvaartsverlies als gevolg, kan dit aanleiding zijn voor de overheid om in te grijpen. Bijvoorbeeld als de waardedaling van het winkelvastgoed de waarde van de pensioenfondsen drukt (waardoor 'collectief geld' verdampt). Of als de pensioenfondsen wettelijk gedwongen worden hun bezit te verkopen, waardoor dit vastgoed nog sterker in waarde daalt en er weer

andere problemen kunnen ontstaan. Deze argument lichten we kort toe in onderstaand tekstkader; daarin maken we ook een inschatting van de bedragen. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft ervoor gewaarschuwd dat dit waardeverlies ook de banken kan treffen, al worden hun financiële buffers voldoende geacht om instorting te voorkomen (Hanssen 2020).

Winkelvastgoed is een belangrijke beleggingsvorm van pensioenfondsen
IVBN heeft gegevens opgevraagd bij de veertig grootste institutionele beleggers (verzekeraars en pensioenfondsen). Zij beleggen ongeveer een derde van hun vermogen in vastgoed. In 2016 hadden deze partijen gezamenlijk 130,6 miljard euro belegd in vastgoed. IVBN schat dat zij 60 procent afdekt van het totale belegde vermogen in vastgoed van institutionele beleggers. Het totale beleggingsvolume bedraagt dus 218 miljard euro. Van deze beleggingen vindt 31 procent plaats in retail. In totaal wordt zo circa 10 procent van het nationale pensioenvermogen in retailvastgoed belegd (IVBN 2018).

Voor de komende jaren verwacht ABN Amro dat de waarde van dit vastgoed daalt met 11 procent. Hierdoor neemt de totale pensioenpot af met 1 procent: "ABN Amro voorspelt voor winkelvastgoed de sterkste waardedaling; in 2020 daalt de waarde met 4 procent en met 7 procent in 2021. Logistiek en industrieel vastgoed stijgt in 2021 met 1 procent, om vervolgens in 2021 4,5 procent te dalen" (ABN Amro 2020).

Daarnaast krijgt het retailvastgoed nu hogere risicoprofielen. Door de regels die DNB heeft opgesteld voor pensioenfondsen, worden deze nu gedwongen objecten te verkopen, zelfs als deze op de middellange termijn nog goed renderen. Deze verkoop kan de waarde van dit soort vastgoed verder onder druk zetten.

Ten tweede zijn er mogelijke uitstralingseffecten die winkelleegstand tot een maatschappelijk probleem kunnen maken. Bijvoorbeeld als de leegstand de aantrekkelijkheid van een winkelgebied als geheel aantast, en daarmee – volgens de overigens niet onomstreden *broken window theory* – de sociale veiligheid en de leefbaarheid. Doordat deze effecten zeer lokaal zijn, moet het belang van de plek daarbij steeds worden meegewogen. Over het algemeen doet dit probleem zich vaker voor bij locaties in de binnensteden dan daarbuiten (Buitelaar et al. 2021). Leegstaand vastgoed op een meubelboulevard heeft nauwelijks problematische uitstralingseffecten.

Ten derde zijn er functionele redenen om leegstand als maatschappelijk probleem te beschouwen. Bijvoorbeeld als de laatste supermarkt van een woonwijk of een dorp verdwijnt. Of als er behoefte is aan een bepaalde nieuwe publieksfunctie (bijvoorbeeld een bibliotheek), maar de pandeigenaar wil niet meewerken. Daarnaast kan het verdwijnen van een functie de lokale economische vitaliteit en werkgelegenheid aantasten. Winkels en horeca bieden werkgelegenheid voor kwetsbare groepen zoals laaggeschoold personeel, flexwerkers en jongeren. Een groep die door corona momenteel te maken heeft met "veel verborgen economische en sociale ellende" (Keunen 2020) en extra hard worden getroffen door de coronamaatregelen (Bastiaanssen et al. 2020). Deels komt deze werkgelegenheid terug in de logistiek en de bezorging van internetverkopen, maar deze partijen zijn hun processen in hoge mate aan het automatiseren en robotiseren. Verder worden veel van deze banen ingevuld door goedkope arbeidsmigranten uit Oost-Europa. Op de lange termijn zal deze werkgelegenheid dus ook (deels) uit de binnensteden gaan verdwijnen, met nog minder kansen daar voor laagopgeleid personeel.

4 Handelingsopties

Binnensteden gaan niet verdwijnen. Ook niet vanwege corona. Het zijn al eeuwenlang belangrijke plekken, vanwege cultureel-historische redenen maar ook als maatschappelijke broedplaatsen en brandpunten van de economie. Wel zullen binnensteden door de coronacrisis veranderen en zichzelf opnieuw uitvinden, net zoals ze dat bij andere crises hebben gedaan. Dat neemt niet weg dat er een grote opgave ligt en dat de crisis ingrijpender kan zijn dan de vorige, zeker als de 'anderhalvemetersamenleving' inderdaad 'het nieuwe normaal' wordt. Wat kunnen binnensteden de post-coronasamenleving bieden? Welke belemmeringen zijn er om aan de eisen van de veranderende samenleving te voldoen?

Op dit moment richt de aandacht zich op de bezoekfunctie van de binnensteden en, daaraan gerelateerd, de beleggersfunctie. De coronacrisis zet deze functies nog sterker onder druk, nu ook de horeca in de problemen komt. Toch zit het directe maatschappelijk belang niet bij het in stand houden van een bepaalde (commerciële) functie maar bij het voorkomen van het verval van (historische) binnensteden.

In *De veerkrachtige binnenstad* deed het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) drie belangrijke aanbevelingen voor die gevallen waarin leegstand een maatschappelijk probleem is: (1) voorkom overmaat in vastgoed, (2) faciliteer transformatie naar kansrijker functies en (3) werk profiel- en gebiedsgericht. In verband met de coronacrisis voegen we hier nog twee aanbevelingen aan toe: (4) gebruik deze situatie om andere beleidsdoelstellingen in de leefomgeving te versnellen en (5) beheers de onzekerheid door goed te monitoren en met scenario's te werken. Deze aanbevelingen lichten we hieronder nader toe.

4.1 Voorkom overmaat

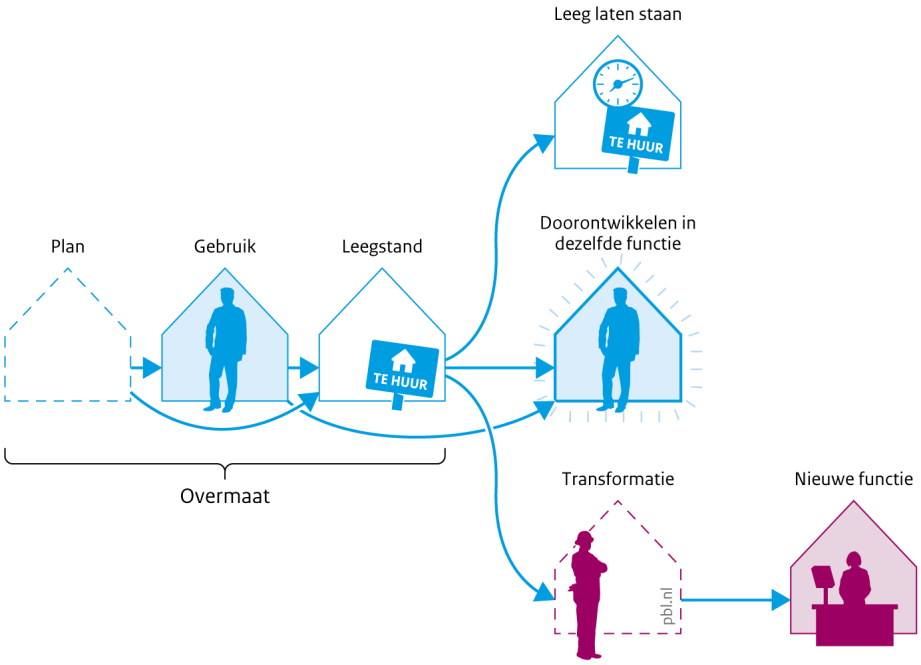
Commercieel vastgoed, vooral voor de detailhandel, wordt in de praktijk van de gebiedsontwikkeling vaak gebruikt als middel om financiële verliezen elders in het plan te compenseren. Vooral voor de rendabiliteit van binnenstedelijke ontwikkelingen was dit nodig, al vonden ontwikkelaars dit middel ook voor uitleglocaties aantrekkelijk. De leegstandsproblematiek die in *De veerkrachtige binnenstad* centraal staat, is voor een belangrijk deel terug te voeren op de overmaat aan vastgoed. Deze problematiek is na de economische crisis van 2008 nog acuter geworden. De eerste aanbeveling uit die studie was daarom om een overmaat van vastgoed te voorkomen. Immers, niet alle gemeenten kunnen een regionaal centrum zijn en zij moeten daarom voorzichtig zijn met aanbodgerichte strategieën. Inmiddels is er een nationale retailagenda en hebben 158 gemeenten en zeven regio's een retaildeal afgesloten om meer toekomstgericht te werken.

De coronapandemie heeft de crisis in de detailhandel nog acuter gemaakt, en daarmee is deze aanbeveling om overmaat te voorkomen nog relevanter geworden. De vraag is echter hoe dit vorm te geven. Volgens Cees-Jan Pen (Lector Fontys Hogeschool) is de enige oplossing een 'Nationale Krimpagenda'. Samen met vastgoedexpert René Vierkant, voormalig directeur winkelbeleggingen bij Syntrus Achmea, pleit hij voor een acute stop op alle detailhandelplannen die in de pijplijn zitten: "Dit is een nu-of-nooitmoment voor onze binnensteden" (Van der Velden 2020). Het gevoel van urgentie is begrijpelijk, maar een nationale bouwstop is vergaand en houdt geen rekening met lokale situaties. Het is denkbaar dat dit voorstel niet eens voldoet aan de dienstenrichtlijn van de Europese Unie (waar

detailhandel onder valt), die eist dat de noodzakelijkheid en evenredigheid van maatregelen worden aangetoond.

Ook bestaan er al maatregelen gericht op het voorkomen van overmaat. Zo maakt de Ladder voor duurzame verstedelijking het voor elk bestemmingsplan dat nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt, noodzakelijk de behoefte aan die ontwikkelingen te beargumenteren. Gezien de huidige problemen binnen de detailhandel moeten plannen die nieuwe winkelmeters bevatten, zeer kritisch worden bekeken. Zeker als het gaat om niet-binnenstedelijke locaties (BSP 2020), die om dezelfde functies concurreren. De herontwikkeling van perifere detailhandelsgebieden naar woonwijken zou op de langere termijn ook voor binnensteden positief kunnen uitpakken (Maas 2020). In elk geval kan bij de toepassing van de Ladder voor duurzame ontwikkeling rekening worden gehouden met het feit dat runshoppen een krimpmarkt is en dat de retailagenda streeft naar een afname van alle winkelmeters met ongeveer een kwart (Pen 2020a).

Figuur 4.1
Beslissingen rondom leegstaand vastgoed



Bron: PBL

4.2 Faciliteer transformatie

Bij leegstaand vastgoed staan eigenaren voor de keuze het pand leeg te laten staan en te hopen op een huurder, investeringen te doen om het aantrekkelijker te maken of het te transformeren naar een nieuwe functie. Vooral de laatste optie vergt medewerking van andere partijen (bijvoorbeeld de gemeente voor een bestemmingswijziging) en deze kan bovendien kostbaar zijn. Het is daarom geen verrassing dat veel eigenaren de eerste optie (afwachten) als voorkeur hebben.

De noodzaak tot transformatie kan om diverse redenen toenemen. Denk aan veranderingen in de omgeving, bijvoorbeeld wanneer de meeste andere winkels in de buurt ook leeg staan of zijn omgezet naar woningen, waardoor het steeds onwaarschijnlijker wordt een huurder te vinden. Maar er zijn ook financiële redenen, bijvoorbeeld als de ruimte als woning meer

waarde heeft dan als winkel. Traditioneel is een detailhandelsbestemming waardevoller dan een woonfunctie, maar, zo bleek uit *De veerkrachtige binnenstad*, deze relatie is sinds 2013 aan het omkeren.

Sinds de coronapandemie is deze transformatieaanbeveling nog altijd van toepassing. Het vergroten van de mogelijkheid tot functiemenging – ook in tijd – is een manier om veerkrachtig te blijven. Dit kan zowel planologisch als bouwtechnisch (Schneidewind et al. 2020: 6). Op dit moment constateert de Stec Groep dat gemeenten op dit vlak niet proactief zijn: "Negen op de tien gemeenten geeft aan voor functieverandering het initiatief te leggen bij de eigenaar" (Stec Groep 2020: 12). Volgens dezelfde studie is "slechts een kwart" van de gemeenten met transformatieprojecten gestart. Cees-Jan Pen beaamt dit. Hij schat dat het aantal "binnensteden met substantiële transformatieresultaten op één hand zijn te tellen" (Pen 2020b).

Woningbouw kan de vitaliteit van de binnenstad een impuls geven. Bureau Stedelijke Planning heeft op basis van kengetallen berekend dat de toekomstige bewoners van 1.000 woningen voldoende draagvlak creëren voor circa 1.655 vierkante meter aan winkels en horeca en nog eens 650 vierkante meter aan maatschappelijke diensten zoals kinderopvang, fysiotherapie en kappers (Van der Heijde 2020). Komt deze woningbouw in de plaats van (leegstaande) winkelruimte, dan is de winst groter. De coronacrisis kan er aanleiding toe geven dit proces te versnellen. Volgens Cees-Jan Pen gebeurt dit al: "een deel van de rijksbijdrage van ruim 290 miljoen in 27 projecten [wordt gebruikt] voor de realisatie van ruim 51.000 woningen bij transformatie van de binnensteden Deventer, Enschede, Eindhoven, Helmond en Nijmegen" (Pen 2020a). Volgens hem lopen provincies "als Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant en recent ook Limburg en Drenthe" voorop met "het combineren van de woningbouwopgave met een investeringspakket voor binnensteden" en "de Randstedelijke provincies doen dit meer impliciet door de investeringen te koppelen aan de algehele verduurzamingsopgave" (Pen 2020a). Deze observatie sluit aan bij de volgende aanbeveling.

4.3 Werk profiel- en gebiedsgericht

Een belangrijke conclusie uit *De veerkrachtige binnenstad* is dat binnensteden onderling behoorlijk verschillen. Omdat ook de opgaven voor de onderscheiden binnenstadsprofielen uiteenlopen, heeft dat implicaties voor de te kiezen aanpak. Hierbij was de aanbeveling: "maak gebruik van de ervaringen van gemeenten met hetzelfde profiel om tot passende strategieën te komen. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin voor Almelo om een strategie na te streven die in Groningen werkt. Ook kan Almelo beter leren van de ervaringen van Heerlen dan van die van Leiden" (Evers et al. 2015: 12). Uit hoofdstuk 2 bleek dat ook deze aanbeveling coronabestendig is: de impact van de coronacrisis hangt mede af van het type binnenstad.

De vijf binnenstadsprofielen kenden in de periode 2003-2019 andere trends en ontwikkelingen. Voor werkgelegenheid geldt: hoe sterker het profiel, hoe gunstiger de banenontwikkeling. Om de gevoeligheid voor corona te meten, kijken we verder naar de soort banen die er per profiel zijn bijgekomen of zijn verdwenen, en naar de ontwikkeling van de leegstand. Daarnaast is de bevolkingsontwikkeling van belang: meer inwoners maken een binnenstad robuuster. Hieronder volgen per profiel enkele observaties in het licht van corona:

A. In binnensteden met het sterke profiel A – 'bruisend in een sterke regio' – is met afstand de meeste banengroei te vinden. ICT-banen groeiden hier het meest, vooral in de afgelopen vijf jaar, gevolgd door banen in de sector advisering en onderzoek. Beide sectoren zijn relatief ongevoelig voor corona. Ook staan in binnensteden met dit profiel minder winkels en kantoren leeg dan in alle andere binnensteden. Dit is

goed nieuws, want tegelijkertijd wordt de retailfunctie (detailhandel, horeca en diensten) van deze binnensteden relatief harder getroffen (vooral in Amsterdam) terwijl de toename van het aantal inwoners rond het gemiddelde voor binnensteden zit. Al met al is te verwachten dat deze binnensteden het op de korte en middellange termijn moeilijk zullen krijgen. Tegelijkertijd zijn ze veerkrachtig genoeg om goed te herstellen.

B. In binnensteden met het relatief sterke profiel B – 'solide en regionaal voorzienend' – bleef het aantal banen ongeveer gelijk. De meeste banengroei vond plaats in de horeca, gevolgd door de gezondheidssector. De eerste sector is zeer coronagevoelig, de tweede juist niet. De kantorenleegstand was voor dit profiel het hoogst (samen met profiel C), en de winkelleegstand relatief laag. De verwachtingen zijn echter dat de coronacrisis een grote impact heeft op de retailstructuur. Binnensteden met dit profiel kenden ook de grootste inwonersgroei, wat de klappen van de crisis zou kunnen verzachten. Verder zijn deze binnensteden door hun gunstige positie in de regio relatief veerkrachtig.

C. De overige profielen, waaronder profiel C – 'bekneld in een sterke regio' –, hadden allemaal te kampen met een krimpende werkgelegenheid. De banen die er wel bijkwamen, zijn vooral te vinden in de sector cultuur, sport en recreatie, gevolgd door de sector advisering en onderzoek. De eerste sector is coronagevoeliger dan de tweede. In binnensteden met profiel C staat relatief veel vastgoed (zowel winkels als kantoren) leeg en deze leegstand loopt relatief snel op. Dit terwijl het inwonerstal in deze binnensteden juist het minst van alle profielen groeit. Over het algemeen is de verwachting dat de impact van corona meevalt, al hebben deze binnensteden wel minder veerkracht om de klappen op te vangen.

D. Binnensteden met profiel D – 'kwetsbaar en lokaal voorzienend' – hebben een aanzienlijk verlies van werkgelegenheid gekend. De grootste groeisectoren waren hier, net als bij profiel B, ICT en horeca en, eveneens als bij profiel B, het inwonerstal groeide relatief sterk. De situatie qua leegstand is relatief ongunstig, zowel voor winkels als voor kantoren (hoewel de kantorenleegstand de laatste jaren is teruggelopen). De verwachte impact van corona is zeer divers, variërend van relatief hoog in de bekende winkelstad Maastricht tot relatief laag in Roosendaal en Bussum. Het kan zijn dat binnensteden met profiel D verder transformeren naar woongebieden om hun veerkracht te behouden.

E. Binnensteden met profiel E – 'zwak en perifeer' – kampen met grote uitdagingen. De krimp in de werkgelegenheid is hier het grootst en de enige sectoren waar de werkgelegenheid toenam, zijn horeca, gezondheid en cultuur, sport en recreatie. Twee van deze drie sectoren zijn coronagevoelig. De winkelleegstand in deze binnensteden is veruit het hoogst van alle profielen – soms boven de 20 procent – en bijna twee keer zo groot als de kantorenleegstand. Op profiel C na kennen binnensteden met profiel E ook de minste bevolkingsgroei, hoewel deze sinds 2013 wel een versnelling ondergaat. Al met al hebben deze centra te kampen met aanzienlijke uitdagingen, waar corona nog eens een schepje bovenop doet. Over het algemeen is de omvang van de verwachte impact kleiner dan bij andere profielen (bijvoorbeeld Assen, Drachten en Oosterhout), maar deze binnensteden zijn ook minder veerkrachtig. Assen besloot de crisis aan te grijpen om de retailfunctie in de binnenstad in te krimpen. Er komen minder winkels en meer publieke verblijfsruimtes, woningen en andere functies, waardoor winkelstraten transformeren naar 'straten met winkels' (Hendriksma & Sprangers 2020). Naast Assen zijn andere steden zoals Doetinchem en Oss binnen dit profiel bezig met een transformatie van hun binnenstad (Pen 2020b).

4.4 Versnel leefomgevingsdoelstellingen

Zoals Winston Churchill zei: "never let a good crisis go to waste." Het wegvallen van winkels en horeca biedt kansen om andere leefomgevingsambities te realiseren. Wanneer er minder autoverkeer is, wordt de leefomgeving van steden prettiger om in te fietsen en te lopen. Ofwel: "Anstatt sich in latenter Daueraggression durch den öffentlichen Raum zu bewegen und bei jedem Atemzug eine Portion Abgase zu inhalieren, beobachten Radfahrer sich und ihresgleichen beim beinahe meditativen Dahingleiten im Sattel. Fußgänger schlendern angelegentlich durch die Straßen. Und die subtile Angst, womöglich Opfer des nächsten Rechtsabbiegers zu werden, hat als Dauerbegleiter aller Nichtmotorisierten in diesen Wochen frei" (Lembke & Ochs 2020). Vele Europese steden zijn al bezig om fietsers- en voetgangersvriendelijker te worden; zij creëren ruimte hiervoor door parkeerplekken weg te nemen (Pen & Jehae 2020; Veldhuis 2020; Vermeer 2020). Zonder corona zouden zulke maatregelen veel moeilijker zijn door te voeren. Volgens de planbureaus: "Deze crisis lijkt een moment om reeds in gang gezette veranderingen te versnellen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in de zorg, het onderwijs en ten aanzien van meer duurzaamheid" (SCP et al. 2020: 4).

De vraag is hoe dit praktisch kan worden gerealiseerd. Uit de enquête van de Stec Groep blijkt dat de huidige crisis een uitstekende kans biedt om partijen te mobiliseren: "De huidige tijd van onzekerheid bij ondernemers, vastgoedeigenaren en overheid kan een doorbraak betekenen voor samenwerking en nieuwe coalities in centrumgebieden" (Stec Groep 2020: 9). Zelfs vele ANWB-leden geven nu aan er voorstander van te zijn om autobeperkende coronamaatregelen in binnensteden permanent te maken (Nugteren 2020). Aan de andere kant blijkt dat de middelgrote en grote gemeenten ervoor kiezen hun investeringen op dit gebied af te bouwen, terwijl kleine gemeenten deze juist verdubbelen (Stec Groep 2020: 11). Dit is opvallend gezien de verwachting dat de binnensteden van de grotere gemeenten over het algemeen harder door corona worden getroffen. Wellicht is dit deels te verklaren door de teruggelopen gemeentelijke inkomsten van parkeergelden en toeristenbelasting aan de ene kant en het groter aantal burgers dat een beroep doet op de sociale voorzieningen aan de andere kant (Keunen 2020). In elk geval is het voorbeeld van Assen leerzaam: de opgave is een prettige binnenstad te realiseren en niet de retailfunctie overeind te houden. Oftewel: de binnenstad niet alleen als een *place to buy* maar vooral als een *place to be*.

4.5 Beheers onzekerheid door kennisontwikkeling

Zoals hierboven beschreven, lijkt de economische impact van corona op de korte termijn af te hangen van het type binnenstad. Maar binnensteden zijn zeker niet statisch en corona kan een trendbreuk teweegbrengen of trends juist versnellen. Op dit moment lijkt de discussie vooral te worden gevoerd aan de hand van speculatieve opvattingen en specifieke belangen. Bij beslissingen over het intensiveren dan wel afbouwen van investeringen door de overheid gaat het erom rekening te houden met de onzekerheid die de coronacrisis en het herstel hiervan met zich meebrengen.

Om deze onzekerheid te beheersen bevelen we aan om trends en ontwikkelingen goed te blijven monitoren. Daarbij is het van belang om gebieden te blijven vergelijken (bijvoorbeeld binnensteden versus andere gebieden of binnensteden onderling) en ervaringen tussen die gebieden uit te wisselen. Ook het denken in termen van scenario's, zoals nu gebeurt, juichen we toe. Bij het vertalen van deze kennis naar beleid gaat het erom rekening te houden met de diverse belangen, niet alleen die van de huidige maar ook die van (mogelijke)

toekomstige bewoners en gebruikers, en het bredere publieke belang. Wat het laatste betreft, hebben we in paragraaf 3.2 een aantal zaken genoemd waarvoor het belangrijk is deze te monitoren. Denk aan de directe en indirecte financiële gevolgen van de economische crisis (zoals mogelijk onaanvaardbare kapitaalvernietiging van panden), de uitstralingseffecten van leegstand (zoals mogelijk onaanvaardbare verloedering van winkelstraten) en functionele overwegingen (zoals mogelijk het onaanvaardbaar verdwijnen van publieksfuncties). Door de vinger aan de pols te houden kunnen overheden beter inschatten of een ontwikkeling een 'onaanvaardbaar' niveau heeft bereikt, waardoor (stevig) ingrijpen noodzakelijk is.

REFERENTIES

ABN Amro: Waarde zakelijk vastgoed zakt 6 procent in 2021 (2020, september 10), Accountant.nl. https://www.accountant.nl/nieuws/2020/9/abn-amro-waarde-zakelijk-vastgoed-zakt-6-procent-in-2021/

Baggerman, Kasper (2020, mei 26), *Coronacrisis maakt winkeltransformatie nog urgenter*, Stadszaken.nl. https://www.stadszaken.nl/economie/retail/2755/coronacrisis-maakt-winkeltransformatie-nog-urgenter?utm_source=Mailing+Lijst&utm_medium=email&utm_campaign=26-05-2020_Corona+maakt+winkeltransformatie+urgenter%2C+maar+biedt+ook+kansen

Barthel, S. (2020), *Coronavirus highlights the need for open green spaces in cities - Stockholm Resilience Centre* [Text], Univ Stockholm. https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2020-04-21-coronavirus-highlights-the-need-for-open-green-spaces-in-cities.html

Bastiaanssen, J., A. Weterings, J. Groenewegen & S. Hardeman (2020) Verzwaring coronamaatregelen verzwakt positie kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt verder. *Economische Statistische Berichten*, te verschijnen.

Beek, S. van der (2019), 'Post-city: De toekomst van de stad ligt in het platteland', *Curated Culture*, 12 september 2019. http://www.sannevanderbeek.nl/2019/10/post-city-de-toekomst-van-de-stad-ligt-in-het-platteland/

Berg, H. van den (2020), 'Adriaan Visser: Veranderende Woonopgave', *SPRYG Real Estate Academy*. https://spryg.com/artikelen/adriaan-visser-veranderende-woonopgave

Berg, R. van den (2020), 'How Will COVID-19 Affect Urban Planning?', *TheCityFix*, 10 april 2020. https://thecityfix.com/blog/will-covid-19-affect-urban-planning-rogier-van-den-berg/

Boterman, W.R. (2020), 'Urban-Rural Polarisation in Times of the Corona Outbreak? The Early Demographic and Geographic Patterns of the SARS-CoV-2 Epidemic in the Netherlands', *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, *111*(3): 513-529. https://doi.org/10.1111/tesg.12437

Bourdin, S., & Rossignol, N. (2020), 'A regional geography of the first wave in Europe', *TerritoriALL*, 1(2): 12–15

BSP (2020), *Naar een Vitale Buitenstad: En de relevantie van de dienstenrichtlijn*, Amsterdam: Bureau Stedelijke Planning

Buitelaar, E., S. Moroni & A. De Franco (2021), 'Building obsolescence in the evolving city. Reframing property vacancy and abandonment in the light of urban dynamics and complexity', *Cities*, *108*, 102964. https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102964

Buren, N. van (2020), *Hoe ziet de stad eruit na COVID-19?,* Platform31, 28 mei 2020. https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/luisterartikel-voorbij-de-geluidsnormen

Coops, R. & V. Frequin (2020), 'NOVI is niet Coronaproof', *RO Magazine*, *38*(11): 42-44.

Couclelis, H. (2020), 'There will be no Post-COVID city', *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, *47*(7): 1121-1123. https://doi.org/10.1177/2399808320948657

Couzy, M. (2020), 'Is de triomf van de stad ten einde?', *Het Parool*, 23 mei 2020. https://www.parool.nl/gs-be352e55

CPB (2020), *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Dannenberg, P., M. Fuchs, T. Riedler & C. Wiedemann (2020), 'Digital Transition by COVID-19 Pandemic? The German Food Online Retail', *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, *111*(3): 543-560. https://doi.org/10.1111/tesg.12453

Dettling, D. (2020), 'Die Zukunft von Stadt und Land nach Corona', Gastkommentare - W*iener Zeitung Online*, 6 mei 2020. https://www.wienerzeitung.at/meinung/gastkommentare/2059591-Die-Zukunft-von-Stadt-und-Land-nach-Corona.html

Dijken, K. van, R. Ghauharali & S.'t Hoofd (2020), *De coronacrisis en de stad* (p. 84), Platform31.
Ector, J. (2020), 'De oplossing wordt het volgende probleem', *Architectenweb.nl*, 6 mei 2020. https://architectenweb.nl/nieuws/artikel.aspx?ID=47562
Evers, D., J. Tennekes & F. van Dongen (2015), *De veerkrachtige binnenstad*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Fang, W. & S. Wahba (2020), 'Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China', blog Worldbank.nl, 20 april 2020. https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china
Florida, R., E. Glaeser, M.M. Sharif, K. Bedi, T. Campanella, C.H. Chee, D. Doctoroff, B. Katz, R. Katz, J. Kotkin, R, Muggah & J. Sadik-Kahn (2020), 'How Life in Cities Will Change Due to the Coronavirus Pandemic', *Foreign Policy*, 1 mei 2020. https://foreignpolicy.com/2020/05/01/future-of-cities-urban-life-after-coronavirus-pandemic/
Gelinas, N. (2020), 'In New York City, Density Saves Lives, Too', *CityLab*, 24 april 2020. https://www.citylab.com/perspective/2020/04/coronavirus-urban-density-nyc-safe-city-public-health/610471/
Geyl, J. (2020), *Public Space, Public Life, and COVID 19 in the first phases of the reopening in Denmark*, Geyl: City of Copenhagen and Realdania.
Haas, M. de, M. Hamersma & R. Faber, (2020), *Mobiliteit en de coronacrisis: Effecten van de coronacrisis op mobiliteitsgedrag en mobiliteitsbeleving*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
Habiballah, N. (2020), 'Angst voor corona zorgt wereldwijd voor extra fietspaden', nos.nl, 12 mei 2020. https://nos.nl/l/2333670
Hall, P. (2014), *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*, Wiley-Blackwell.
Hamidi, S., S. Sabouri & R. Ewing (2020), 'Does Density Aggravate the COVID-19 Pandemic?: Early Findings and Lessons for Planners', *Journal of the American Planning Association*, *86*(4): 495-509. https://doi.org/10.1080/01944363.2020.1777891
Hanff, P. (2020), 'Hoe Adyen in coronatijd leegstand Hudson's Bay oplost', *Vastgoedmarkt*, 30 april 2020. https://www.vastgoedmarkt.nl/beleggingen/nieuws/2020/04/hoe-adyen-in-coronatijd-leegstand-hudsons-bay-oplost-101153676
Hanlon, B. (2020), 'Don't blame density. Blame stupidity: Competent governance can stop coronavirus, not suburban sprawl', *California YIMBY*, 25 maart 2020. https://cayimby.org/dont-blame-density-blame-stupidity/
Hanssen, H. (2020), 'DNB: Tweede lockdown kan banken en financiële instellingen raken', FaillissementsDossier.nl, 14 oktober 2020. https://www.faillissementsdossier.nl/nieuws/20762/dnb-tweede-lockdown-kan-banken-en-financiele-instellingen-raken.aspx
Heijde, P. van der (2020), 'Duizend nieuwe woningen in winkelcentrum reduceren 2.300 m2 leegstand', *Vastgoedmarkt*, 11 november 2020. https://www.vastgoedmarkt.nl/retail/nieuws/2020/11/woningbouw-winkelcentra-vermindert-leegstand-101158580
Hendriksma, M. & M. Sprangers (2020), 'Beweging in de binnenstad: Hoe Assen profiteert van Corona', *Binnenlands Bestuur*, *37*, 3.
IVBN (2018), *Samenstelling en rendement van Nederlandse institutionele vastgoedportefeuilles*. Den Haag: IVBN. https://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=1257
Keil, R., C. Connolly & S.H. Ali, (2020), 'Outbreaks like coronavirus start in and spread from the edges of cities', *The Conversation*, 17 februari 2020. http://theconversation.com/outbreaks-like-coronavirus-start-in-and-spread-from-the-edges-of-cities-130666
Keunen, B. (2020), *Hoe ontwrichtend is impact corona op binnensteden?* www.ser.nl., 24 november 2020. https://www.ser.nl/nl/Publicaties/impact-corona-op-binnensteden

Keuning, W. & R. Smit, (2015), 'De banken zullen ook moeten bloeden bij onvermijdelijke sanering van winkelvastgoed', *Het Financieele Dagblad*, 2 februari 2020.
Kimmel, B. (2020), 'The office is obsolete. And that's a good thing', *The Guardian*, 26 mei 2020. https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/26/the-office-covid-coronavirus-obsolete
Klaus, I. (2020), 'Pandemics Are Also an Urban Planning Problem', *CityLab*, 6 maart 2020. https://www.citylab.com/design/2020/03/coronavirus-urban-planning-global-cities-infectious-disease/607603/
Kotkin, J. (2020), 'Angelenos love their suburban sprawl. The coronavirus proves them right', *Los Angeles Times*, 26 april 2020. https://www.latimes.com/opinion/story/2020-04-26/coronavirus-cities-density-los-angeles-transit
Lass, S. & S. Wahba (2020), 'Cities, crowding, and the coronavirus: Predicting contagion risk hotspots', 23 april 2020, https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-crowding-and-coronavirus-predicting-contagion-risk-hotspots.
Lembke, J. & B. Ochs (2020), 'Wie sich Stadtleben und Wohnen durch die Corona-Krise verändern', *Frankfurter Allgemeine*, 26 april 2020. https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/wie-sich-stadtleben-und-wohnen-durch-die-corona-krise-veraendern-16739891.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2
Lubell, S. (2020), 'Commentary: Past pandemics changed the design of cities. Six ways COVID-19 could do the same', *Los Angeles Times*, 22 april 2020. https://www.latimes.com/entertainment-arts/story/2020-04-22/coronavirus-pandemics-architecture-urban-design
Maas, M. (2020), 'Periferie biedt ruimte voor woningbouw', *Binnenlands Bestuur*, 6 november 2020. https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/bouwplek-zat-in-de-buitenstad.15042338.lynkx
Mäckler, C. (2020), 'Lehren aus der Corona-Krise: Die Stadt braucht Dichte', *FAZ.NET*, 13 mei 2020. https://www.faz.net/1.6762304
Marghadi, M. (2020), 'Milaan grijpt coronacrisis aan om van autoparadijs een fietsstad te maken', NOS, 23 april 2020. https://nos.nl/l/2331437
Niewiadomski, P. (2020), 'COVID-19: From temporary de-globalisation to a re-discovery of tourism?', *Tourism Geographies*: 1-6. https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757749
Nugteren, L. (2020), 'ANWB-leden denken mee over een ander stadsbeeld na corona', *Verkeerskunde*, *74*(4): 22.
Oorschot, L. (2020), 'Hoe een pandemie onze steden kan opfrissen', *Archined*, 1 mei 2020. https://www.archined.nl/2020/05/hoe-een-pandemie-onze-steden-kan-opfrissen/
O'Sullivan, F. (2020a), 'Europe's Cities Are Making Less Room for Cars After Coronavirus', Bloomberg.Com, 22 april 2020. https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/a-car-free-blueprint-for-city-life-after-lockdown
O'Sullivan, F. (2020b), 'Paris Has a Plan to Keep Cars Out After Lockdown', *CityLab*, 29 april 2020. https://www.citylab.com/transportation/2020/04/paris-cars-air-pollution-health-public-transit-bike-lanes/610861/
Pen, C.-J. (2020a), 'Alle hens aan dek in de binnenstad', *Binnenlands Bestuur*, *32*(43): 58.
Pen, C.-J. (2020b), 'Binnenstad; van onderschat belang voor aanpak woningnood', *Vastgoedmarkt*, 17 november 2020.
Pen, C.-J. & M. Jehae (2020), 'Autoluwe binnenstad: Durf eerste stap te zetten', *Brabants Dagblad*, 19 januari 2020. https://www.bd.nl/opinie/autoluwe-binnenstad-durf-eerste-stap-te-zetten~a148d8c0/
Rabo Real Estate Finance (2019), *Rabo Vastgoedbericht 2019: Richting zoeken op de top* (p. 65), Rabobank.
Rader, B., S.V. Scarpino, A. Nande, A.L. Hill, B. Adlam, R.C. Reiner, D.M. Pigott, B. Gutierrez, A.E. Zarebski, M. Shrestha, J.S. Brownstein, M.C. Castro, C. Dye, H. Tian, O.G.

Pybus & M.U.G. Kraemer (2020), 'Crowding and the shape of COVID-19 epidemics', *Nature Medicine*. https://doi.org/10.1038/s41591-020-1104-0

Ranscombe, P. (2020), 'Rural areas at risk during COVID-19 pandemic', *The Lancet Infectious Diseases* 20(5): 545. https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30301-7

Regmi, M. (2020), 'COVID-19 prompts rethinking of mobility and city planning', UN ESCAP, 17 april 2020. https://www.unescap.org/blog/covid-19-prompts-rethinking-mobility-and-city-planning

Rein, E. van & N. Trappenburg (2020), 'Komt het vaccin op tijd voor het winkelvastgoed_ Leegstand dreigt', *Het Financieele Dagblad*, 17 november 2020.

Richter, W. (2020), 'Condo Boom Turns to Historic Condo Glut in San Francisco', *Wolf Street*, 7 oktober 2020. https://wolfstreet.com/2020/10/07/san-francisco-condo-boom-turns-to-condo-glut-bust/

Roesler, S. (2020), 'Epidemiologie und Stadtplanung haben eine gemeinsame Geschichte und auch Zukunft', *Neue Zürcher Zeitung*, 3 april 2020. https://www.nzz.ch/feuilleton/epidemiologie-und-stadtplanung-haben-eine-gemeinsame-geschichte-und-auch-zukunft-ld.1549809

Roose, K. (2020), 'Sorry, but Working From Home Is Overrated', *The New York Times*, 10 maart 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/10/technology/working-from-home.html

Rubin, O., A. Nikolaeva, S. Nello-Deakin & M. Te Brömmelstroet (2020), *What can we learn from the COVID-19 pandemic about how people experience working from home and commuting?,* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Samuelsson, K., S. Barthel, J. Colding, G. Macassa & M. Giusti (2020), *Urban nature as a source of resilience during social distancing amidst the coronavirus pandemic* [Preprint], Open Science Framework. https://doi.org/10.31219/osf.io/3wx5a

Schaller, B. (2020), 'Density Isn't Easy. But It's Necessary', *CityLab*, 4 mei 2020. https://www.citylab.com/perspective/2020/05/coronavirus-urban-density-history-traffic-congestion-disease/611095/

Schneidewind, U., C. Baedeker, A. Bierwirth & A. Caplan (2020), *Näher—Öffentlicher—Agiler: Eckpfeiler einer resilienten Post-Corona-Stadt*. Wuppertal: Wuppertal Institut. https://wupperinst.org/a/wi/a/s/ad/5051/

SCP, PBL & CPB (2020), *Aandachtspunten voor een herstelbeleid Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau. https://www.pbl.nl/publicaties/briefadvies-covid-19-overleg-planbureaus-aandachtspunten-voor-een-herstel-beleid

Shenker, J. (2020), 'Cities after coronavirus: How Covid-19 could radically alter urban life', *The Guardian*, 26 maart 2020. https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/life-after-coronavirus-pandemic-change-world

Shoichet, C. & A. Jones (2020), 'Coronavirus is making some people rethink where they want to live', CNN, 2 mei 2020. https://www.cnn.com/2020/05/02/us/cities-population-coronavirus/index.html

Slob, G. (2020), 'Passanten nog lang niet op pre-corona niveau', blog Locatus. https://locatus.com/blog/passanen-nog-lang-niet-op-pre-corona-niveau/

Sokol, M. & L. Pataccini (2020), 'Winners And Losers In Coronavirus Times: Financialisation, Financial Chains and Emerging Economic Geographies of The Covid-19 Pandemic', *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, *111*(3): 401-415. https://doi.org/10.1111/tesg.12433

Stec Groep (2020), *Naar vitale (winkel)centra: Toekomstperspectief in crisistijd*, Arnhem: Stec Groep.

Surico, J. (2020), 'Need More Outdoor Public Space? Maybe Cities Already Have It', *CityLab*, 6 mei 2020. https://www.citylab.com/design/2020/05/parks-outdoor-public-areas-golf-course-cemetery-parking-lot/611257/

Taylor, M. (2020), 'Large areas of London to be made car-free as lockdown eased', *The Guardian*, 15 mei 2020. https://www.theguardian.com/uk-news/2020/may/15/large-areas-of-london-to-be-made-car-free-as-lockdown-eased

Thomas, L. (2020), 'After flocking downtown to woo millennials, offices might be moving back to the suburbs', CNBC, 31 mei 2020. https://www.cnbc.com/2020/05/31/after-flocking-downtown-to-woo-millennials-offices-might-move-back-to-the-burbs.html

Tilman, H. (2020), 'Hoogbouw na Corona?', blog*, De Architect*, 31 augustus 2020. https://www.dearchitect.nl/stedenbouw/blog/2020/08/hoogbouw-na-corona-101251735?_ga=2.217813910.1695990149.1605626827-1629450546.1599058980

Timmermans, H. (2020), 'Ontwerpen aan de (post-)lockdown', LinkedIn, 5 mei 2020. https://www.linkedin.com/pulse/ontwerpen-aan-de-post-lockdown-harm-timmermans-1e/

Velden, L. van der (2020), 'Coronacrisis zal nog meer gaten in onze binnensteden schieten' *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2020: 18.

Veldhuis, W. (2020), 'Niets doen is wél een optie', *Stadsleven* - live talkshow en webmagazine over leven in steden. https://www.stadsleven.nu/2020/05/05/niets-doen-is-wel-een-optie/

Verdaas, Co (2020), 'Hoogleraar Co Verdaas: "Door corona is groen geen restruimte meer"', Gebiedsontwikkeling.nu, 22 mei 2020. https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoogleraar-co-verdaas-door-corona-groen-geen-restruimte-meer/

Vermeer, B. (2020), 'Laat de Tilburgse binnenstad geen gatenkaas worden', *AD.nl*, 30 oktober 2020. https://www.ad.nl/tilburg/laat-de-tilburgse-binnenstad-geen-gatenkaas-worden~ae3f37b8/

Walker, A. (2020), 'Coronavirus is not fuel for your urbanist fantasies', *Curbed*, 20 mei 2020. https://www.curbed.com/2020/5/20/21263319/coronavirus-future-city-urban-covid-19

Weltevreden, J. (2012), 'De opkomst van internetwinkelen verschraalt het winkelaanbod en leidt tot verloedering en leegstand in binnensteden', *Rooilijn* 45 (6): 394.

Wiener, A. & S. Iton (2020), 'A Backlash Against Cities Would Be Dangerous', *The Atlantic,* 17 mei 2020. https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/urban-density-not-problem/611752/

Wójcik, D. & S. Ioannou (2020), 'COVID-19 and Finance: Market Developments So Far and Potential Impacts on the Financial Sector and Centres', *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, *111*(3): 387-400. https://doi.org/10.1111/tesg.12434

Bijlage A: Verzoekbrief

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500EA Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving
T.a.v. Hans Mommaas

DGBRW
DRO

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500EA Den Haag
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Contactpersoon
Corine van der Schoot

T 0652595446
corine.schoot@minbzk.nl

Kenmerk
2020-0000374771

Uw kenmerk

Datum

Betreft update onderzoek naar gevolgen Corona voor veerkracht binnensteden

Geachte heer Mommaas, beste Hans,

Graag vraag ik je, mede namens het ministerie van EZK, om een update te doen van jullie onderzoek "De veerkrachtige binnenstad" uit 2015.

Anno 2020 heeft de impact van COVID 19 mogelijk gevolgen voor de inrichting en structuur van binnensteden. Een deel van de winkels en horeca redt het niet en zal naar verwachting niet terugkeren. De cultuursector en kantorenmarkt krijgen een klap. De 1,5 meter-samenleving is een (tijdelijk) fenomeen. Dit vraagt om een nieuw verhaal rondom de veerkracht van binnensteden. Deze vraag heeft ook politiek de aandacht.

Onze onderzoeksvraag luidt:
Wat is de verwachte impact van de huidige economische recessie (COVID19) op de vitaliteit van binnensteden? Zijn de binnensteden veerkrachtig genoeg om deze recessie op te vangen? Wat verandert er financieel (vastgoed), qua fysieke inrichting en vanuit sociaal perspectief voor bewoners en bezoekers?

Zouden jullie in essay-vorm, vanuit expert judgement en aan de hand van actuele data, kwalitatief kunnen aangeven wat de verwachte ontwikkelingen in binnensteden in het post-Corona tijdperk zijn? Uiteraard houden we ons aanbevolen voor handvatten voor beleid en handelingsperspectieven.

De planning voor oplevering van de resultaten van dit onderzoek is komend najaar (uiterlijk oktober 2020).

Met vriendelijke groet,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
voor deze,

Chris Kuijpers
Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen

Pagina 1 van 1

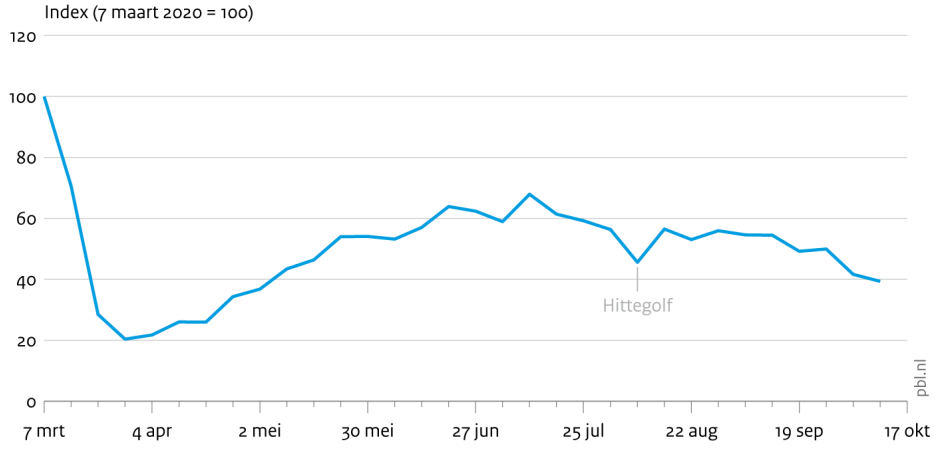
Bijlage B: Corona impactanalyse

De coronapandemie brengt ongekende uitdagingen met zich mee voor een winkelmarkt die het toch al zwaar heeft. Overheidsbeperkingen en een bevolking die drukke plekken mijdt, zorgen voor een forse daling van de passantenaantallen in de winkelstraten. En het einde is nog niet in zicht.

In de zomerperiode konden de meeste maatregelen die vanaf medio maart 2020 van kracht waren, weer worden afgebouwd. Zo ontstond een situatie die nog lang niet normaal was, maar daar wel weer een beetje op begon te lijken. Met de opleving van het virus in de maand september is de situatie in oktober weer grotendeels terug bij af.

Er is dan nog geen volledige lockdown, maar er zijn wel weer veel beperkende maatregelen. Denk aan het dringende advies om geen onnodige verplaatsingen te maken en weer zoveel als mogelijk thuis te werken. Daarnaast is de beperking van de groepsgroottes weer aangescherpt en is de horeca weer dicht. Deze richtlijnen zorgen opnieuw voor een afname van de passantenaantallen in de winkelstraten, die nog lang niet waren hersteld van de eerste coronagolf.

Figuur B.1
Passanten in hoofdwinkelstraten op zaterdag, 2020

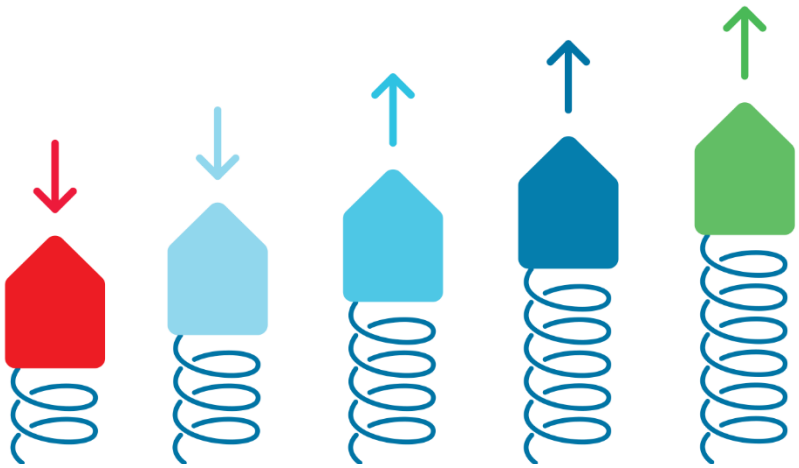


Bron: Locatus

De steunmaatregelen van de overheid in het kader van de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) houden veel winkel- en horecaondernemers nog overeind. Als deze maatregelen stap voor stap worden afgebouwd en als Nederland in de verwachte recessie belandt, komen veel ondernemers in zwaar weer. Het kan niet anders dan dat een aanzienlijk deel van deze ondernemers hun onderneming niet rendabel kan exploiteren – en dus uiteindelijk zal moeten sluiten. Met een toenemende leegstand als gevolg.

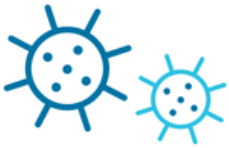
De binnenstedelijke winkelleegstand stijgt met ruim 40 procent in 2022
Dat wijst erop dat de winkelleegstand in korte tijd fors zal toenemen. Dit is wel een landelijk gemiddelde. Sommige winkelgebieden krijgen te maken met een veel hogere leegstand dan andere en dat kan het totale functioneren van zo'n winkelgebied onder druk zetten. Welke winkelgebieden dat zijn, voorspelt Locatus via de Corona Impact & Recovery-analyse. Deze analyse neemt per winkelgebied alle aspecten mee die relevant zijn voor het toekomstig functioneren van een winkelgebied. Op deze manier wordt inzichtelijk in welke winkelgebieden van corona een grote dan wel een kleine impact te verwachten is.

Corona Impact & Recovery Index



Deelindicatoren
Voor deze analyse heeft Locatus alle 2.489 winkelgebieden in Nederland voorzien van een score op de volgende onderdelen:

Internetgevoeligheid
Internet heeft al jaren effect op de detailhandel. De ene branche wordt daar harder door geraakt dan de andere. De corona-epidemie heeft deze ontwikkeling in een stroomversnelling gebracht. Winkelgebieden die veel aanbod hebben in internetgevoelige branches zoals kleding en boeken, zullen het de komende tijd dus moeilijker hebben dan winkelgebieden met branches die minder gevoelig zijn voor internet.



Impact corona
Elke branche krijgt een score die aangeeft in welke mate deze branche geraakt wordt door veranderend koopgedrag of door beperkingen van corona. *Voorbeeld: doordat mensen veel thuis zijn en door de grootschalige opzet van winkels binnen de Doe-het-zelf-branche, doen deze winkels het goed, terwijl de horeca het door de tijdelijke sluiting, de anderhalvemeterregels en vervroegde sluitingen het heel moeilijk heeft.*

Impact van recessie
Dat de corona-epidemie de komende jaren zal worden gevolgd door een recessie, lijkt onvermijdelijk. De mate waarin een branche last heeft van die recessie, verschilt sterk. Niet noodzakelijke aankopen – zoals meubels – zullen worden uitgesteld en ook het horecabezoek zal afnemen. Branches zoals doe-het-zelf en supermarkten profiteren juist van het aangepaste koopgedrag. Winkelgebieden met veel aanbod in de recessiegevoelige branches zullen het in tijden van recessie dus moeilijker hebben.

Afhankelijkheid van vervoer en werklocaties
Corona heeft thuiswerken gestimuleerd en lang niet iedereen zal weer voor 100 procent teruggaan naar kantoor. Winkelgebieden met veel omringende werklocaties en/of vervoersknooppunten zullen meer te lijden hebben dan winkelgebieden waar dit niet het geval is. Voor elk winkelgebied is daarom het aantal werkenden in de directe omgeving afgezet tegen het aantal bewoners in de directe omgeving. Winkelgebieden met relatief veel werkenden zullen het de komende periode lastiger hebben dan winkelgebieden met relatief veel omwonenden.

Type verzorgingsgebied
Door corona gaan mensen vaker in de buurt winkelen en het openbaar vervoer mijden. Winkelgebieden met een lokale focus, die goed bereikbaar zijn met de auto en/of de fiets, zullen het beter doen dan winkelgebieden met een groot verzorgingsgebied, waar het openbaar vervoer belangrijk is voor de toestroom van klanten.

Toerisme
Winkelgebieden die sterk afhankelijk zijn van (internationaal) toerisme, zullen de komende jaren last ondervinden van het wegblijven van toeristen. Per gemeente is het aantal werkenden in de toeristische sector bekend. Dit gegeven is als indicator gebruikt om per winkelgebied een inschatting te maken van de impact van het wegblijvende toerisme.

Tijdelijke sluitingen door corona
Dit voorjaar heeft Locatus een meting gedaan om per winkelformule en per branche te bepalen in hoeverre winkels tijdelijk dicht waren. Deze periode van sluiting heeft ervoor gezorgd dat de omzet gedurende enkele weken tot enkele maanden wegviel. Retailers die hier mee te maken hadden, zullen fors hebben ingeteerd op hun buffers, waardoor hun toekomstige overlevingskans is verkleind. Per winkelgebied is daarom het aantal tijdelijke sluitingen berekend.

Lokale besmettingsgraad corona
Inwoners van gebieden met een hoge besmettingsgraad zullen voorzichtiger zijn in shopgedrag en/of -frequentie dan inwoners van minder geraakte gebieden. Per gemeente is het aantal besmettingsgevallen bekend en dit is als indicator gebruikt voor het functioneren van een winkelgebied.

Overige criteria
Naast deze specifieke corona-indicatoren is ook een aantal meer algemene indicatoren gebruikt, zoals:

- De huidige leegstand en de ontwikkeling van de leegstand in de afgelopen jaren;
- De gemiddelde Retail Risk Index van een winkelgebied;[2]
- De bevolkingsontwikkeling in de gemeente in de komende jaren;
- Het inkomen in het verzorgingsgebied.

[2] https://locatus.com/applicatie/retail-risk-index-rri/

Totaalscore en eindoordeel
Vanuit al deze deelgegevens krijgt elk winkelgebied in Nederland (circa 2.500 winkelgebieden) een totaalscore. Deze totaalscore geeft een verwachting van de ontwikkeling van dit winkelgebied in de komende jaren.

De winkelgebieden zijn op basis van deze totaalscores onderverdeeld in zeven klassen. Deze klassen geven de mate aan waarin de coronacrisis een winkelgebied treft:

- Zeer zwaar 60 winkelgebieden
- Zwaar 192
- Bovengemiddeld 420
- Gemiddeld 736
- Onder gemiddeld 641
- Beperkt 341
- Zeer beperkt 99

Deze scores per winkelgebied kunnen op meerdere manieren worden uitgesplitst. Bijvoorbeeld naar type winkelgebied (centraal versus ondersteunend, groot versus klein, vergelijkend winkelen versus boodschappen versus doelgericht winkelen, enzovoort. Ook kunnen regionale of landelijke scores worden opgesteld.

Binnensteden PBL
Het PBL heeft in de publicatie *de Veerkrachtige Binnenstad* 53 binnensteden onderscheiden. In deze binnensteden zijn de kleding- en modesector en de horeca relatief sterk vertegenwoordigd. Juist deze sectoren worden door corona het hardst getroffen. In deze binnensteden zal de leegstand naar verwachting sterker oplopen dan gemiddeld in Nederland.

Door per hoofdbranche de effecten van de toegenomen internetverkopen, de effecten van de coronamaatregelen en de teruggang van de bestedingen als gevolg van de recessie op te sommen, kan een inschatting worden gemaakt van het aantal bedrijfsbeëindigingen per winkelgebied. Niet alle bedrijfsbeëindigingen resulteren direct in leegstand. Sommige ondernemingen maken een doorstart, andere panden worden weer opnieuw gevuld, vaak door een zaak uit een kansrijker sector en sommige panden krijgen een andere invulling van buiten de retail (met name wonen). Locatus-cijfers van de voorgaande crisis leren ons dat ongeveer 15 procent van de panden waar een bedrijf stopt, leeg komt te staan.

Leegstand verkooppunten retail (vkp)
Met al deze berekeningen verwachten wij dat in Nederland de retailleegstand (detailhandel, horeca en diensten) de komende anderhalf jaar zal oplopen van 7,5 procent nu (oktober 2020) naar 9,9 procent begin 2022 (of +32 procent). In de 53 afgebakende binnensteden ligt deze leegstand op dit moment met 10,8 procent al een stuk hoger. Door hun branchesamenstelling verwachten wij ook dat in deze centra de leegstand verder zal stijgen, naar 15,5 procent (+44 procent).

Binnenstad	Profiel	Leegstand vkp op 1 oktober 2020	Leegstand vkp op 1 januari 2021	Verschil	% groei
Alkmaar	A	11,6%	16%	4,4	37,9%
Almelo	E	15,8%	20,2%	4,4	27,8%
Almere	B	15,6%	20%	4,4	28,2%
Amersfoort	B	9,6%	14,6%	5	52,1%
Amsterdam	A	3,5%	8,7%	5,2	148,6%
Apeldoorn	D	17,1%	21,7%	4,6	26,9%
Arnhem	B	11,3%	16,6%	5,3	46,9%

Assen	E	18,1%	22,2%	4,1	22,7%
Bergen op Zoom	D	18,9%	23,1%	4,2	22,2%
Breda	B	10,9%	15,8%	4,9	45,0%
Bussum	D	12,2%	16,5%	4,3	35,2%
Delft	A	5,9%	11%	5,1	86,4%
Deventer	A	10,6%	15,2%	4,6	43,4%
Doetinchem	E	14,1%	19,1%	5	35,5%
Dordrecht	C	11,3%	15,4%	4,1	36,3%
Drachten	E	16,3%	20,5%	4,2	25,8%
Ede Gld	C	17,6%	21,7%	4,1	23,3%
Eindhoven	B	10,8%	16,6%	5,8	53,7%
Emmen	E	17,7%	21,8%	4,1	23,2%
Enschede	B	10,3%	15,5%	5,2	50,5%
Goes	D	12,2%	16,8%	4,6	37,7%
Gouda	C	10,9%	15%	4,1	37,6%
Groningen	B	5,6%	10,6%	5	89,3%
Haarlem	A	5,9%	10,8%	4,9	83,1%
Heerlen	E	27,1%	31%	3,9	14,4%
Hengelo Ov	D	19%	23,3%	4,3	22,6%
Hilversum	A	12%	16,3%	4,3	35,8%
Hoorn	C	9,6%	14%	4,4	45,8%
Leeuwarden	B	13%	17,8%	4,8	36,9%
Leiden	A	7,4%	12%	4,6	62,2%
Maastricht	D	10%	15,2%	5,2	52,0%
Middelburg	D	7,3%	11,9%	4,6	63,0%
Nijmegen	B	8,9%	13,9%	5	56,2%
Oosterhout	E	17,9%	22,3%	4,4	24,6%
Oss	E	18,2	22,3%	4,1	22,5%
Purmerend	D	10,1	14,8%	4,7	46,5%
Roermond	D	21,2	25,4%	4,2	19,8%
Roosendaal	D	22,6	26,7%	4,1	18,1%
Rotterdam	B	9	14%	5	55,6%
's-Gravenhage	A	7,4	12,4%	5	67,6%
's-Hertogen-bosch	B	7,8	13%	5,2	66,7%
Sittard	D	17,9	22,6%	4,7	26,3%
Sneek	D	12,3	16,9%	4,6	37,4%
Tilburg	D	14,6	19,6%	5	34,2%
Utrecht	A	8	13,3%	5,3	66,3%
Veenendaal	E	20	24,3%	4,3	21,5%
Venlo	D	16,7	21,5%	4,8	28,7%
Vlaardingen	C	12	16%	4	33,3%

Weert	E	20,7	24,9%	4,2	20,3%
Zaandam	C	11,8	15,8%	4	33,9%
Zeist	C	13,5	17,6%	4,1	30,4%
Zutphen	D	9,8	14,1%	4,3	43,9%
Zwolle	A	11,2	15,7%	4,5	40,2%
Totaal		**10,8%**	**15,5%**	**4,7**	**43,5%**

Leegstand winkelvloeroppervlakte (WVO)
Aangezien de analyses in deze studie vooral zijn gemaakt op basis van winkelvloeroppervlakte (WVO) en niet op basis van verkooppunten voor de hele retail (waarvan de Corona Impact Analysis uitgaat) is in de tabel hieronder voor elk binnenstad een extra berekening gemaakt op basis van WVO. Omdat over het algemeen grotere winkels sinds kort leeg zijn komen te staan (bijvoorbeeld de warenhuizen), liggen de WVO-leegstandscijfers wat hoger dan die voor de verkooppunten: 13,2 procent nu en 19 procent begin 2022. Per binnenstad is de verwachting als volgt:

Binnenstad	Pro-fiel	Leegstand WVO (%) op 1 okt 2020	Leegstand WVO (%) op 1 jan 2022	Ver-schil	Toe-name
Alkmaar	A	15,2%	21,1%	5,8%	38,3%
Almelo	E	15,7%	20,0%	4,4%	27,9%
Almere	B	19,1%	24,5%	5,4%	28,0%
Amersfoort	B	11,5%	17,6%	6,1%	52,6%
Amsterdam	A	5,8%	14,6%	8,8%	152,3%
Apeldoorn	D	19,8%	25,1%	5,3%	26,6%
Arnhem	B	13,4%	19,7%	6,2%	46,3%
Assen	E	18,7%	23,0%	4,3%	22,8%
Bergen op Zoom	D	27,7%	33,8%	6,1%	22,1%
Breda	B	11,1%	16,1%	5,0%	45,3%
Bussum	D	12,5%	16,8%	4,4%	35,0%
Delft	A	4,4%	8,1%	3,7%	85,0%
Deventer	A	10,2%	14,6%	4,4%	43,1%
Doetinchem	E	17,8%	24,1%	6,3%	35,4%
Dordrecht	C	17,7%	24,2%	6,5%	36,5%
Drachten	E	12,7%	16,0%	3,3%	25,5%
Ede	C	22,7%	27,9%	5,2%	22,8%
Eindhoven	B	13,8%	21,2%	7,4%	53,7%
Emmen	E	18,9%	23,3%	4,4%	23,5%
Enschede	B	5,9%	8,9%	3,0%	50,8%
Goes	D	11,1%	15,4%	4,2%	38,0%
Gouda	C	10,9%	14,9%	4,1%	37,3%
Groningen	B	11,9%	22,4%	10,5%	88,2%
Haarlem	A	5,6%	10,2%	4,6%	83,6%
Heerlen	E	22,6%	25,8%	3,2%	14,3%
Hengelo	D	19,8%	24,3%	4,5%	23,0%
Hilversum	A	13,7%	18,6%	4,9%	35,8%
Hoorn	C	10,1%	14,7%	4,7%	46,2%

Leeuwarden	B	13,0%	17,9%	4,9%	37,5%
Leiden	A	12,5%	20,3%	7,8%	62,5%
Maastricht	D	12,4%	18,8%	6,4%	51,9%
Middelburg	D	9,6%	15,7%	6,1%	63,2%
Nijmegen	B	8,0%	12,6%	4,6%	57,0%
Oosterhout	E	19,8%	24,6%	4,8%	24,3%
Oss	E	20,4%	25,0%	4,6%	22,7%
Purmerend	D	15,1%	22,1%	7,0%	46,5%
Roermond	D	23,4%	28,1%	4,7%	20,2%
Roosendaal	D	20,0%	23,6%	3,6%	17,8%
Rotterdam	B	7,6%	11,9%	4,3%	56,0%
's-Gravenhage	A	10,0%	16,8%	6,8%	67,5%
's-Hertogen-bosch	B	12,1%	20,2%	8,1%	67,1%
Sittard	D	27,8%	35,0%	7,3%	26,3%
Sneek	D	11,0%	15,1%	4,1%	37,0%
Tilburg	D	15,9%	21,3%	5,4%	34,1%
Utrecht	A	8,8%	14,7%	5,8%	65,8%
Veenendaal	E	21,2%	25,7%	4,5%	21,3%
Venlo	D	12,6%	16,2%	3,6%	28,7%
Vlaardingen	C	19,2%	25,6%	6,4%	33,3%
Weert	E	23,3%	28,1%	4,8%	20,5%
Zaandam	C	15,6%	20,9%	5,4%	34,4%
Zeist	C	17,7%	23,1%	5,4%	30,6%
Zutphen	D	9,8%	14,1%	4,2%	43,2%
Zwolle	A	17,0%	23,9%	6,8%	40,2%
Totaal		**13,2%**	**19,0%**	**5,8%**	**43,8%**

Veruit de grootste verwachte relatieve toename van de winkelleegstand vindt plaats in Amsterdam (ruim 150 procent), waarmee de winkelleegstand in de hoofdstad op 14,6 procent komt te liggen. Dat is vergelijkbaar met steden zoals Enschede, Weert en Assen in 2014, de peildatum van *De veerkrachtige binnenstad*. Daarna volgen Groningen, Delft en Haarlem met ruim 80 procent. Deze steden hebben allemaal profiel A, met uitzondering van Groningen (B). In termen van absoluut verschil overtreft Groningen Amsterdam doordat de leegstand daar stijgt van 11,9 procent tot 22,4 procent. Alleen Almelo had dat niveau van leegstand in 2014. Het is dus duidelijk dat de hardste klappen vallen bij de sterke binnensteden.

In kleinere steden als Heerlen, Roosendaal en Roermond stijgt de verwachte leegstand relatief iets minder sterk. De top 20 van steden met de minst toegenomen winkelleegstand hebben vrijwel allemaal een profiel D of E. Dat betekent dat de steden met een zwak profielen zachte klappen krijgen. In deze steden lag de leegstand echter al op zo'n hoog niveau dat zelfs een kleine toename van de leegstand kan zorgen voor een ongezonde hoeveelheid leegstand. In Heerlen dreigt straks bijna één van elke drie winkels leeg te staan (of een kwart van de totale WVO) en in Sittard is dat één op de vijf winkels (of ruim een derde van de WVO). Zulke leegstandspercentages zijn ongekend in de periode waarin Locatus actief is op het gebied van retailmonitoring.