Planbureau voor de Leefomgeving

WINKELLEEGSTAND IN BINNENSTEDEN VOOR, TIJDENS EN NA DE PANDEMIE

David Evers

3 juni 2022

PBL

Colofon

Winkelleegstand in binnensteden voor, tijdens en na de pandemie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2022
PBL-publicatienummer: 4954

Contact
david.evers@pbl.nl

Auteurs
David Evers

Met dank aan
Het PBL is dank verschuldigd aan Gert-Jan Slob (Locatus)

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Toegankelijkheid
Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, David (2022) Winkelleegstand in binnensteden voor, tijdens en na de pandemie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inleiding 4

Verwachtingen voor begin 2022 4

Meting van begin 2022 5

Verklaringen voor de meevallende leegstandsontwikkeling 6

Conclusie 7

Referenties 8

Bijlage 9

Inleiding

De coronapandemie heeft een plotselinge en ingrijpende impact gehad op het functioneren van de binnenstad. Winkelstraten stonden ineens leeg, toeristen verdwenen uit het straatbeeld en overal waren de rolluiken dicht. Eind 2020 bracht het PBL de studie 'Veerkracht op de proef gesteld' uit over de mogelijke effecten van de coronapandemie op de vitaliteit van binnensteden. In die studie is de verwachting uitgesproken dat tegen 2022 de winkelleegstand aanzienlijk zal zijn toegenomen, met name in de sterkste binnensteden. Wat is er feitelijk gebeurd en waarom?

Verwachtingen voor begin 2022

In 2020 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht de eerdere PBL-beleidsstudie *De veerkrachtige binnenstad* (Evers et al. 2015) te bezien in het licht van de coronapandemie. Aanleiding waren de beperkende corona-maatregelen die de vitaliteit van binnensteden onder enorme druk zetten. De belangrijkste vraag van de ministeries was of de binnensteden genoeg veerkracht hebben om de verwachte economische recessie als gevolg van de coronapandemie op te vangen.

Uit de herziene studie van eind 2020 (Evers et al. 2020) bleek dat sinds de financiële crisis van 2008 de winkelleegstand in binnensteden meer toenam en grilliger was dan op andere plekken (deels te danken aan veranderingen in de warenhuizenbranche. Ook liet de studie zien dat sprake was van een vervanging van winkelruimte door horeca en woningen.

Om de effecten van de coronapandemie op de winkelleegstand in te schatten is gebruik gemaakt van de Corona Impact en Recovery Index, ontwikkeld door de retailspecialist Locatus. Die heeft een score toegekend aan elk winkelgebied in Nederland, waaronder binnensteden, op de volgende indicatoren:

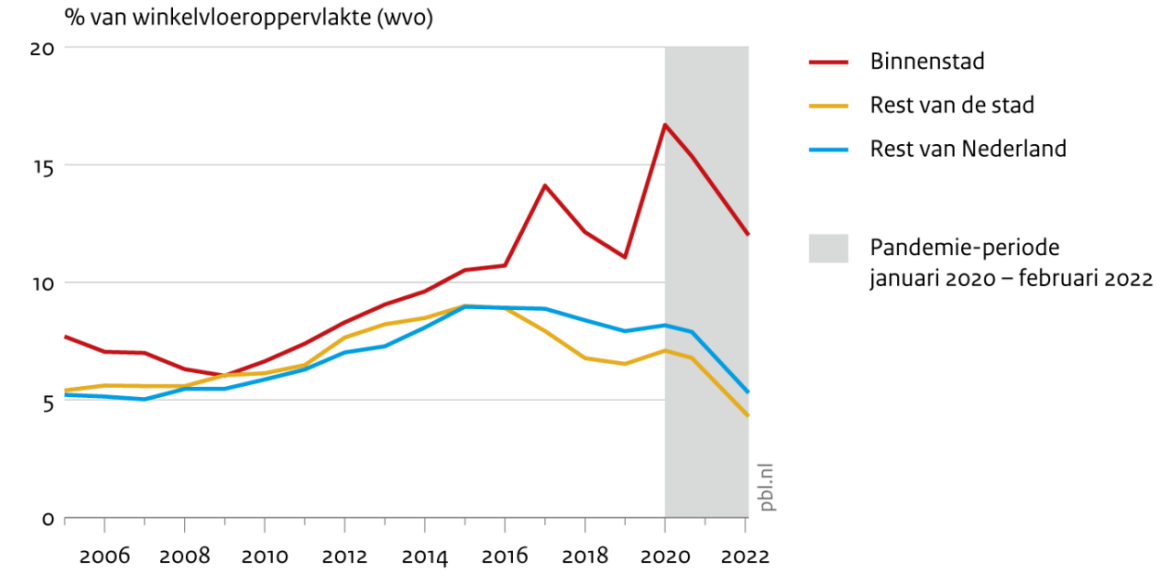
- Internetgevoeligheid van de aanwezige winkels
- Impact coronasluitingen per branche
- Impact van recessie op branches
- Afhankelijkheid van vervoer en werklocaties
- Type verzorgingsgebied
- Afhankelijkheid toerisme
- Lokale besmettingsgraad corona
- Vitaliteit winkelgebied (bijv. leegstand en socio-economische kenmerken)

Op basis van de analyse is de inschatting gemaakt dat de leegstand van winkelruimte in binnensteden zou toenemen van 13,2 procent in oktober 2020 (de meest actuele cijfers die toen beschikbaar waren) naar 19 procent begin 2022, een stijging van ruim 40 procent. De binnenstad van Amsterdam zou de grootste relatieve toename in lege winkelmeters ondervinden, maar zou absoluut gezien nog altijd ruim onder het landelijke gemiddelde voor binnensteden liggen. In kleinere steden zoals Heerlen, Roosendaal en Roermond zou de winkelleegstand minder sterk stijgen, maar deze was al relatief hoog. Zo zou begin 2022 in Heerlen één van elke drie winkels leeg staan (wat neerkomt op een kwart van het totale winkelvloeroppervlak (WVO) van deze binnenstad) en in Sittard één op de vijf (ruim een derde van het totale WVO). Een volledig overzicht van de cijfers per binnenstad staan vermeld in bijlage b van het rapport 'Veerkracht op de proef gesteld' pp. 48-54).

Meting van begin 2022

De werkelijke winkelleegstand in Nederland in de Nederlandse binnensteden bedroeg 12 procent in februari 2022. Dat is veel minder dan de 19 procent die op basis van de Corona Impact en Recovery Index werd verwacht: in plaats van een (aanzienlijke) stijging als gevolg van de pandemie is de binnenstedelijke winkelleegstand juist gedaald. Dezelfde ontwikkeling is overigens waar te nemen in de twee andere gebiedscategorieën 'rest van de stad' en de 'rest van Nederland'.

Leegstand van winkels



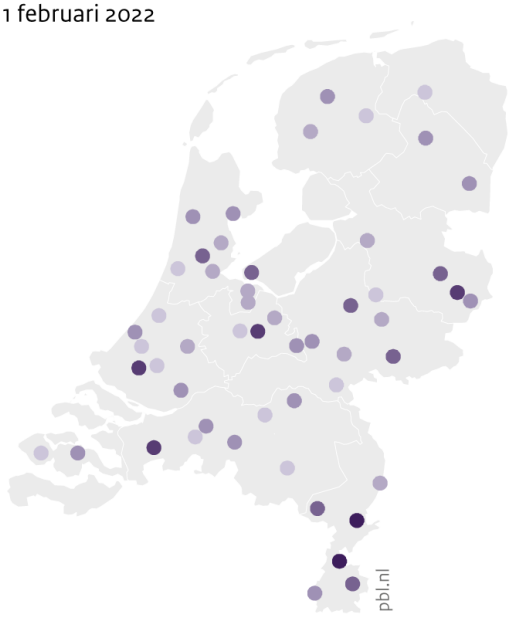
Bron: Locatus; bewerking PBL

In vrijwel alle gevallen betekende de pandemie een trendbreuk in positieve zin: vooral Breda (-14 procent) en Veenendaal (-13 procent) zagen hun leegstand flink afnemen in de periode januari 2020 – februari 2022, maar ook in de binnensteden van Den Bosch, Ede en Eindhoven zakte de leegstand met ruim 10 procent. Alleen de binnensteden van Zaandam, Apeldoorn en Delft zagen hun winkelleegstand stijgen met meer dan 1 procent.

Per februari 2022 zijn er nog altijd aanzienlijke verschillen tussen binnensteden in het leegstandspercentage. Die van Deventer, Haarlem, Den Bosch en Groningen hebben een winkelleegstand van 5 procent of minder, terwijl Roosendaal, Hengelo, Roermond, Sittard en Bergen op Zoom allemaal ruim boven de 20 procent liggen (de laatste 28 procent). De tabellen met de actuele leegstand en verandering tijdens de pandemie staan in de bijlage en kunnen apart gedownload worden.

Leegstand winkels 2020 – 2022

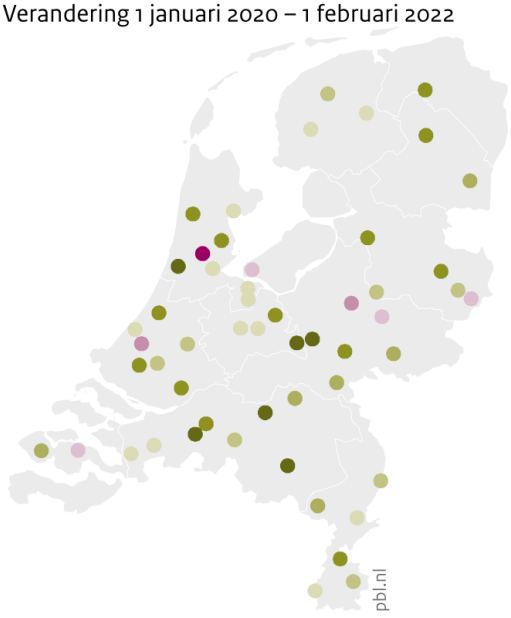
1 februari 2022



Percentage van totale winkelvloeroppervlak (WVO)

- 4 – 8
- 9 – 12
- 13 – 16
- 17 – 20
- 21 – 24
- 25 – 28

Verandering 1 januari 2020 – 1 februari 2022



Toename leegstand totale WVO in %-punt

- 0 – 2,5
- 2,5 – 5
- 5 – 7,5
- Meer dan 7,5

Afname leegstand totale WVO in %-punt

- 0 – 2,5
- 2,5 – 5
- 5 – 7,5
- 7,5 – 10
- Meer dan 10

Bron: Locatus

Verklaringen voor de meevallende leegstandsontwikkeling

Beleid is een belangrijke verklaring voor het verschil met de verwachte leegstandsontwikkeling. In de berekeningen voor begin 2022 werd namelijk geen rekening gehouden met het doorzetten van de economische steunpakketten op nationaal niveau in 2021. Deze zijn aanzienlijk: ruim 40 miljard euro is daarvoor begroot in dat jaar (Algemene Rekenkamer 2021). Door de aanhoudende steun konden binnenstedelijke winkeliers de huur en lonen blijven doorbetalen, waardoor er minder leegstand is ontstaan.

Verder ging de Corona Impact en Recovery Index ervan uit dat een afname van de consumentenbestedingen gepaard zou gaan aan een recessie. Vooral de (grotere) binnensteden zouden de effecten hiervan ondervinden. De verwachte economische terugval is vooralsnog uitgebleven en het aantal faillissementen in 2021 was zelfs historisch laag, vooral in de detailhandel (CBS 2022).

Een derde verklaring voor de gunstige uitkomst is dat er steeds minder binnenstedelijke winkelmeters waren om leeg te raken. Er zijn slechts enkele binnensteden (bijvoorbeeld Roosendaal en Utrecht) waar er sprake was van uitbreiding van de winkelvoorraad in de coronaperiode (jan 2022-feb 2022). Het totale aantal winkelmeters dat onttrokken is aan de voorraad (-259.310 m2) is zelfs iets groter dan de daling in het aantal lege winkelmeters (-226.674 m2). Vele binnensteden hebben immers sinds de economische crisis ingezet op transformatie van detailhandel naar andere functies. Wij zien bijvoorbeeld dat, ondanks het feit dat de restrictieve coronamaatregelen evengoed de horeca treffen, de trend van minder winkels en meer horeca in binnensteden (en nog sterker daarbuiten) zich doorzet. Zonder deze vermindering van het aantal winkelmeters was de winkelleegstand sterker toegenomen.

Een vierde verklaring betreft een verschuiving in het winkelaanbod naar minder conjunctuurgevoelige branches: +17 procent meer meubelzaken en doe-het-zelf winkelmeters en +5 procent dagelijkse boodschappen tegenover -6 procent recreatief georiënteerde winkels (die ook bovengemiddeld last hebben van onlineverkoop). Dit is ook een logisch antwoord van de detailhandel op de structurele toename van bewoners en afname van bezoekers in binnensteden, een trend die door de pandemie is versterkt. Buiten binnensteden is het beeld stabieler (maar daar was het zogenoemde funshoppen ook minder dominant en is meer sprake van runshoppen). De transformatie van winkelruimtes naar woningen in binnensteden is bovendien in de afgelopen jaren aantrekkelijker geworden door de forse stijging van huur- en koopprijzen.

Conclusie

De wetenschap is beter in het verklaren van het verleden dan het voorspellen van de toekomst, zeker als het gaat om een grote gebeurtenis zoals een pandemie. Om toch uitspraken over de toekomst te doen is gekeken naar relevante trends en drijvende krachten, waarbij de vraag is gesteld hoe de pandemie deze zou beïnvloeden. In de studie van 2020 is uitgegaan van een ‘beleidsarme’ inschatting: wat is het meest waarschijnlijke resultaat als ‘de markt zijn werk doet’? Die aanname was gemaakt omdat de steunmaatregelen in 2021 zouden worden beëindigd en er onvoldoende overzicht was van de beleidskeuzes van gemeenten op binnenstedelijke herontwikkeling waarbij winkelmeters uit de markt worden gehaald.

Terugkijkend kunnen we concluderen dat er van een beleidsarme situatie geen sprake was: beleidskeuzes waren van groot belang voor de ontwikkeling van winkelleegstand in binnensteden. Overheidsbeleid doet ertoe. Nu dat de steunmaatregelen worden stopgezet (Ministerie van Algemene Zaken 2022) kan het zo zijn dat de winkelbedrijven die kunstmatig in stand zijn gehouden alsnog failliet gaan, met een scherpe toename van de leegstand als gevolg. De mate waarin dit gebeurt hangt nog steeds af van de handelingen van gemeenten, vastgoedeigenaren, detaillisten en consumenten.

Referenties

Algemene Rekenkamer (2021, november). Coronarekening—Najaarseditie 2021 (editie 6)—Corona—Algemene Rekenkamer [Onderwerp]. De Algemene Rekenkamer. https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening

CBS (2022). Historisch laag aantal faillissementen in 2021 [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/historisch-laag-aantal-faillissementen-in-2021

Evers, D., Slob, G., Content, J., & van Dongen, F. (2020). Veerkracht op de proef gesteld: Een verkenning van de impact van corona op binnensteden (p. 54). Planbureau voor de Leefomgeving.

Evers, D., Tennekes, J., & van Dongen, F. (2015). De veerkrachtige binnenstad. Planbureau voor de Leefomgeving.

Ministerie van Algemene Zaken (2022, februari 25). Corona-steunpakket voor banen en economie stopt per tweede kwartaal 2022—Nieuwsbericht—Rijksoverheid.nl [Nieuwsbericht]. Ministerie van Algemene Zaken. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/25/corona-steunpakket-voor-banen-en-economie-stopt-per-tweede-kwartaal-2022

Bijlage

Percentage leegstand winkelvloeroppervlakte (WVO) in binnensteden

Binnenstad	Procent leegstand jan 2020	Procent leegstand feb 2022	Verschil in leegstand (jan 2020 - feb 2022)
Alkmaar	22.9%	14.1%	-8.8%
Almelo	28.0%	18.2%	-9.9%
Almere	18.9%	19.5%	0.7%
Amersfoort	19.8%	10.2%	-9.6%
Amsterdam	10.8%	10.0%	-0.8%
Apeldoorn	12.4%	16.1%	3.8%
Arnhem	21.0%	11.7%	-9.4%
Assen	23.3%	15.5%	-7.8%
Bergen op Zoom	30.1%	28.1%	-1.9%
Breda	20.2%	6.2%	-14.0%
Bussum	12.6%	11.4%	-1.3%
Delft	3.3%	6.5%	3.3%
Deventer	8.4%	4.0%	-4.4%
Doetinchem	21.3%	16.0%	-5.3%
Dordrecht	21.8%	13.5%	-8.3%
Drachten	8.9%	7.4%	-1.4%
Ede	24.8%	13.4%	-11.4%
Eindhoven	19.2%	7.8%	-11.4%
Emmen	18.7%	12.2%	-6.5%
Enschede	14.4%	15.0%	0.6%
Goes	11.6%	12.1%	0.5%
Gouda	12.8%	8.6%	-4.2%
Groningen	14.6%	5.3%	-9.3%
Haarlem	14.8%	4.7%	-10.1%
Heerlen	24.0%	19.1%	-4.9%
Hengelo	26.5%	22.1%	-4.4%
Hilversum	11.6%	10.6%	-1.0%
Hoorn	14.0%	14.0%	0.0%
Leeuwarden	17.4%	14.3%	-3.1%
Leiden	14.7%	6.5%	-8.2%
Maastricht	13.8%	13.3%	-0.5%
Middelburg	13.0%	7.3%	-5.7%
Nijmegen	11.6%	6.4%	-5.2%
Oosterhout	22.2%	14.6%	-7.7%
Oss	20.5%	14.6%	-5.9%
Purmerend	18.0%	8.2%	-9.8%
Roermond	24.2%	24.0%	-0.1%
Roosendaal	23.7%	21.7%	-2.0%
Rotterdam	10.8%	7.7%	-3.1%

's-Gravenhage	15.1%	13.2%	-1.9%
's-Hertogenbosch	16.5%	5.0%	-11.4%
Sittard	35.4%	25.5%	-9.8%
Sneek	11.8%	11.6%	-0.2%
Tilburg	18.5%	13.8%	-4.7%
Utrecht	6.8%	6.6%	-0.2%
Veenendaal	27.1%	14.4%	-12.7%
Venlo	11.4%	8.5%	-2.9%
Vlaardingen	28.2%	20.4%	-7.8%
Weert	24.5%	18.0%	-6.5%
Zaandam	9.0%	17.3%	8.3%
Zeist	21.9%	20.6%	-1.3%
Zutphen	8.3%	8.7%	0.4%
Zwolle	18.2%	9.0%	-9.2%