

Leegstand en transformatie van winkelvastgoed

Afgelopen jaren is de leegstand van winkels in Nederland sterk gestegen. Technologische veranderingen zoals online winkelen, maken de kans reëel dat een deel van deze leegstand structureel is (zie Huizinga en Ossokina, 2014, Ossokina et al., 2016, Vermeulen et al., 2016). Transformatie naar een andere functie, zoals wonen, horeca of cultuur, is een mogelijke oplossing voor deze structurele leegstand. In dit artikel wordt besproken hoe aannemelijk het is dat transformatie van leegstaande winkelpanden door de vastgoedmarkt zelf in gang wordt gezet.

door Ioulia V. Ossokina, Jan Svitak en Coen N. Teulings¹

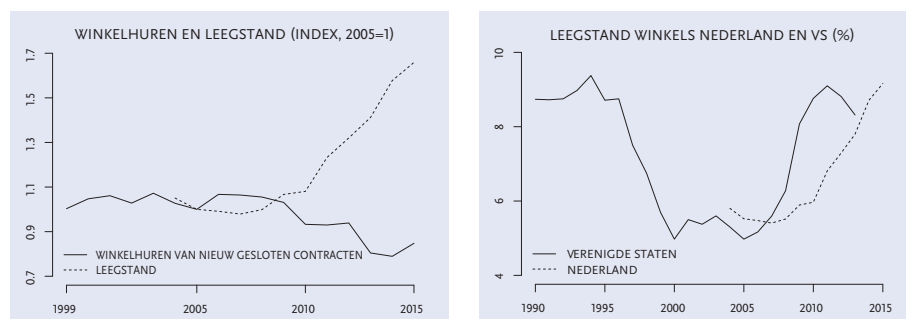
Op basis van empirische data en een theoretisch model laten we in dit artikel eerst zien dat winkelleegstand zich vooral aan de randen van winkelgebieden concentreert. Dit is goed nieuws, want aan de rand kunnen andere – aangrenzende – functies lege winkelpanden gemakkelijker overnemen. Voldoende vraag naar grond vanuit deze andere functies is echter wel een noodzakelijke voorwaarde voor transformatie. Vervolgens proberen we inzicht te krijgen in de omvang van de feitelijk uitgevoerde transformaties en laten we zien dat deze inderdaad vooral aan de rand van de winkelgebieden plaats hebben gevonden. Tenslotte bespreken we het potentieel voor verdere transformaties en gaan in op de vraag of de overheid een rol zou moeten spelen in het stimuleren van transformaties en het bestrijden van de winkelleegstand.

Gedurende de grote recessie (2008-2015) is de winkelleegstand met een factor 1,6 gegroeid, dit ondanks een daling van de winkelhuuren van nieuw gesloten contracten

met 20% (Figuur 1 linker paneel). In 2016 lag de leegstand op gemiddeld 10% (Planbureau voor de Leefomgeving). Dit is fors, maar niet buitengewoon hoog. Figuur 1 rechterpaneel laat zien dat de VS periodes heeft gekend waarin de leegstand steeg in de richting van 10% om daarna weer terug te keren naar een veel lager niveau. Een cyclische ontwikkeling van de huren en de leegstand is immers normaal in de markt voor (winkel)vastgoed.

Ook deze keer zal de economische opleving positieve effecten hebben op de markt voor winkelvastgoed. In Nederland anno 2017 is het echter niet reëel om te verwachten dat de groeiende consumptie en groeiende omzetten van fysieke winkels, de leegstand overal terug kunnen dringen naar het niveau van voor de crisis. Dit vanwege de structurele veranderingen in de markt voor de detailhandel, zoals de opkomst van online winkelen en de trend waarbij grotere spelers hun winkelportefeuilles in de kernsteden concentreren, ten koste van andere locaties.

FIGUUR 1 ► FLUCTUATIES IN LEEGSTAND EN HOGE PIEKEN ZIJN NIET BUITENGEWOON



Bron: Locatus, Strabo, Huizinga en Ossokina (2014), Compendium voor de Leefomgeving.

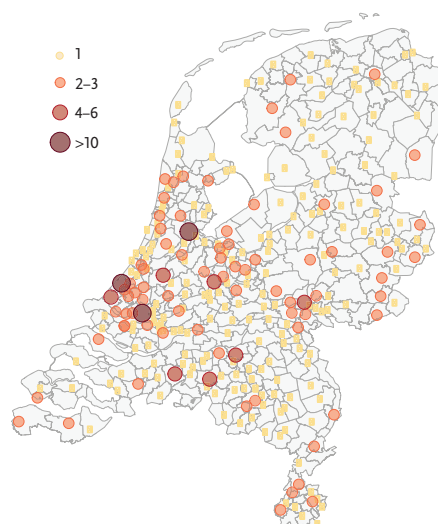
Als de vraag naar winkelvastgoed structureel daalt, zijn sommige winkellocaties niet langer rendabel voor de detailhandel, zelfs niet bij een heel lage huurprijs (Ossokina e.a., 2016). Aanpassing van de huren is dan niet genoeg om de leegstand terug te dringen; transformatie of sloop zijn nodig. In dit artikel bespreken we hoe aannemelijk het is dat transformatie van leegstaande winkelpanden door de vastgoedmarkt zelf in gang wordt gezet. We baseren ons op een simpel model van de grondmarkt in een winkelgebied en een empirische data-analyse van huren, leegstand en grondgebruik in Nederlandse winkelgebieden.

We focussen hierbij op grotere, niet-gespecialiseerde, winkelgebieden met meer dan 25 winkels. Deze keuze is gemaakt vanwege databeschikbaarheid: voor kleinere winkelgebieden zijn data over de huren onvoldoende beschikbaar voor een gedegen analyse. Onze datasetselectie bevat circa 40 procent van alle winkels in Nederland. Figuur 2 laat de geografische locatie van de winkelgebieden in de dataset zien. Veel hiervan zijn gelegen in de binnenstad (van een grote stad of een kleinere woonkern), andere liggen niet centraal, zoals stedelijke winkelstraten of wijkwinkelcentra. De grootste concentraties van winkelgebieden zijn te vinden in de Randstad (de vier grote steden), maar ook in Brabant.

Bij structurele daling van de vraag is transformatie nodig

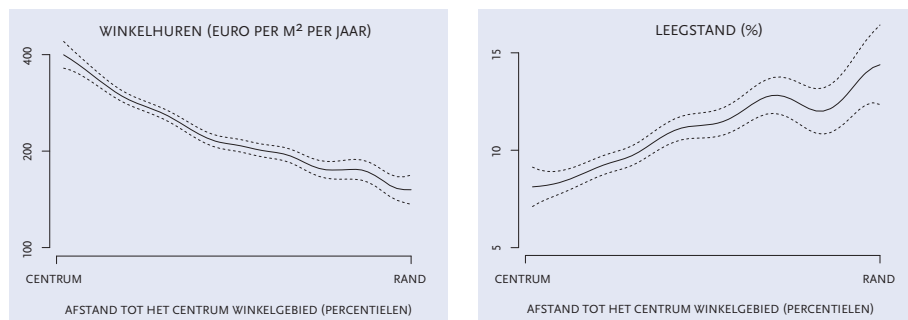
Voordat we ingaan op de mogelijkheden voor transformatie van detailhandelvastgoed naar een ander functie, leggen we uit waarom bij structurele daling van de omzetten van fysieke winkels, aanpassing van de huurprijzen niet altijd genoeg zal zijn om de leegstand weg te werken. De varkens-

FIGUUR 2 ► AANTAL GROTERE WINKELGEBIEDEN PER GEMEENTE



Bron: Teulings et al. (2016).

FIGUUR 3 ► HUREN DALEN EN LEEGSTAND STIJGT MET AFSTAND TOT HET CENTRUM WINKELGEBIED



Bron: Teulings e.a. (2016) op basis van Strabo, JLL, Locatus. De doorgetrokken lijn geeft een niet-parametrische schatting weer, de stippellijnen geven de onzekerheidsmarge weer rondom deze schatting.

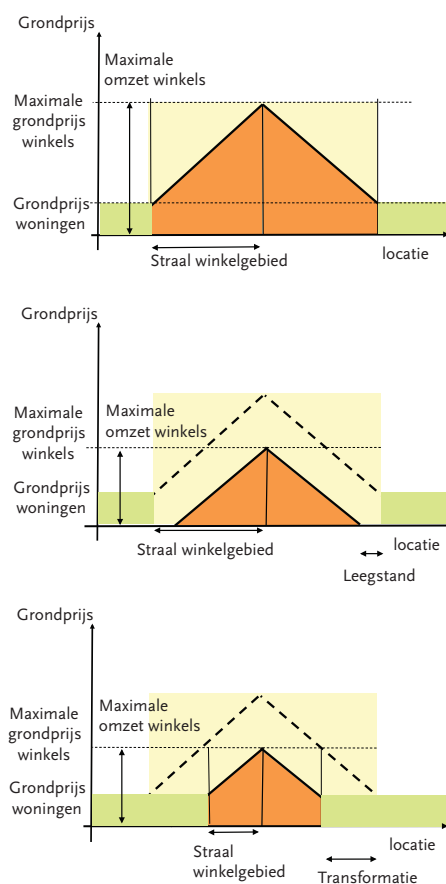
cyclus werkt namelijk onvoldoende als de vraag naar producten van fysieke winkels structureel daalt. Deze paragraaf is gebaseerd op Ossokina e.a. (2016) en Teulings e.a. (2016).

Het gros van de grotere winkelgebieden in Nederland blijkt zich monocentrisch te gedragen. Dit betekent dat een winkelgebied een duidelijk centrum heeft waar de huurprijzen het hoogst zijn en de leegstand het laagst. Naar de rand toe dalen de huren en stijgt de leegstand.² Figuur 3 illustreert dit op basis van een empirische analyse van circa 3500 verhuurtransacties van winkels in de periode 2009-2015 (Strabo & JLL) en het bestand van alle in gebruik zijnde en leegstaande winkelpanden (Locatus). In de figuur staat op de x-as de afstand tot het centrum van een winkelgebied in percentielen; op de y-as staat de gemiddelde waarde van huur respectievelijk leegstand in de betreffende percentiel.

Teulings et al. (2016) hebben een model ontwikkeld dat een dergelijke ruimtelijke structuur van een winkelgebied beschrijft. Ze analyseren hiermee hoe de huren en de leegstand reageren op een daling van winkelomzetten. Dit model is schematisch weergegeven in Figuur 4.

In dit model ligt een winkelgebied in een woonwijk. De eerste grafiek van figuur 4 beeldt de afstand tot het centrum van een winkelgebied (op de horizontale as) af tegen de grondprijs (op de verticale as). Groen is de grondprijs van woningen, oranje is de grondprijs van winkels. De grondprijs is een afgeleide van de huren (van winkels) respectievelijk van woningprijzen. In het centrum van het winkelgebied zijn de rentabiliteit van winkels en daardoor de huren en de grondprijzen het hoogst. De grondprijs daalt met de afstand tot het centrum. Op een bepaalde afstand van het centrum brengt grond met functie winkel minder op dan grond met functie wonen. Voorbij deze afstand is de winkelfunctie minder rendabel dan wonen en is het efficiënt om de schaarse grond toe te wijzen aan functie wonen. Deze afstand markeert de natuurlijke straal van het winkelgebied.

Neem nu als voorbeeld een winkelgebied aan de grens waarvan de grondprijs van wonen en winkels precies gelijk aan elkaar is. Veronderstel dat door een externe schok (denk aan een economische recessie) het aantal bezoekers en de rentabiliteit van winkels dalen. De huren – en grondprijs – reageren op de dalende rentabiliteit en gaan

FIGUUR 4 ► EEN RUIMTELIJK MODEL VAN EEN WINKELGEBIED

Bron: Teulings et al. (2016).

over de hele linie omlaag, zie de tweede grafiek in Figuur 4. Aan de rand ontstaan locaties die niet meer rendabel te exploiteren zijn voor winkels. De straal van het winkelgebied zou dan naar binnen moeten verschuiven, maar dit kan op korte termijn vaak niet, mede omdat herbestemming van vastgoed tijd en geld kost. Er ontstaat aan de rand leegstand.

Op deze locaties kan zelfs bij een heel lage huur geen winkel meer rendabel opereren. Daarom is deze leegstand niet op te los-

sen door de huren nog verder te verlagen. Als een locatie niet meer rendabel is voor de detailhandel, dan zal er vaak een andere bestemming zijn die de schaarse grond wel economisch nuttig kan inzetten, zoals wonen, horeca of cultuur. Deze transformatie van het winkelvastgoed naar een andere bestemming gebeurt op een wat langere termijn en staat geïllustreerd in de derde grafiek in Figuur 4.

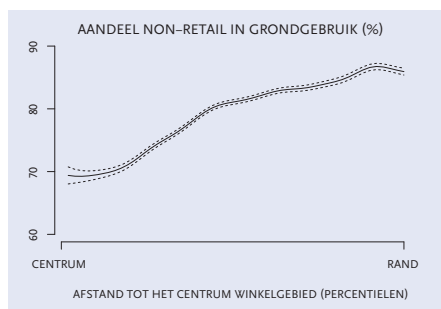
De conclusie dat de leegstand vooral aan de rand clustert is goed nieuws. Als het mogelijk is om een randlocatie als geheel te herontwikkelen naar een ander grondgebruik, is dit efficiënt. Immers, herontwikkeling brengt doorgaans vaste kosten met zich mee en wordt alleen rendabel bij een bepaalde omvang van het te transformeren gebied.

De analyse van Figuur 3 en Figuur 4 suggereert dat de meest aantrekkelijke locaties voor de detailhandel doorgaans in het centrum van een winkelgebied liggen, en de minst aantrekkelijke aan de rand. In het centrum brengt grond met de functie detailhandel doorgaans veel meer op dan grond met een andere functie. Een leeggekomen pand in het centrum zal dus met een grote kans door een andere winkel worden overgenomen en transformatie naar een andere functie is daar minder aannemelijk. Aan de rand kan eerder een situatie ontstaan waarbij een locatie niet meer rendabel is voor de detailhandel, maar nog wel voor concurrerende grondfuncties. Daarom ligt transformatie daar meer voor de hand.

Voorwaarden voor transformatie

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre er fysieke en bestuurlijke randvoorwaarden aanwezig zijn om het omzetten van lege winkels naar een andere functie te faciliteren. Daarna bekijken we in de volgende paragraaf of de daling van de consumenten-vraag in de grote recessie inderdaad heeft geleid tot transformaties van winkels aan de rand van winkelgebieden, zoals het model van Figuur 4 suggereert.

FIGUUR 5 ► AANDEEL NIET-WINKELS IN GRONDGEBRUIK STIJGT MET DE AFSTAND TOT HET CENTRUM WINKELGEBIED



Bron: BAG. De doorgetrokken lijn geeft een niet-parametrische schatting weer, de stippellijnen geven de onzekerheidsmarge weer rondom deze schatting.

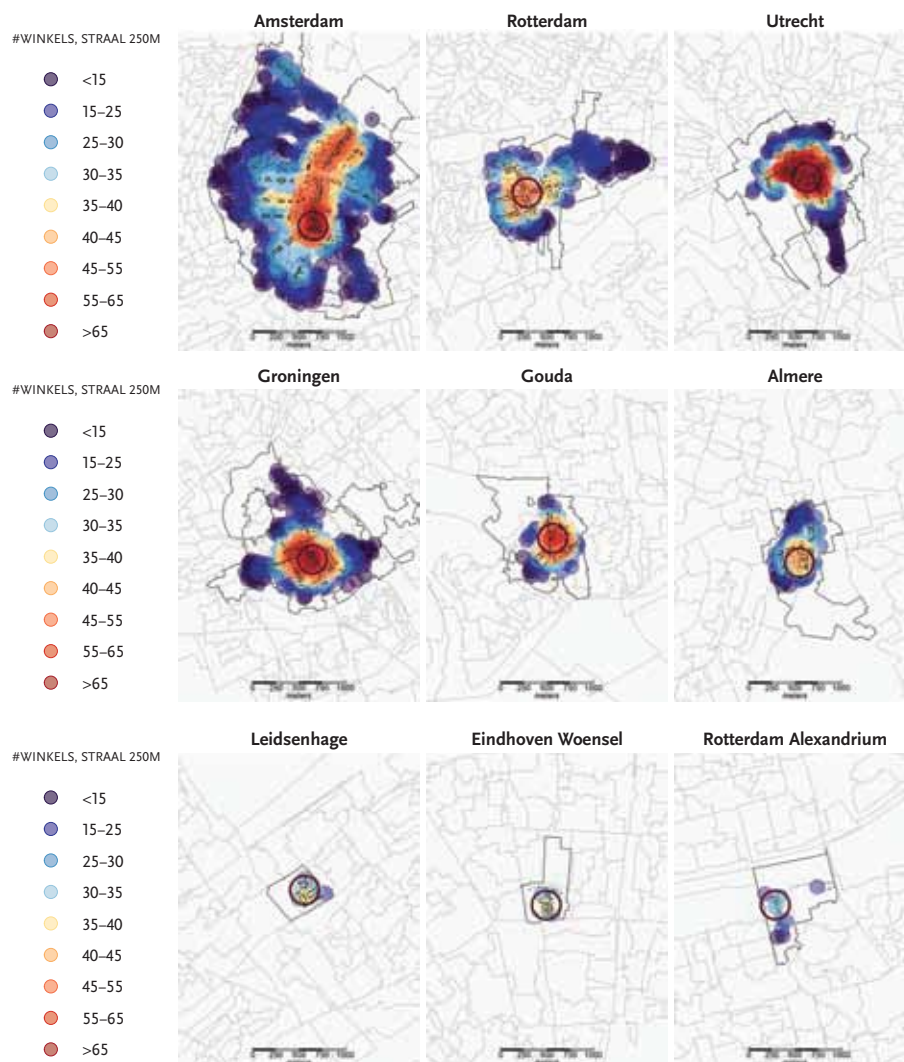
Hoewel de naam ‘winkelgebied’ anders kan doen vermoeden, huisvesten winkelgebieden bij lange na niet alleen winkels. Data van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) bevat voor alle circa negen miljoen vastgoedobjecten in Nederland informatie over onder meer de functie van dit object. Deze database suggereert dat, in grotere winkelgebieden, gemiddeld slechts 25% van het vastgoed een functie ‘detailhandel’ heeft. De rest heeft vooral een woonfunctie (70%).³ In het centrum van een winkelgebied is de concentratie van winkels het hoogst, aan de rand zitten veelal andere functies. Figuur 5 en Figuur 6 illustreren dit. Figuur 5 geeft de relatie weer tussen het aandeel niet-retail vastgoed in totaal grondgebruik en de afstand tot het centrum van een winkelgebied. Op de x-as staat de afstand tot het centrum van een winkelgebied in percentielen, op de y-as het percentage vastgoedobjecten met een niet-retail functie. Aan de rand van een winkelgebied is het aandeel niet-winkels in grondgebruik aanzienlijk hoger dan in het centrum. Figuur 6 illustreert voor een negental verschillende winkelgebieden de dichtheid van winkels in elke locatie binnen

het winkelgebied. De kleuren van de bolletjes geven aan hoeveel winkels er zijn in de nabije omgeving (250 meter) van de plek waar het bolletje staat. In het centrum van een winkelgebied is de concentratie van winkels het hoogst, naar de rand toe daalt deze. Het multifunctionele grondgebruik in winkelgebieden suggereert dat het stratenpatroon en de openbare ruimte, zeker aan de rand van de winkelgebieden, vaak ook geschikt zijn voor een andere functie. Transformatie lijkt dus in veel gevallen fysiek mogelijk te zijn.

Behalve de fysieke randvoorwaarden zijn voor de transformaties ook bestuurlijke en institutionele randvoorwaarden nodig. De meest voor de hand liggende voorwaarde is een bestemmingsplan dat transformatie mogelijk maakt. De Rijksoverheid heeft in 2014 met een wijziging van het Besluit omgevingsrecht additionele mogelijkheden voor gemeenten gecreëerd om de bestemming van het vastgoed te wijzigen en zo transformatie van leegstaand vastgoed te stimuleren. Echter, de kosten en inspanning die verbonden zijn met deze wijziging, kunnen nog steeds belemmerend werken. Denk bijvoorbeeld aan het afkopen van de parkeernormen, de kosten van procedures, de doorlooptijd etc. Ook de huurwetgeving en wetgeving betreffende de planschade⁴ kunnen transformaties belemmeren, zie voor meer informatie PBL (2015) en Ossokina et al. (2016). Sinds 2015 zet de Retailagenda – een samenwerkingsverband van de Rijksoverheid en grotere gemeenten – zich in om winkelgebieden compacter en aantrekkelijker te maken. De gemeenten van de Retailagenda werken samen aan nieuwe instrumenten ter ondersteuning van succesvolle transformaties. In sommige gemeenten zijn bovendien subsidies beschikbaar die de kosten van herbestemming voor een deel kunnen dekken.

Zorgt de markt voor transformatie?

In de grote recessie is de leegstand sterk gegroeid; de kans is reëel dat een deel hiervan structureel is. Het model van Figuur 4

FIGUUR 6 ► CONCENTRATIE VAN WINKELS LOOPT AF NAAR DE RAND TOE

Bron: Teulings e.a. (2016)

suggereert dat in dit geval een deel van de leegstaande locaties door de markt zal worden omgezet naar een andere functie. Om te onderzoeken of dit inderdaad het geval is hebben we gebruik gemaakt van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Uit de BAG zijn vastgoedobjecten geselecteerd die in 2010 een winkelfunctie hadden

en in 2016 een andere of gemengde functie. Helaas bleek deze selectie niet volledig bruikbaar omdat sommige van de functiewijzigingen in de BAG een administratieve correctie en geen daadwerkelijke transformatie betreffen (zie ook CBS, 2016). Om

TABEL 1 ► BESCHRIJVENDE STATISTIEKEN DATA TRANSFORMATIES WINKELVASTGOED

	# winkelgebieden in de dataselectie	totale omvang winkelvastgoed	gemiddelde leegstand 2015	% transformatie 2010-2016
Winkels	47	9.3 dzd winkels	10.8%	2.5%
Vloeroppervlakte	47	1.8 mln m2	9.7%	2.4%

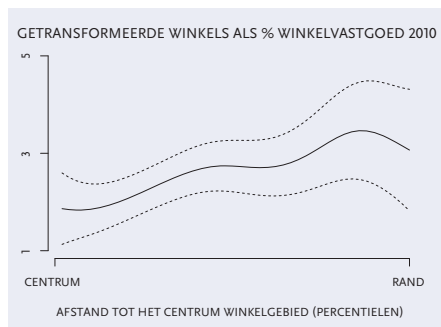
hier rekening mee te houden hebben we met de steun van de Retailagenda nader onderzoek uitgevoerd onder vijftig bij de Retailagenda aangesloten grotere gemeenten.⁵ De helft van de aangeschreven gemeenten heeft gehoor gegeven aan het verzoek om de BAG-datasetselectie te controleren en administratieve correcties uit te filteren, op basis van de achterliggende gemeentelijke documentatie. Tabel 1 bevat de beschrijvende statistieken van de transformaties in 47 winkelgebieden die in deze gemeenten liggen. De tabel suggereert dat er wel degelijk transformaties plaats hebben gevonden: circa 2.5% van de vastgoedobjecten die in 2010 winkel waren, zijn in 2016 getransformeerd naar een andere (gemengde) functie. Het gros van deze getransformeerde winkels heeft na de herbestemming de functie

bijeenkomst (dit is bijvoorbeeld horeca) of de functie wonen gekregen. Figuur 7 illustreert de locatie van deze transformaties en beeldt het verband af tussen het percentage transformaties en de locatie van de getransformeerde vastgoedobjecten ten opzichte van het centrum van het winkelgebied (in percentielen). In overeenstemming met de voorspellingen uit ons model vinden transformaties vooral aan de rand van de winkelgebieden plaats.

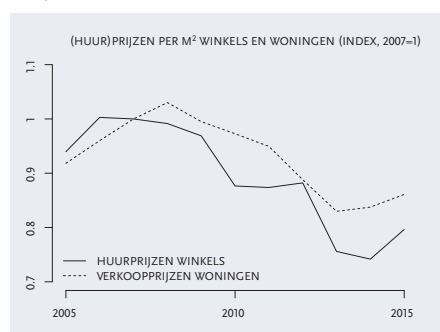
Potentieel voor verdere transformaties en rol voor de overheid

Transformatie naar een ander grondgebruik is een natuurlijke reactie van de vastgoedmarkt op de afnemende rentabiliteit van specifieke winkellocaties. Afgelopen jaren is een deel van het winkelvastgoed inderdaad omgezet naar een andere functie. Omdat de huidige leegstand hoog en voor een deel structureel is, is het aannemelijk dat transformaties in de komende jaren door zullen blijven gaan. Welke locaties lenen zich als eerste voor transformatie? Dit zijn de plekken die als winkellocaties minder succesvol zijn geworden, maar wel aantrekkelijk zijn voor ander grondgebruik zoals wonen, horeca of cultuur. Met andere woorden zijn dit locaties met hoge grondprijzen, maar een dalende vraag naar winkels. Op deze locaties brengt vastgoed met een andere bestemming meer op dan winkelvastgoed en is er een goede markt voor transformatie. Figuur 8 illustreert de ontwikkeling van de winkelhuuren respectievelijk woningprijzen in de afgelopen 10 jaar. In de grote recessie zijn (huur)prijzen van beide types vastgoed aanzienlijk gedaald, nu lijken ze te herstel-

FIGUUR 7 ► AAN DE RAND MEER TRANSFORMATIES RETAIL NAAR ANDER GRONDGEBRUIK



Bron: BAG, selectie die gecontroleerd is door de gemeenten. De doorgetrokken lijn geeft een niet-parametrische schatting weer, de stippellijnen geven de onzekerheidsmarge weer rondom deze schatting.

**FIGUUR 8 ► DYNAMIEK VAN VASTGOED-
PRIJZEN: WONINGEN EN WINKELS**

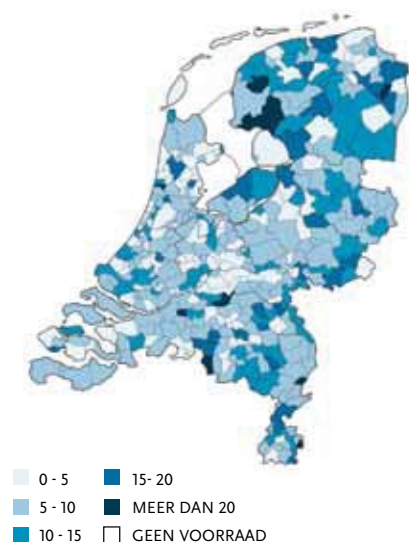
Bron: CBS, Strabo

len. Indien het herstel van de prijzen bij woningen sneller zal gaan dan bij de winkels, kan transformatie van winkel naar wonen in meer locaties rendabel worden. Ook hier geldt dat de nodige bestuurlijke en institutionele randvoorwaarden noodzakelijk zijn om transformatie te faciliteren.

Tegelijkertijd zijn er ook gebieden waar zowel de vraag naar winkels als de vraag naar ander vastgoed afnemende is, bijvoorbeeld wegens bevolkingskrimp. Daar komt transformatie niet vanzelf van de grond. Figuur 9 laat zien dat hoge winkelleegstand zich concentreert in perifere, niet-stedelijke gebieden. Deze locaties zijn vaak ook relatief onaantrekkelijk als woongebieden (De Groot et al., 2010). Winkelleegstand in perifere krimpgebieden is een uitdaging voor beleid.

Sinds 2015 zet de Retailagenda – een samenwerkingsverband van de Rijksoverheid en grotere gemeenten – zich in om winkelgebieden compacter en aantrekkelijker te maken. Stimuleren en faciliteren van transformaties maakt hier onderdeel van uit. In krimpgebieden met structureel hoge winkelleegstand op verschillende locaties kan het bestrijden van leegstand echter om meer ingrijpende maatregelen vragen. Sluiting van een van de winkelgebieden

kan hier een serieuze optie zijn (Vermeulen et al., 2006, hoofdstuk 6, Ossokina et al., 2016). Door een winkelgebied te sluiten, heeft het andere winkelgebied meer klandizie en meer kans om te overleven. Dit is een pijnlijke beslissing omdat de omwonenden van het eerste winkelgebied nadeel zullen ervaren, maar in een krimpende markt kan dit helpen om het voorzieningenniveau in de regio enigszins op peil te houden.

**FIGUUR 9 ► HOGERE WINKELLEEG-
STAND AAN DE RANDEN VAN HET LAND**LEEGSTAND VLOEROPPERVLAKTE DETAILHANDEL
PER GEMEENTE, 1 APRIL 2015 IN %

Bron: Compendium voor de leefomgeving 2015, data Locatus bewerkt door PBL.

Conclusie

Mede door technologische veranderingen zoals online winkelen zijn sommige winkellocaties onrendabel voor detailhandel geworden, bij ieder huurniveau. Leegstand in deze locaties kan niet meer worden opgelost door een verdere daling van huren. Transformatie van vastgoed naar een andere functie, zoals wonen of cultuur, is dan

nodig. In dit artikel hebben we met behulp van een empirische data-analyse en een simpel theoretisch model laten zien dat de vastgoedmarkt een dergelijke transformatie in veel gevallen zelf van de grond kan krijgen. Twee factoren dragen hieraan bij. Ten eerste, leegstand zit vaak aan de rand van een winkelgebied, waar aangrenzende grondgebruik functies winkelvastgoed gemakkelijker kunnen overnemen. Ten tweede, aan de rand van winkelgebieden is het grondgebruik nu al sterk multifunctioneel, zodat de ruimtelijke structuur en het stratenpatroon ook voor niet-detailhandel functies geschikt zijn.

Tijdens de grote recessie zijn de omzetten van winkels sterk gedaald en is de winkel-leegstand sterk gestegen. We hebben laten zien dat de vastgoedmarkt hierop reageert met een daling van huren, maar ook met transformaties van winkelvastgoed. Van het vastgoed dat in 2010 een winkelfunctie had, heeft circa 2,5% in de periode 2010-2016 een andere functie gekregen. Het gros van deze transformaties ligt zoals verwacht aan de rand van winkelgebieden. Hiermee is het potentieel voor transformaties echter nog niet uitgeput. Meer transformaties worden waarschijnlijk geacht in de komende jaren, vooral als de woningmarkt zich sneller zal herstellen dan de markt voor winkelvastgoed.

Transformatie naar een ander grondgebruik is een natuurlijke reactie van de vastgoedmarkt op de afnemende rentabiliteit van specifieke winkellocaties. Plekken die ook aantrekkelijk zijn voor andere grondgebruikfuncties zoals wonen, werken of cultuur, lenen zich hier goed voor. Tegelijkertijd zijn er gebieden waar zowel de vraag naar winkels als de vraag naar ander vastgoed afnemende is, bijvoorbeeld wegens bevolkingskrimp. Daar komt transformatie niet vanzelf van de grond. In deze regio's is een rol voor de overheid weggelegd.

Onze analyse is gebaseerd op grotere winkelgebieden met meer dan 25 winkels. Een vervolgonderzoek naar de winkelvoorraad in kleine winkelgebieden of buiten een winkelgebied zou een mooie volgende stap zijn in de analyse van leegstand en transformaties in de markt van winkelvastgoed.

OVER DE AUTEURS

Ioulia Ossokina is universitair docent aan de Technische Universiteit Eindhoven

Jan Svitak is econometrist bij de Autoriteit Consument en Markt

Coen Teulings is hoogleraar aan de universiteiten van Cambridge en Amsterdam