

Kantorenleegstand

Probleemanalyse en oplossingsrichtingen

drs. Matthieu Zuidema
Martin van Elp, MSc LLM

Eindrapport
juni 2010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en conclusies	1
1 Inleiding	4
2 Ontwikkeling van de leegstand	5
3 Ontwikkeling van de kantorenvraag	8
3.1 De gebruikersmarkt	8
3.2 Rol van de beleggingsmarkt	10
4 Cycli in de kantorenmarkt	14
5 Verwachting op (middel)lange termijn	17
5.1 Prognose kantorenmarkt	17
5.2 Onzekerheden	23
6 Aanpassingsvermogen van de markt	25
6.1 Incentives en neerwaartse prijsstarheid	25
6.2 Institutionele aspecten marktwerking	26
6.3 Type belegger	28
6.4 Op gebouwniveau: verouderde locatie of kantoren	30
7 Tot slot: overheidsinterventie	34
7.1 Overheidsinterventie	34
7.2 Verkenning maatregelen	35
8 Bronnen	38

Samenvatting en conclusies

Het EIB heeft in opdracht van VROM een flitsonderzoek uitgevoerd naar het ontstaan van de kantorenleegstand, het aanpassingsvermogen van de markt en de rol die de overheid in deze kan nemen. Hieronder volgt een samenvatting van het onderzoek met de belangrijkste conclusies.

Langdurige forse leegstand in achterliggende jaren

Door een bijzondere samenloop van verschillende vraag- en aanbodfactoren bedraagt aan het eind van 2009 de leegstand in de kantorensector 6,3 miljoen vierkante meter op een voorraad van iets minder dan 50 miljoen vierkante meter (Rudolf Bak). De marktpositie van een groot deel van de leegstand lijkt bovendien niet gunstig. Na een hoge, zij het minder hoge leegstand dan thans het geval is, trok de markt tussen 1995 en 2000 krachtig aan, waarbij de leegstand in 2000 zelfs tot een onevenwichtig minimum terugliep.

Vervolgens ontstond rond de eeuwwisseling een hausse in de nieuwbouw van kantoren, waarvan het leeuwendeel op voorraad werd gebouwd. Als de economie rond 2002 en 2003 gaat haperen, en grote volumes nieuwbouw op de markt komen, loopt de leegstand spectaculair op. Ondanks het economisch herstel vanaf 2005 blijft de leegstand vervolgens hoog. Nieuw aanbod wordt nog altijd afgezet; het zijn de bestaande kantoren waar grote overcapaciteit ontstaat. Efficiënter ruimtegebruik zorgt er in deze jaren ook voor dat de ruimtevraag in deze periode achterblijft bij de werkgelegenheidsgroei. In 2008 slaat de crisis toe op een uiterst ongelukkig moment en schiet de leegstand omhoog tot een ongekend hoog niveau.

Hoge structurele leegstand bij ongewijzigd beleid

Op basis van een analyse van de toekomstige vraag valt te concluderen dat een leegstand van ongeveer 2 miljoen vierkante meter kantooruimte wenselijk zou zijn, als frictie en conjuncturele leegstand. Het overige deel is te zien als overcapaciteit. Het betreft zo'n 4 miljoen vierkante meter, bijna 10% van de huidige kantorenvorraad. Deze leegstand is langdurig en zal tot 2020 bij ongewijzigd beleid maar weinig teruglopen. Anders dan in de periode na 1995, zal de vraagzijde de markt niet in evenwicht kunnen brengen. De werkgelegenheid zal naar verwachting beperkt toenemen, zodat vanuit dit kanaal weinig ruimtevraag wordt uitgeoefend. Lagere huurprijzen die zich gaandeweg gaan aftekenen, zouden de vraag wel wat kunnen ondersteunen, maar de omvang van de fysieke ruimtevraag is naar verwachting niet erg prijselastisch, zodat ook langs deze weg geen belangrijk vraagherstel is te verwachten. Een betekenisvolle vermindering van de leegstand is dan alleen via onttrekking van aanbod te realiseren. Maar ook als de omvang van de onttrekkingen een factor drie tot vier hoger komt te liggen dan in het verleden, zal nog vele jaren sprake zijn hoge leegstandsniveaus.

Markt past zich aan in de tijd, maar traag en onvolledig

Op de korte termijn worden afwaarderingen en onttrekkingen belemmerd door institutionele factoren en regelgeving. Aan de institutionele kant speelt neerwaartse prijsstarheid een rol. Het fors afboeken van de waarde van vastgoed kan beleggers en verschaffers van vreemd vermogen in problemen brengen. Liever wordt de pijn in stapjes genomen en worden de nog bestaande huurders met allerlei incentives aan boord gehouden. Op termijn zal vastgoed echter tegen reële waarden moeten worden gewaardeerd en

huurprijzen in overeenstemming moeten worden gebracht met (lagere) marktprijzen. Het maakt herstructurering van de bestaande voorraad beter mogelijk.

Wat meespeelt, is dat leegstand niet altijd een urgent probleem is voor beleggers. In veruit de meeste gevallen bestaat leegstand uit onderbezetting van bestaande kantoren. Volledig lege panden zijn schaars, de meeste kantoorpanden zijn nog voor 30, 50 of 70% verhuurd. Voorlopig niet investeren en de nog bestaande huuropbrengsten incasseren kan bedrijfseconomisch dan te prefereren zijn, boven kostbare herstructurering. Op termijn wordt hier meer mogelijk, maar dit hangt sterk af van de locatiekwaliteit. Als deze laag is, kan bedrijfseconomisch rendabel investeren structureel worden doorkruist en komt vanuit de markt geen oplossing tot stand. Bij locatieaspecten moet ook worden bedacht, dat zelfs als bedrijfseconomisch haalbare transformaties aanwezig zijn, coördinatieproblemen een oplossing in weg kunnen staan. De diverse individuele eigenaren zouden gezamenlijk baat hebben bij een oplossing, maar wachten op elkaar in een soort prisoners' dilemma: niemand wil de kosten voor een ander dragen en iedereen hoopt dat anderen de kastanjes uit het vuur halen. Hier is een regisseur nodig die partijen bij elkaar brengt.

Een bijzondere rol voor de overheid?

Nu sprake is van langjarig hoge leegstand, rijst de vraag of overheidsinterventie in de rede ligt. In de visie van het EIB ligt de belangrijkste legitimatie bij ruimtelijke kwaliteit: door transformaties kan mogelijk een sterkere ruimtelijke structuur ontstaan. Zo zouden er mogelijkheden kunnen liggen om woningbouwlocaties vrij te spelen, zodat kostbare andere ingrepen elders kunnen worden vermeden. Ook zou de leefbaarheid in een gebied mogelijk kunnen worden versterkt door de leegstand in kantoren terug te dringen. Een belangrijke implicatie van deze insteek is dat de overheid geen leegstandsbeleid moet gaan voeren, maar een ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Daar waar transformaties en herstructureringen belangrijke positieve ruimtelijke effecten hebben, kan overheidsinterventie in de rede liggen. Daar waar beperking of opheffing van leegstand geen positieve externe effecten heeft, kan het beter aan de markt worden overgelaten. Ook als dit langdurige leegstand betekent.

Welke aanpak door welke overheid?

Een eerste constatering is dat er sprake is van coördinatieproblemen. Partijen moeten samen worden gebracht en succesvolle transformaties moeten vanuit regelgeving gefaciliteerd kunnen worden. Het ligt in de rede dat gemeenten hier eerst aan zet zijn. Bij grensoverschrijdende samenhangen komen provincie en/of het Rijk in beeld. Het gaat hier dan in eerste instantie om een ondersteunende rol, waaronder ook het ontwikkelen en verspreiden van kennis inzake de aanpak van dergelijke transformaties ('best practices' in beeld brengen en kennisuitwisseling op gang brengen).

In situaties waarin transformaties maatschappelijk rendement hebben, maar onvoldoende bedrijfseconomisch rendement bieden, kan zowel een ordenende als een financiële rol voor publieke partijen aan de orde zijn. Te denken valt aan specifieke aanbodrestricties voor nieuwe kantoren gedurende een bepaalde periode of investeringen in woningbouw, publieke ruimte of infrastructuur. Ook zou de overheid een onrendabele top kunnen afdekken, als de maatschappelijke baten dit rechtvaardigen. Ook hier lijkt het adagium 'regio's op eigen kracht' van toepassing. Het initiatief tot en de bekostiging van initiatieven zou in eerste instantie bij regionale overheden thuis horen. Indien de bekostiging uitgaat boven de mogelijkheden van de regio's, zou het Rijk financieel kunnen participeren om de maatschappelijke gewenste uitkomsten te realiseren. Dit laatste kan gelden indien de baten van beleid een duidelijk bovenregionaal karakter hebben.

Generiek beleid lijkt minder in de rede te liggen, waarbij wordt aangetekend dat individuele instrumenten in dit kader slechts verkennend zijn onderzocht. De reden dat maatwerk in de rede ligt, is dat regionale en lokale situaties sterk verschillen en dat de maatschappelijke baten van transformaties ook sterk kunnen verschillen. Er is leegstand die mogelijk in het

geheel geen negatieve maatschappelijke consequenties heeft en waarvan de overheid zich dan niet de probleemeigenaar zou moeten maken. Generieke heffingen of een moratorium op al het aanbod lijken in dit licht niet doelmatig. Partijen kunnen bij heffingen bovendien het gevoel krijgen dat men een dubbele rekening krijgt voorgespiegeld. Eerst zijn huurders weggetrokken door veel nieuw aanbod van andere partijen – met goedkeuring vanuit de overheden – waarna partijen met bestaande kantoorruimtes forse inkomstendervingen hebben geleden en daarbovenop komt dan nog eens een heffing voor deze leegstand. Ook bij aanbodrestricties lijkt maatwerk meer voor de hand te liggen dan het generiek ontmoedigen van al het aanbod, waarmee iedere dynamiek wordt stopgezet. Het is overigens niet zo dat generieke beleidsopties hiermee gediskwalificeerd worden. In het geval de effectiviteit van bijvoorbeeld een (per definitie) generieke fiscale maatregel opweegt tegen de verstorende gevolgen daarvan, en geen efficiënt alternatief beschikbaar is, kan generiek beleid toch wenselijk zijn. Het maken van deze belangrijke afweging strekt echter verder dan het kader van deze rapportage en verdient nader onderzoek.

1 Inleiding

Voor de leegstand in de kantorenmarkt ontstaat een toenemende economische en maatschappelijke aandacht. De leegstand is de afgelopen 10 jaar dan ook sterk opgelopen en wordt momenteel door de huidige economische laagconjunctuur verder versterkt. In 2009 bedraagt de leegstand 6,3 miljoen vierkante meter, zo'n 13% van de totale voorraad. En de verwachting is dat de leegstand dit jaar verder oploopt. In een 'gezonde' kantorenmarkt wordt veelal uitgegaan van een 'frictie' leegstand van ongeveer 4% a 5%.

Het ministerie van VROM is tegen deze achtergrond begonnen de problemen rond de leegstand in de kantorenmarkt in kaart te brengen. De inventarisatie is in een verkennende en agenderende fase. Het initiatief heeft recent geresulteerd in een akkoord tussen overheden en marktpartijen dat zal uitmonden in een Actieprogramma om de leegstand aan te pakken.

Het Economisch Instituut voor de Bouw heeft voor VROM de leegstand in de kantorenmarkt onderzocht. Het doel was om zicht te krijgen op de omvang van de leegstandsproblematiek in de kantorenmarkt, de context waarin die te plaatsen is en mogelijke oplossingsrichtingen.

In het onderzoek is het accent gelegd op het beantwoorden van de volgende vragen

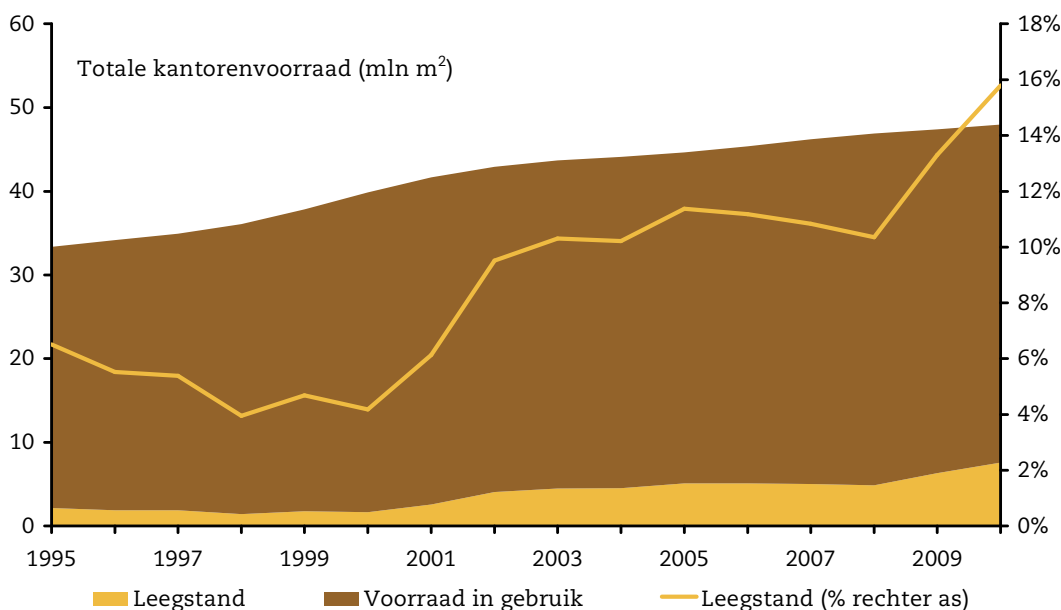
- Wat is de feitelijke situatie in de kantorenmarkt en hoe is deze ontstaan?
- Wat zijn de vooruitzichten tot 2020?
- Welke opties zijn er voor het beleid?

Het onderzoek heeft geresulteerd in onderliggende rapportage. In hoofdstuk 2 en 3 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kantorenvoorraad en de kantorenvraag. De ontwikkeling in vraag en aanbod blijkt historisch gezien in verschillende fasen in te delen. Deze verschillende kantorencycli zetten de huidige leegstand in perspectief, wat in hoofdstuk 4 uiteen is gezet. In hoofdstuk 5 wordt een prognose gegeven van de ontwikkeling in de kantorenmarkt en de leegstand op langere termijn. In hoofdstuk 6 wordt de dynamiek rond de leegstand besproken, waarbij het accent ligt op het aanpassingsvermogen van de markt op korte termijn. In hoofdstuk 7 tot slot worden een aantal beleidsopties besproken om het oplossen van de kantorenleegstand te bespoedigen.

2 Ontwikkeling van de leegstand

Tussen 1995 en 2009 is de kantoreenvoorraad in Nederland toegenomen van 33,3 miljoen vierkante meter naar 47,4 miljoen vierkante meter. De kantoreenvoorraad in gebruik neemt tegelijkertijd toe van 31,2 miljoen vierkante meter naar 41,1 miljoen vierkante meter. Het betekent dat in dezelfde perioden zowel absoluut als relatief het aantal leegstaande kantoren fors is gestegen. De leegstand gaat van 2,2 miljoen vierkante meter naar 6,3 miljoen vierkante meter aan het eind van 2009 – het betekent dat 13,3% van de kantoreenvoorraad leegstond (Rudolf Bak). Het EIB verwacht in 2010 een verder oplopende leegstand. Op basis van nog op te leveren nieuwbouw en een verdere krimp in de werkgelegenheid neemt de leegstand dit jaar naar verwachting toe tot ruim 16% van de voorraad (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Kantoreenvoorraad in gebruik en leegstand

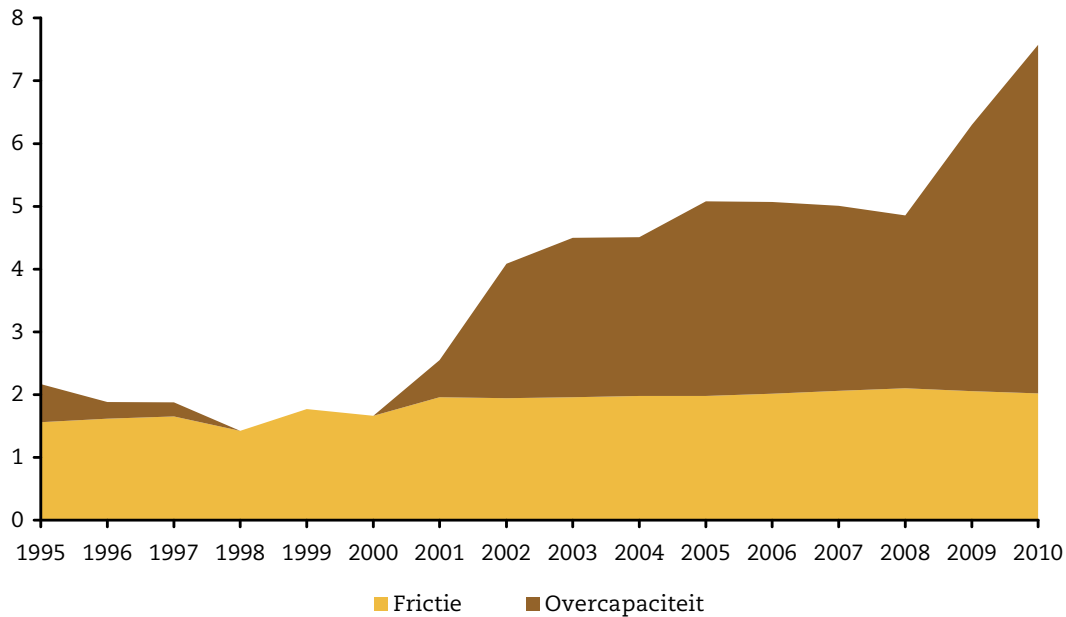


Bron: Bak, EIB

Een dergelijke grote leegstand strekt verder dan een evenwichtige marktsituatie. Voor een goede marktwerking is het gewenst dat enige leegstand bestaat. Het maakt het mogelijk dat verhuisbewegingen van kantoorhoudende bedrijven soepel kunnen verlopen. Een gangbaar percentage voor deze frictieleegstand is zo'n 4% tot 5% van de kantoreenvoorraad in gebruik. Afgezet tegen de huidige marktsituatie betekent het dat een frictieleegstand van ongeveer 2,1 miljoen vierkante meter gewenst zou zijn. Het restant van de leegstand is als

overcapaciteit te zien. Het gaat dan om een overcapaciteit van 4,2 miljoen vierkante meter (figuur 2.2).

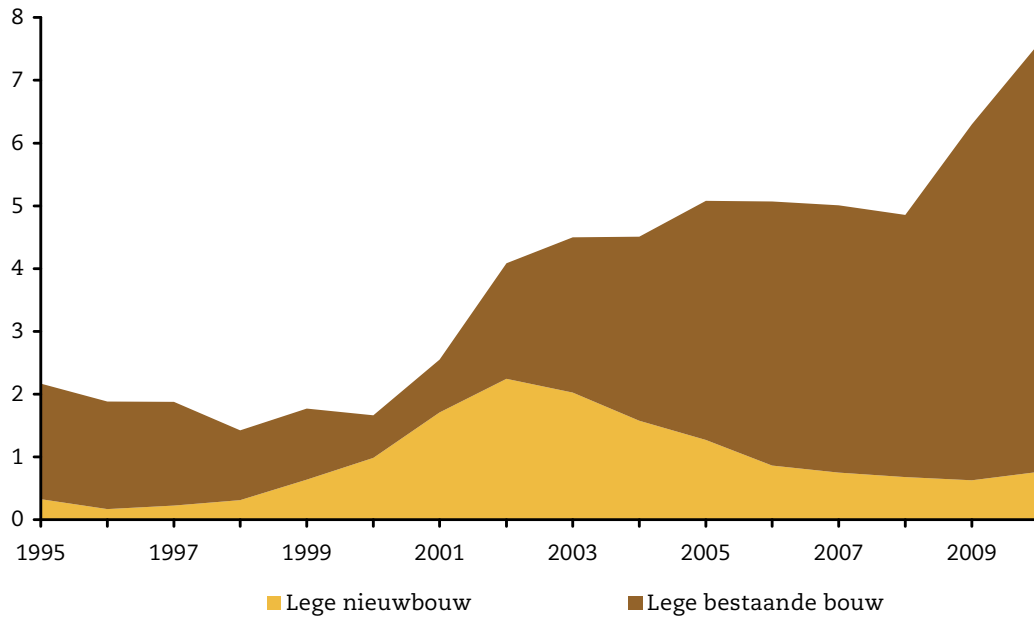
Figuur 2.2 Frictieleegstand en overcapaciteit, in miljoen vierkante meter



Bron: Bak, EIB

De leegstand laat met name rond de eeuwwisseling en de afgelopen jaren een sterke toename zien. Rond de eeuwwisseling was vooral de omvangrijke oplevering van nieuwbouw hier verantwoordelijk voor. Na een periode van schaarste en terughoudendheid bij gemeenten, beleggers en ontwikkelaars wordt naar einde van de jaren negentig op grote schaal het initiatief genomen om 'op risico' nieuwe kantoren te ontwikkelen. Tot 80% van de nieuwe kantoren wordt ontwikkeld zonder dat voor oplevering een gebruiker is gevonden. De lege nieuwbouw is verantwoordelijk voor bijna de gehele toename in de leegstand tot 2002 (zie figuur 2.3). Pas na 2002 neemt het aantal lege nieuwbouwkantoren weer af en neemt de leegstand in de bestaande voorraad sterk toe. Kantoororganisaties stromen door naar de nieuwbouw waarbij de oude kantoren aan de leegstand worden toegevoegd. Opmerkelijk is dat het aandeel nieuwbouw in de leegstand wel afneemt maar niet tot onder de 10% daalt. Deels komt het omdat (hoewel beperkt) nog steeds op risico nieuwbouw wordt gebouwd, deels omdat voor een aantal van de opgeleverde nieuwbouwkantoren eenvoudig nog geen gebruiker is gevonden.

Figuur 2.3 Leegstand naar nieuwbouw en bestaande bouw, in miljoen vierkante meter



Bron: Bak, EIB

3 Ontwikkeling van de kantorenvraag

De ontwikkeling in het kantorenaanbod met de leegstand als component daarvan kan niet worden verklaard zonder zicht op de ontwikkeling van de kantorenvraag. De (verwachte) kantorenvraag bepaalt ook de marktpositie van de huidige leegstand, het geeft een beeld van het vermogen van de markt om de leegstand te absorberen. In de hierna volgende paragraaf wordt de ontwikkeling van de kantorenvraag geschetst.

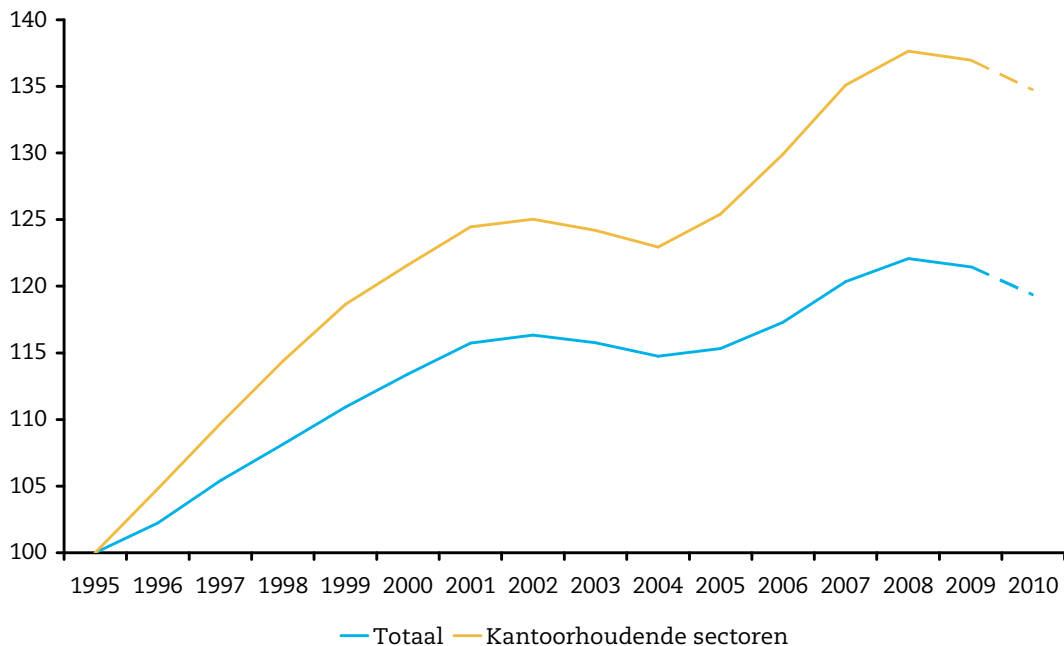
3.1 De gebruikersmarkt

De ontwikkeling van de vraag naar kantoorruimte wordt bepaald door het aantal kantoorbanen en ontwikkelingen in het kantoorruimtegebruik. De werkgelegenheid wordt bepaald door demografische en economische ontwikkelingen. Het totale kantoorruimtegebruik wordt vervolgens in feite verkregen door het aantal kantoorbanen te vermenigvuldigen met het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer.

Werkgelegenheid

Ontwikkelingen in de werkgelegenheid zijn een belangrijke factor in de kantoorruimtevrage. De werkgelegenheid wordt bepaald door de demografische en economische groei. Op basis van indexcijfers is vanaf 1995 de ontwikkeling van de totale en de kantoorhoudende werkgelegenheid met elkaar vergeleken (figuur 3.1). Als indicator voor de kantoorhoudende werkgelegenheid is de werkgelegenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening en het openbaar bestuur gebruikt. Tussen 1995 en 2002 is sprake van een sterke werkgelegenheids groei die verklaard wordt door een toename in het arbeidsaanbod en de economische groei. Tussen 2006 en 2008 is eveneens sprake van groei, die voortkomt uit het herstel van de economische laagconjunctuur tussen 2002 en 2005. Wat opvalt is dat het aantal kantoorbanen sterker toeneemt dan de totale werkgelegenheid in Nederland: relatief steeds meer mensen hebben een kantoorbaan. Het is typerend voor ontwikkelde economieën en de voortgaande verdienstelijking. Als gevolg van de recente financiële en economische crisis valt in 2009 en naar verwachting ook in 2010 de werkgelegenheid terug, ook in kantoorbanen.

Figuur 3.1 Ontwikkeling totale werkgelegenheid en kantoorwerkgelegenheid, indexcijfers, 1995 = 100



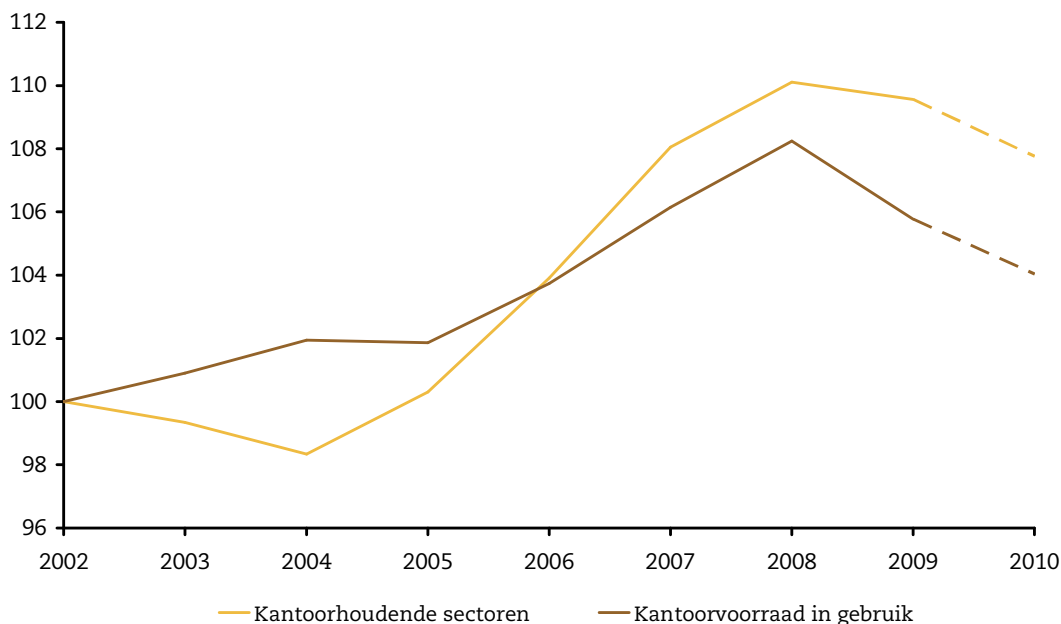
Bron: CBS, CPB, EIB

Ruimtegebruik

Bij onveranderd ruimtegebruik is op basis van de werkgelegenheidsontwikkeling te bepalen in hoeverre het kantoorgebruik mee is gegroeid tussen 1995 en 2010. In 1995 is 33,3 miljoen vierkante meter kantoorruimte in gebruik. Op basis van de werkgelegenheidsontwikkeling zou dit zich in 2010 moeten verhouden tot een kantoorgebruik van 45,2 miljoen vierkante meter. De praktijk wijst echter uit dat er in 2009 slechts 41,1 miljoen vierkante meter kantoorruimte in gebruik was (figuur 3.2).

Op basis van deze analyse luidt de conclusie dat het gemiddeld ruimtegebruik van kantoorwerknemers is afgenomen. De discrepantie tussen het gemiddelde kantoorgebruik en de werkgelegenheid ontstaat met name na 2002. Over het gemiddelde ruimtegebruik van kantoorwerknemers bestaat weinig consistente data maar verschillende onderzoeken bevestigen deze dalende trend (oa TU Delft, Rabobank, Korteweg, Troostwijk). Lag het kantoorgebruik voor de eeuwwisseling nog op gemiddeld zo'n 30 vierkante meter per werknemer (bij een veelal veronderstelde oplopende trend), in 2001 zou dit zijn teruggelopen naar 24 vierkante meter per werknemer terwijl momenteel de norm in de markt ligt op 20 vierkante meter of zelfs daaronder. Deze cijfers zijn zoals gezegd niet met elkaar vergelijkbaar omdat hieraan verschillende onderzoeken en definities ten grondslag liggen, maar laten dezelfde trend zien als het beeld in figuur 3.2.

Figuur 3.2 Ontwikkeling kantoorwerkgelegenheid en kantoorvoorraad in gebruik, indexcijfers, 2002 = 100



Bron: CBS, CPB, Bak, EIB

Een afnemend ruimtegebruik per werknemer legt een extra druk op de leegstand. Op basis van de hier gepresenteerde cijfers is tussen 2000 en 2008 het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer met zo'n 0,7% per jaar afgenomen. Het komt neer op een afname in het totale kantoorgebruik van 1,5 miljoen vierkante meter.

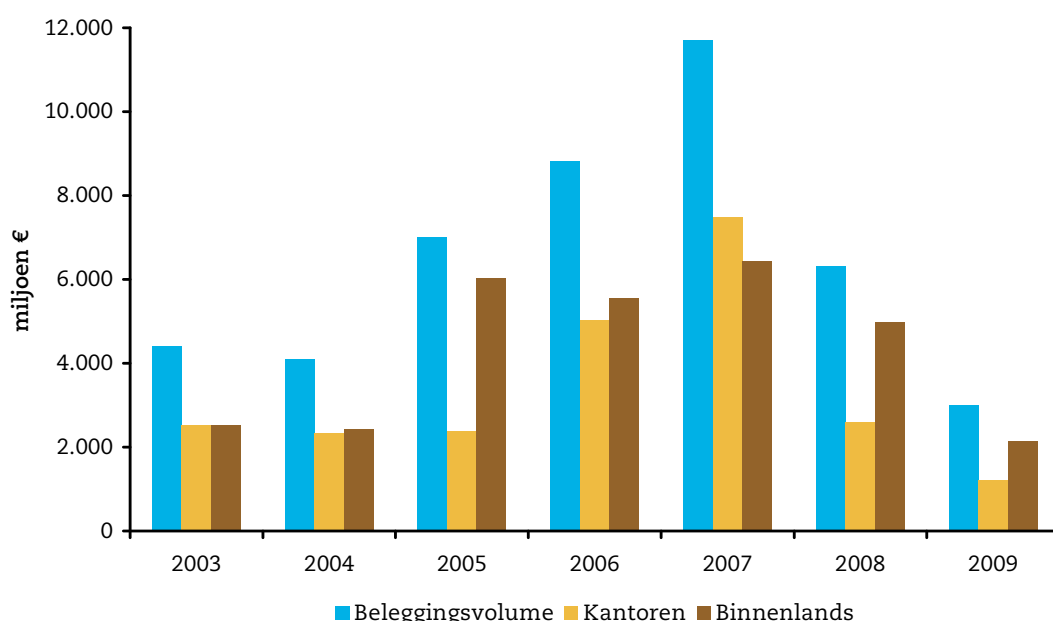
Wat precies de oorzaak is van deze efficiëntieverbetering in het ruimtegebruik, is lastig te bepalen. Elementen als de toegenomen automatisering, flexibele werkplekken, kantoorruimten en thuiswerken spelen ongetwijfeld een rol. De omvangrijke nieuwbouw van de afgelopen 10 jaar heeft hieraan ook bijgedragen. Nieuwe kantoren komen tegemoet aan de moderne standaarden van de kantoorgebruiker waar op een kleiner oppervlak hetzelfde werk wordt gedaan. En mogelijk dat ook sprake is van kostenefficiëntie, bijvoorbeeld omdat een groter deel van het kantoorgebruik is verplaatst naar relatief duurdere locaties (nieuwbouw in Amsterdams Zuidas, Utrecht Papendorp, Den Haag Beatrixkwartier/CS). Hoewel zicht hierop ontbreekt, kan uitgegaan worden van enige prijselasticiteit van de vraag, waardoor een verhuizing naar een duurdere locatie tot een afnemend ruimtegebruik leidt.

3.2 Rol van de beleggingsmarkt

Een groot deel van de kantorenvoorraad en zo'n beetje het hele lege gedeelte daarvan (90%) is in eigendom van beleggers. Beleggers vormen dus een component van de kantorenvraag. Het kantoor is voor de belegger een vermogensobject waarbij het rendement wordt bepaald door de huurinkomsten en de waardeontwikkeling. Het is mogelijk dat een toenemende

beleggingsvraag ook de gebruikersmarkten een extra impuls geeft. Vooral na 2002, in de aanloop naar de kredietcrisis, zijn hiervoor aanwijzingen. De beleggingsvraag is hoog in de periode tussen 2002 en 2008. De lage rente in deze periode stuwt de vraag naar vermogensproducten. Daarnaast werkt de lage rente als een hefboom. Kantoorbeleggingen worden namelijk in toenemende mate gefinancierd met dit goedkope geld. Het leidt tot stijgende prijzen. Een prijsstijging die zoals inmiddels is bewezen, is doorgezet tot aan het punt dat de risico's onvoldoende worden meegewogen. Alvorens dit uitmondt in de kredietcrisis bereikt de kantorenbeleggingsmarkt absolute records in 2006 en 2007 (figuur 3.3).

Figuur 3.3 Beleggingsvolumes 2003-2009

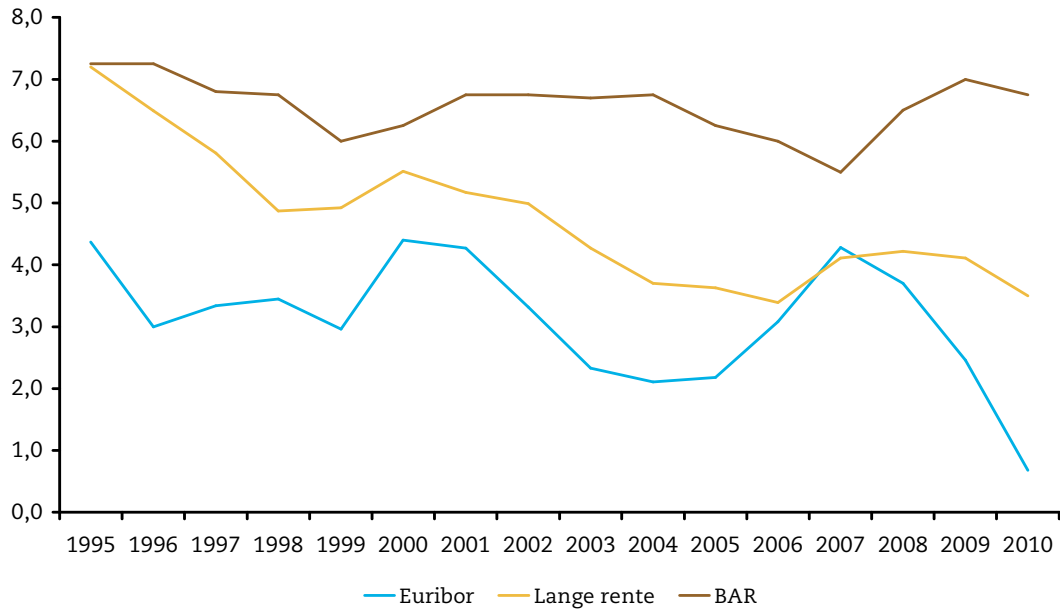


Bron: Jones Lang LaSalle

De prijsvorming in de kantorenbeleggingsmarkt bepaalt (indirect) de verhuisdynamiek onder kantoorgebruikers. De prijs die beleggers bereid zijn te betalen komt voort uit twee elementen: de huur die de kantoorgebruiker betaalt en de waarde van deze kasstroom voor de belegger, bepaald door zijn rendementseisen.

- 1) De rendementseisen van beleggers vertalen de huur die de gebruiker betaalt naar een beleggingswaarde. In de afweging neemt de belegger verder het leegstandsrisico van het kantoor mee oftewel de concurrentiepositie ten opzichte van andere locaties. Het gaat hierbij ook om de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de locatie. En onderliggend geldt de algemene rendementseis van beleggers, de risicovrije reële rentevoet. Als indicator voor de prijsvorming in de kantoorbeleggingsmarkt geldt het bruto aanvangsrendement (BAR). Het is de eerste jaarhuur van een kantoor gedeeld door de beleggingswaarde (figuur 3.4).

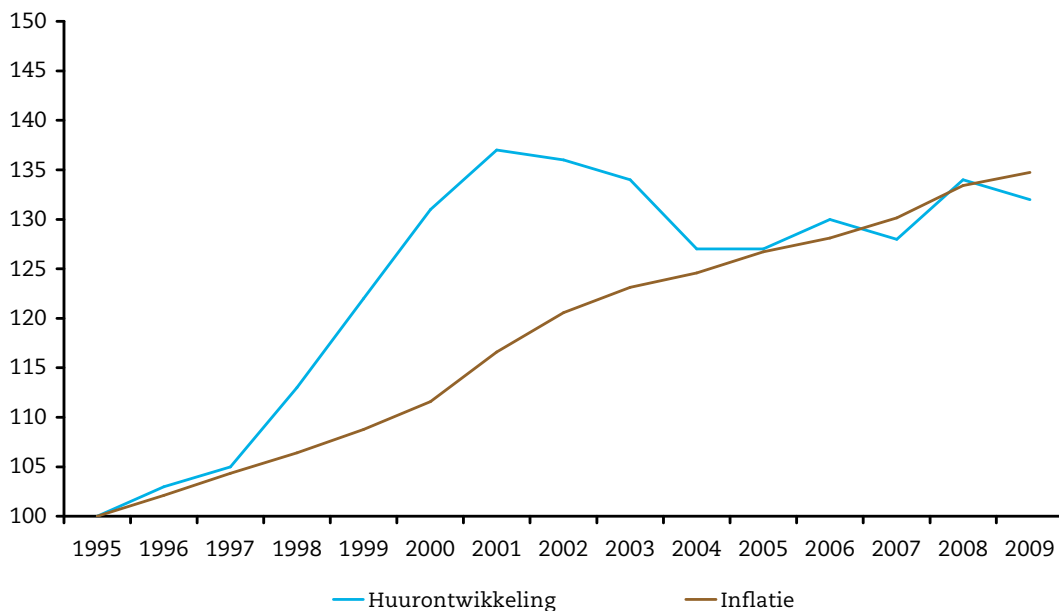
Figuur 3.4 Prijsvorming in de beleggingsmarkt (%)



Bron: DTZ, CBS

- 2) Het tweede element in de beleggingswaarde is de (verwachte) huurwaarde van het kantoor. De huurwaarde van een kantoor wordt bepaald door wat de gebruiker kan en wil betalen. Veel hangt hierbij af van de locatie. Huurprijzen zijn voor de eeuwwisseling in de krappe markt zeer sterk gestegen. In 2000 en 2001 worden zelfs huurprijzen gerealiseerd die tot op heden niet zijn geëvenaard. Dat verklaart ook de hausse aan aanbod die toen op voorraad is ontwikkeld, het rendement was immers erg hoog. Na 2001 hebben de huurprijzen onder druk gestaan en is de ontwikkeling tot onder de inflatie gedaald (figuur 3.5).

Figuur 3.5 Huurontwikkeling in de kantorenmarkt en inflatie, indexcijfers, 1995 = 100



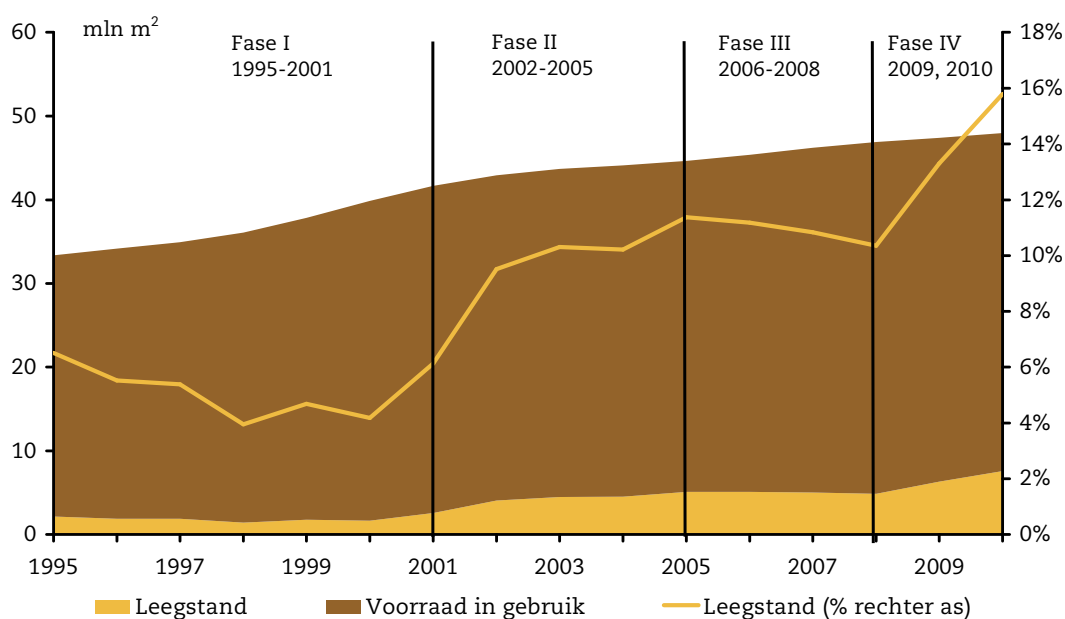
Bron: Vastgoedmarkt, CBS

De toestroom van kapitaal van beleggers en hun financiers stuwt de beleggingsvraag tussen 2002 en 2008. 'Huurcontracten zijn veel geld waard', wat veel organisaties (al dan niet na bemiddeling door een adviseur of ontwikkelaar) ertoe verleidt te kiezen voor een nieuw kantoor. Met de gematigde huurprijsontwikkeling en de forse 'incentives' (huurkortingen) die worden geboden, betekent de verhuizing voor veel organisaties zelfs een kostenbesparing op de huisvesting.

4 Cycli in de kantorenmarkt

De kantorenmarkt is historisch gezien in verschillende fasen te delen. In elk van de fasen is sprake van een verschillend evenwicht tussen vraag en aanbod. Een goede analyse van deze stadia in de kantorenmarkt biedt zicht op het ontstaan van de leegstand, de karakteristieken van de huidige marktsituatie en ondersteunt de verwachte marktontwikkeling, zoals die in het volgende hoofdstuk wordt gegeven. De eerste fase loopt vanaf 1995 tot 2001, en is gekenmerkt door een hoge economische groei. De tweede periode is tussen 2002 en 2005 waarin een lage conjunctuur zorgt voor oplopende leegstand. De derde fase van 2006 tot en met 2008 wordt bepaald door de sterke dynamiek in de beleggersmarkt. De vierde fase begint in 2009 na het inzetten van de recessie en loopt door tot nu (zie figuur 4.1). Meer kwalitatief wordt ook nog ingegaan op een "fase 0", de periode voor 1995. Goede data over deze periode ontbreken maar op basis van onderzoeken van het EIB (1992) en TU Delft (1994) is een visie op de marktsituatie van destijds te geven.

Figuur 4.1 Fasen in de kantorenmarkt



Bron: Bak, EIB

“Fase 0” – voor 1995

De periode 1992-1995 is een periode waarin de leegstand in de kantorenmarkt hoog is. Zowel de rapportages van EIB en TU Delft uit die tijd gaan uitgebreid in op de leegstandsproblematiek. Het is overigens niet een nieuw fenomeen maar een probleem dat al in de jaren tachtig speelt. Met de hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren tachtig is het wel iets minder urgent geweest. Na het inzetten van de economische terugval vanaf 1991 wordt het probleem echter weer actueel. Uit de onderzoeken blijkt dat op de omvang van het probleem slecht zicht is door het ontbreken van goede data. In het onderzoek van de TU Delft wordt de leegstand op ongeveer 10% geschat. De onderzoekers concluderen dat sprake is van een mismatch in de vraag naar kwaliteit en het aanbod van minder geschikte gebouwen, op verkeerde locaties. Een groot deel van de leegstand wordt als ‘structureel’ gezien. Beleggers nemen het verlies echter mondjesmaat en herontwikkeling komt niet echt van de grond.

“Fase I” – 1995-2001

De economie toont vanaf 1995 een sterk herstel, waar met name de werkgelegenheidsontwikkeling in de kantoorhoudende dienstensector robuust is. In de eerste jaren blijven, gezien de nog steeds hoge leegstand, markt en overheid terughoudend om nieuwe kantoren te ontwikkelen om tegemoet te komen aan deze hoge uitbreidingsvraag. De krapte in de markt neemt echter snel toe. Huurprijzen lopen op en gebruikers doen concessies aan het ruimtegebruik. Kenmerkend is dat de looptijd van de huurcontracten van voorheen tegen 10 jaar snel daalt naar gemiddeld 5 jaar: gebruikers kiezen mede gezien de concessies voor meer flexibiliteit. Gevolg is ook dat de leegstand onder voorheen kansloos geachte kantoren snel terugloopt. In Amsterdam bedraagt de leegstand in 2000 bijvoorbeeld nog geen 2%. De krapte in de markt verleidt marktpartijen en overheid om de nieuwbouwproductie op te voeren. Op grote schaal worden plannen in ontwikkeling genomen waarbij het percentage dat op risico (dus zonder gebruiker) wordt ontwikkeld oploopt tot 80%.

“Fase II” – 2002-2005

In 2002 blijkt dat de kantorenmarkt is getroffen door de typische ‘varkenscyclus’, zie kader hierna. Grote aantallen op risico ontwikkelde nieuwbouw komen op de markt terwijl door de ingezette recessie de vraag wegvalt. De nieuwbouw wordt zeer geleidelijk opgenomen door de markt waarbij gebruikers doorstromen. De concessies die in de krappe jaren voor de eeuwwisseling noodgedwongen zijn gedaan, worden teruggedraaid, geholpen door het aflopen van veel 5-jarige huurcontracten. Het betekent dat het voorheen al ‘rotte fruit’ weer als leegstand terugkomt op de markt. In onderzoeken van DTZ/Neprom wordt in 2001/2002 alweer gesproken van ‘structurele’ problemen met het aanbod; het is een onderwerp dat vanaf dat moment definitief lijkt te zijn teruggekeerd op de agenda’s van verschillende betrokken partijen. Echt veel effect op de leegstand op zichzelf heeft dat tot dusver echter niet gehad, maar wel is het probleem kwantitatief beter in kaart gebracht en is de nodige kennis ontwikkeld op het gebied van oplossingsrichtingen in de vorm van bijvoorbeeld alternatieve bestemmingen.

“Fase III” – 2006-2008

Door de toestroom van kapitaal van beleggers en hun financiers na 2005 verdwijnt het probleem van het structurele aanbod even naar de achtergrond. De enorme beleggingsvraag betekent feitelijk dat huurcontracten zeer waardevol zijn. Met andere woorden, beleggers zijn bereid een hoge prijs te betalen voor een kantoor met een huurder wat er toe leidt dat veel gebruikers nieuwe contracten afsluiten en voor nieuwbouw kiezen. Met de gematigde

huurprijontwikkeling en de forse ‘incentives’ (huurkortingen) die worden geboden, betekent het voor de gebruiker vaak zelfs een kostenbesparing op de huisvesting. Deze opgestuwde vervangingsvraag in combinatie met de efficiëntieslag die wordt gemaakt in het ruimtegebruik leidt ertoe dat de leegstand in deze periode kwalitatief verder verslechterd en blijft oplopen, ondanks een positieve werkgelegenheidsontwikkeling. Van een varkenscyclus is in deze periode overigens nauwelijks sprake. Mede door strikte voorverhuureisen van veel gemeenten wordt relatief weinig op voorraad ontwikkeld – voorwaarde voor het ontstaan van een varkenscyclus. Deels ligt de oorzaak wellicht ook in het gegeven dat, voordat de markt naar een echte piek kan toegroeien, de kredietcrisis toeslaat.

“Fase IV” – 2009, 2010

De laatste en feitelijk nog lopende fase begint met het inzetten van de kredietcrisis gevolgd door de economische crisis. Het betekent een ‘double hit’ voor de kantorenmarkt. Door de kredietcrisis valt de beleggingsvraag weg. Huurcontracten worden ineens weer minder waard en de prijzen van kantoren dalen. Het maakt nieuwbouw voor gebruikers en hun ontwikkelaars financieel minder aantrekkelijk. Daarnaast wordt na de financiële crisis ook de reële economie geraakt, wat de verhuisgeneigdheid van organisaties snel verder onder druk zet. Het betekent dat in elk geval in 2009 en 2010 de dynamiek grotendeels uit de markt verdwijnt. De leegstand neemt verder toe en de nieuwbouwproductie valt weg. De positie van de leegstand verslechtert eveneens. Het ligt niet voor de hand dat op termijn de uitbreidingsvraag sterk zal toenemen wat bijvoorbeeld na 1995 ervoor heeft gezorgd dat de leegstand terugliep. Afwaarden lijkt onontkoombaar. Wat via een lagere huurprijs mogelijk tot wat extra vraag zal leiden en een alternatief financieel gezien eerder binnen bereik brengt.

Varkenscyclus

De ondoorzichtigheid van de markt, gecombineerd met de conjunctuurgevoeligheid van de vraag naar kantoren en de lange bouwfase, heeft er toe geleid dat een duidelijke cyclus is waar te nemen op de kantorenmarkt. Deze cyclus wordt wel vergeleken met de varkenscyclus: perioden van grote schaarste en overaanbod wisselen elkaar af.

De vraag naar kantoorruimte wordt gedreven door werkgelegenheidsontwikkeling, die op haar beurt weer wordt gedreven door demografische en op korte termijn vooral door economische groei. In tijden van voorspoed stijgen de huurprijzen en wordt er in reactie daarop nieuwe kantoorruimte ontwikkeld. In het geval van een varkenscyclus is dit niveau aan toevoegingen te hoog.

De cyclus wordt versterkt door het gegeven dat de kantorenmarkt een voorraadmarkt is, een vertraging kent in de vraag (vaak pas effectief nadat de grenzen aan de bestaande huisvesting worden bereikt) en kantoren een lange productietijd kennen. Ontwikkelaars bouwen met name in een opgaande cyclus voor een deel speculatief, en dat betekent dat voor de ontwikkelde kantoren bij start bouw nog geen huurder is gevonden. De nieuwe kantoorruimte komt vervolgens ‘te laat’ en in een te grote omvang op de markt, vaak pas op het moment wanneer de conjunctuur al is omgeslagen.

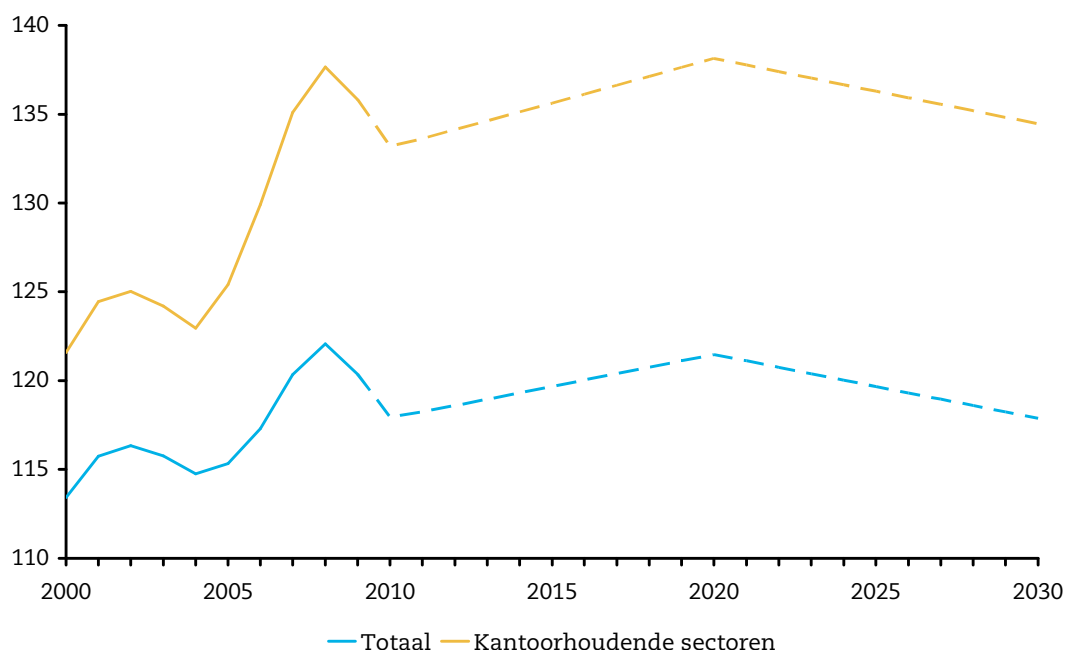
5 Verwachting op (middel)lange termijn

Tot dusver is duidelijk geworden welke omvang de leegstand heeft en hoe deze tot stand is gekomen. De vraag is in hoeverre vanuit de markt de leegstand nog zal oplossen of dat er sprake is van een structureel probleem. Structurele leegstand wordt vaak gerelateerd aan de kwaliteit van het aanbod. De leegstand wordt dan als structureel beschouwd wanneer een gebouw langer dan 3 jaar leeg staat. Dit is echter een te beperkte definitie. De omvang van het structurele probleem wordt pas echt duidelijk wanneer de leegstand wordt geconfronteerd met de toekomstige vraag. Het toont in welke mate de markt in staat zal zijn de huidige leegstand vanuit de vraag op te lossen. Vanuit de cijfers zoals die voor 2009 bekend zijn, laat een nog voorzichtige prognose zien dat de markt kampt met een overaanbod van ruim 4 miljoen vierkante meter kantoorruimte. Afgezet tegen de leegstand van 6,3 miljoen vierkante meter zal dus naar maar liefst 70% hiervan definitief geen vraag meer zijn. En de verwachting is dat dit overaanbod de komende 10 jaar verder zal toenemen. Het is hiermee een 'structurele leegstand' die ruim het dubbele is van het probleem zoals dat tot dusver vaak is gedefinieerd.

5.1 Prognose kantorenmarkt

Belangrijkste factor in de kantorenvraag op lange termijn vormt de werkgelegenheidsontwikkeling. De kantoorwerkgelegenheid bepaalt samen met het gemiddelde ruimtegebruik van een werknemer de totale kantorenvorraad in gebruik. De toekomstige kantoorwerkgelegenheid is verkend aan de hand van de meest recente ramingen van het CPB en het lange termijn scenario Transatlantic Market, uit de studie Welvaart en Leefomgeving (CPB (2006b)). De Nederlandse bevolkingsgroei is aan het teruglopen en de verwachting is dat de beroepsbevolking op relatief korte termijn zelfs licht zal gaan afnemen (figuur 5.1). Dit heeft gevolgen voor de kantorenmarkt. De omslag in de werkgelegenheidsgroei betekent een trendbreuk voor de kantorenmarkt die altijd is gekenmerkt door een hoge uitbreidingsvraag (zoals oa Eichholz in een ESB artikel uit 2002 overigens al voorspelde).

Figuur 5.1 Ontwikkeling totale werkgelegenheid en kantoorwerkgelegenheid, indexcijfers, 1995 = 100



Bron: CBS, CPB, EIB

De totale werkgelegenheid zal naar verwachting rond 2020 pieken maar het niveau van 2008 nauwelijks meer halen. De werkgelegenheid in de kantoorhoudende sectoren (index die is geconstrueerd op basis van de werkgelegenheidsontwikkeling in de financiële en zakelijke dienstverlening en overheid) laat een iets gunstiger ontwikkeling zien, maar ook hier is de groei bescheiden. Het betekent voor de kantorenmarkt dat er relatief weinig uitbreidingsvraag vanuit nieuwe werkgelegenheid komt.

Kantorenvoorraad en kantoorruimte in gebruik

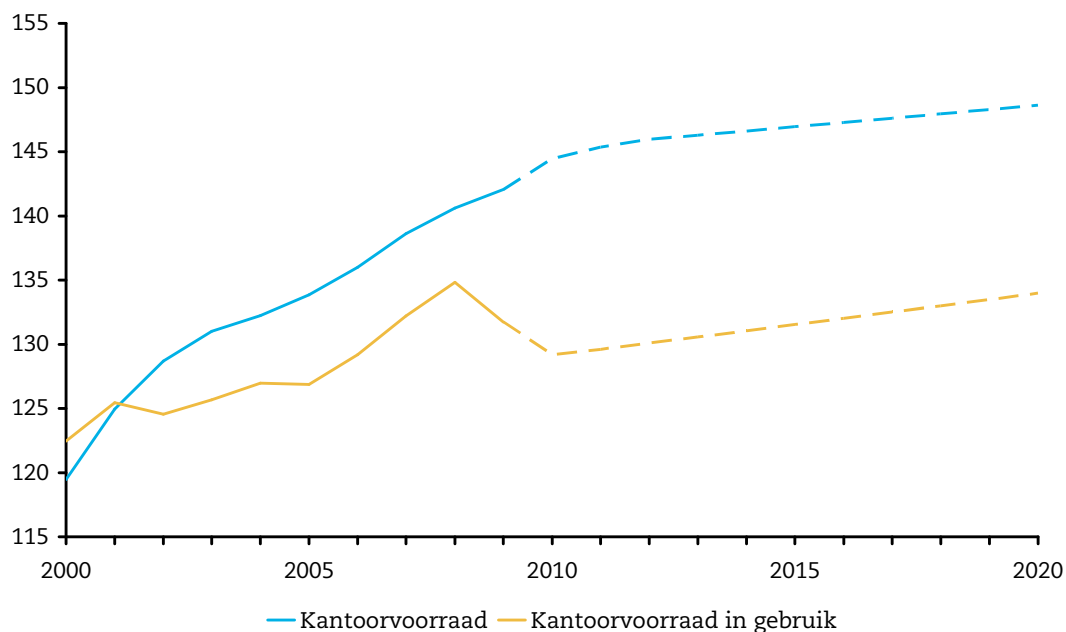
Op basis van de werkgelegenheidsontwikkeling is vervolgens te bepalen in welke mate de kantoorruimte in gebruik naar de toekomst zal toenemen. Het totaal aantal kantoorbanen wordt vermenigvuldigd met het (verwachte) gemiddelde ruimtegebruik per werknemer. Om de ontwikkeling in de leegstand te kunnen bepalen, dient ook een raming te worden gegeven van de ontwikkeling in de totale kantorenvoorraad. Het gaat hierbij om het saldo van de nieuwbouwproductie en het aantal aan de voorraad onttrokken vierkante meters kantoorruimte. De volgende uitgangspunten liggen aan de berekeningen ten grondslag.

- 1) De basis is de werkgelegenheidsgroei in de kantoorhoudende sectoren vanuit het scenario TM.
- 2) Verondersteld is dat het gemiddeld aantal vierkante meters per werknemer niet verder afneemt.

- 3) In de periode 2010 tot en met 2012 wordt nog 1,6 miljoen vierkante meter toegevoegd (Neprom) en per jaar 100 duizend vierkante meter onttrokken.
- 4) Daarna wordt verondersteld dat de groei van de werkgelegenheid doorvertaald wordt in uitbreidingsvraag. De kantoorwerkgelegenheid groeit tot 2020 met 0,37% en dit maakt circa 150 duizend vierkante meter nieuwbouw per jaar nodig.
- 5) Daarnaast zal er sprake zijn van vervangingsvraag: de vraag die ontstaat doordat kantoren, om verschillende redenen anders dan capaciteitsgebrek, niet meer voldoen. Het betreft de veroudering van kantoren (en/of bijbehorende locaties). Bij een afschrijvingstermijn van 40 jaar komt de vervangingsvraag bij een evenwichtige leeftijdsopbouw op 2,5% van de voorraad. De vervangingsvraag zal niet volledig neerslaan in nieuwbouw maar deels ook in renovaties. De potentie om te renoveren zal vooral afhangen van de kwaliteit van de locatie. In het opgestelde scenario is het percentage van 0,50% van de totale voorraad gehanteerd als het deel van de vervangingsvraag dat zal neerslaan in nieuwbouw. Tot en met 2020 komt dit neer op circa 200 duizend vierkante meter per jaar. Het betekent dat de verhuizende bedrijven per saldo ook 200 duizend vierkante meter 'afgeschreven kantoren' toevoegen aan de leegstand.
- 6) De onttrekkingen worden vanaf 2013 geschat als een percentage van de totale voorraad: 0,60%. Dit komt neer op circa 250 duizend vierkante meter onttrekkingen per jaar. Dit ligt weliswaar hoger dan het gemiddelde tussen 1995 en 2010 (gemiddeld zo'n 100 tot 150 duizend vierkante meter), maar de veronderstelling is dat de markt zich al dan niet geholpen door publieke initiatieven toch enigszins zal aanpassen aan de huidige overaanbod situatie.
- 7) De raming is beperkt tot 2020. Hoewel de scenario's van het CPB doorlopen tot 2040, zijn de onzekerheden in de kantorenmarkt te groot geacht om een prognose op nog langere termijn te geven.

De resultaten zijn weergegeven in figuur 5.2 en figuur 5.3. Figuur 5.2 laat het uiteenlopen zien van de kantorenvorraad in gebruik en de totale kantorenvorraad.

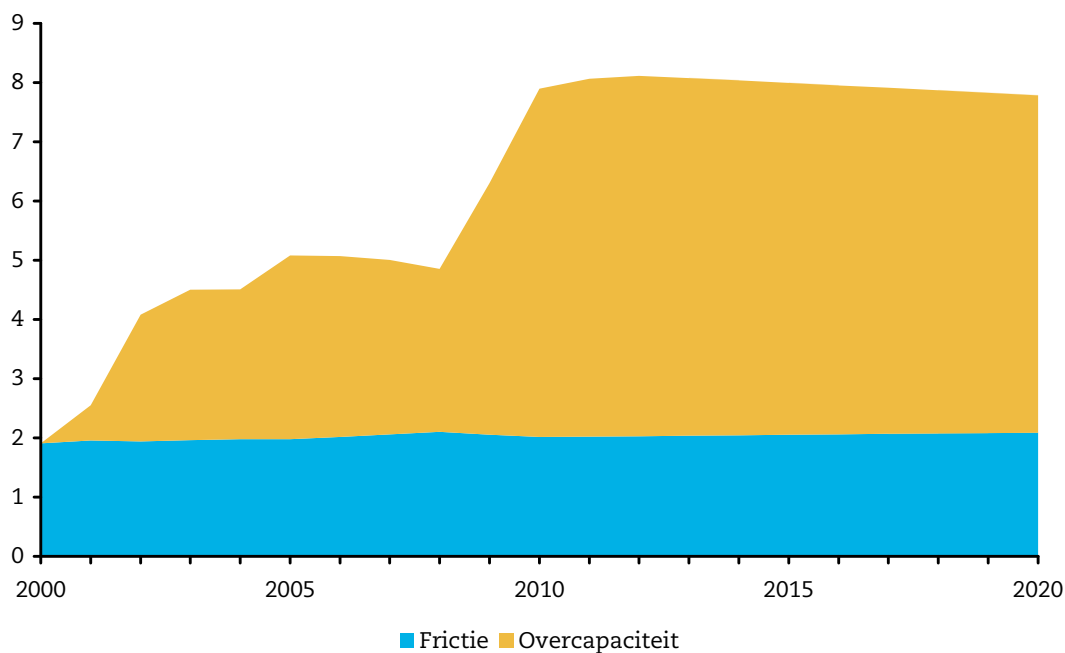
Figuur 5.2 **Ontwikkeling kantoorvoorraad en kantoorvoorraad in gebruik, indexcijfers, 1995 = 100**



Bron: Bak, CPB, EIB

In figuur 5.3 is de analyse vertaald naar frictieleegestand (5% van de kantorenvoorraad in gebruik) en de overcapaciteit. In 2020 bedraagt de overcapaciteit nog steeds circa 70% van de totale leegstand. In vierkante meters is het overaanbod dan 5,7 miljoen; ten opzichte van nu (cijfers eind 2009) een toename van zo'n 1,5 miljoen vierkante meter. Door de trendbreuk in de werkgelegenheidsontwikkeling zou, bij ongewijzigde uitgangspunten, de overcapaciteit na 2020 verder toenemen. De verwachting lijkt zelfs nog conservatief: de netto toevoeging (saldo nieuwbouw en onttrekkingen) van circa 100 duizend vierkante meter aan de voorraad is bijzonder laag in historisch perspectief. De afgelopen 15 jaar bedroeg de netto toevoeging minstens het vijfvoudige.

Figuur 5.3 Ontwikkeling van de leegstand, onderverdeeld naar frictieleegstand en overcapaciteit, in miljoen vierkante meter



Bron: Bak, CPB, EIB

De vooruitzichten voor de leegstand zijn somber, uitgaande van de gemaakte veronderstellingen. De vraag is in hoeverre andere uitgangspunten de prognose veranderen. Op basis van de drie andere lange termijn scenario's vanuit de CPB studie Welvaart en Leefomgeving is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Hierbij is niet alleen de werkgelegenheidsontwikkeling als input meegenomen maar ook de hoogte van de economische groei per scenario. De economische groei werkt vooral door in de vervangingsvraag. Een hoge economische groei gaat samen met een groei van de investeringen, waarvan een deel door organisaties zal worden besteed aan een verbetering van de (kwaliteit van de) huisvesting. Het resulteert in verschillende scenario's voor de uitbreidingsvraag, het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer, de vervangingsvraag en het aantal onttrekkingen. De resultaten van de analyse zijn samengevat in tabel 5.1 en gevisualiseerd in figuur 5.4.

Tabel 5.1 Scenario's toekomst kantorenmarkt

	TM: Transatlantic Market	GE: Global Economy	SE: Strong Europe	RC: Regional Communities
Economische groei	1,9%	2,6%	1,6%	0,7%
Werkgelegenheidsgroei	0,37%	0,87%	0,63%	0,03%
Nieuwbouw	in duizend vierkante meter			
- 2015	353	391	508	176
- 2020	359	398	530	177
Onttrekkingen	in duizend vierkante meter			
- 2015	243	284	206	122
- 2020	248	289	215	123
Ruimtegebruik				
jaarlijkse mutatie	0,00%	-0,50%	0,50%	0,20%

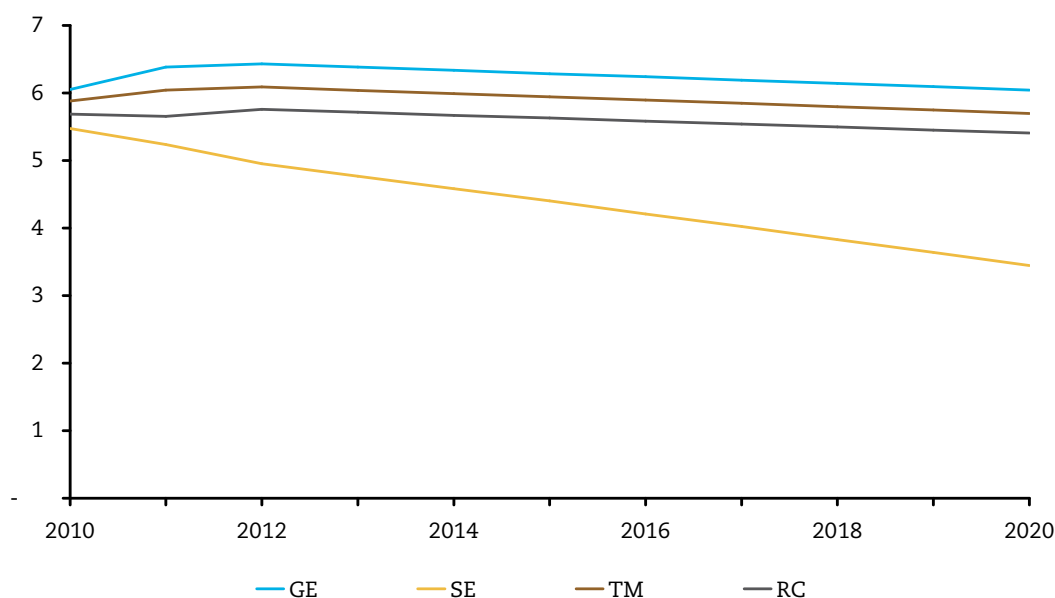
1) De toename in het ruimtegebruik (SE en RC) is verondersteld voor een deel tot nieuwbouwproductie te leiden. Het verklaart de hoge nieuwbouwwolumes in met name SE. De krimp in het ruimtegebruik in GE dempt de uitbreidingsvraag en dus de nieuwbouw.

Bron: EIB

Een belangrijke conclusie van deze gevoeligheidsanalyse is dat zelfs wanneer het voor de leegstand meest gunstige scenario wordt doorgerekend de overcapaciteit in 2020 nog steeds circa 3,4 miljoen vierkante meter betreft bij een totale leegstand van 5,6 miljoen vierkante meter. In het voor de leegstand ongunstigste geval loopt het structurele overaanbod op tot circa 6,0 miljoen vierkante meter, bij een totale leegstand van 8,1 miljoen vierkante meter.

Het verschil tussen de beide uiterste scenario's is beperkt. In het voor de kantorenmarkt meest gunstige scenario ligt de leegstand ruim 2,5 miljoen vierkante meter lager dan in het ongunstigste scenario. Opmerkelijk genoeg laat het meest gunstige scenario GE vanuit economisch perspectief voor de kantorenleegstand het meest ongunstige scenario zien. Het geeft de tegengestelde dynamiek in de kantorenmarkt en het effect op de leegstand duidelijk weer. In scenario's met een hoge economische groei zal naar verwachting meer nieuw worden gebouwd, door een hogere uitbreidings- en vervangingsvraag. Een krimpscenario als Regional Communities zal meer leegstand geven, maar niet overdreven veel meer omdat in een dergelijk scenario de verhuiscapaciteit van bedrijven en dus de vervangingsvraag ook lager uitvalt.

Figuur 5.4 Ontwikkeling van de leegstand, naar overcapaciteit onder vier verschillende scenario's, in miljoen vierkante meter



Bron: EIB

5.2 Onzekerheden

In de CPB scenario's wordt na 2020 een lagere groei in de kantoorwerkgelegenheid voorzien, en in het TM en RC scenario zelfs krimp. Het betekent dat de uitbreidingsvraag verder wegvalt en in twee scenario's zelfs negatief wordt. De vooruitzichten voor de leegstand blijven dan ook na 2020 somber. Omdat echter sprake is van grote onzekerheden is hier verder geen kwantitatieve prognose aan verbonden. Het afgeven van prognoses is ook op de gehanteerde termijn tot 2020 al een lastige opgave en omgeven door onzekerheden. Die onzekerheid komt niet zozeer voort uit de economische vooruitzichten. De verschillende uitgangspunten in de CPB prognoses hebben zoals gezegd een relatief neutraal effect op de leegstand. Werkgelegenheidsgroei is verwacht vooral neer te slaan in nieuwbouw. En een hoge economische groei kan weliswaar de onttrekkingen doen toenemen, maar de eveneens hogere vervangingsvraag en hogere nieuwbouwproductie zorgen weer voor een oplopende leegstand door verhuizende bedrijven.

De onzekerheden in de geprognosticeerde leegstand voor 2020 zitten vooral in de overige veronderstellingen. Het gaat om de mate van het 'zelfreinigende vermogen van de markt' en een mogelijk effectief overheidsbeleid. In de veronderstellingen is er rekening mee gehouden dat de markt in elk geval deels reageert op de omvangrijke leegstand. De netto toevoeging gaat fors omlaag vergeleken met het verleden. Enerzijds door terughoudend nieuwbouw te realiseren (en dus meer te renoveren) en anderzijds door de onttrekkingen ruim te verdubbelen. Het zijn betrekkelijk conservatieve aannames wanneer naar het verleden wordt gekeken. Maar wanneer gebruikers, ontwikkelaars en overheden op dezelfde

voet doorgaan als in het verleden zal de leegstand in 2020 zijn verdubbeld en dit wordt niet waarschijnlijk verondersteld.

Vanuit het aanbod zal dus een reactie komen, maar ook vanuit de wisselwerking met de vraag kan de leegstand sneller oplossen dan geraamd. Wanneer wordt afgeboekt op de huurprijzen zal aan de ene kant het aantal aantrekkelijke herbestemmingen toenemen terwijl aan de andere kant door de lagere prijzen het kantoorgebruik mogelijk toeneemt. In het laatste geval gaat het om de prijselasticiteit van de vraag. Huidige kantoorgebruikers gaan bij een lagere prijs mogelijk meer kantoorruimte in gebruik nemen. De lagere prijzen kunnen ook nieuwe toetreders trekken, zoals gebruikers die tot dusver thuis kantoor houden.

Dat sprake is van prijselasticiteit lijkt evident. Het probleem is echter dat zicht op de exacte omvang daarvan (vooralsnog) ontbreekt en het effect dus niet kan worden gewaardeerd. Ter indicatie, wanneer een huurprijsdaling van 10% betekent dat ook 10% meer kantoorruimte in gebruik wordt genomen, wordt de structurele leegstand grotendeels opgelost. Het vraagt om een hoge prijselasticiteit van 1. In het algemeen wordt echter verondersteld dat de prijselasticiteit van de vraag beduidend lager is. Gebouwen zijn voor organisaties namelijk complementair aan de kernactiviteit en niet leidend. Dat wil zeggen dat gebouwen geen kapitaalgoederen zijn die op zichzelf bijdragen aan de productiviteit van een organisatie maar het proces vooral faciliteren. Om de productiviteit van een organisatie te verbeteren wordt bijvoorbeeld in eerste instantie geïnvesteerd in extra werkgelegenheid of machines en als gevolg daarvan in tweede instantie mogelijk ook in het gebouw. Maar niet andersom. Het betekent dat de prijselasticiteit van de vraag naar gebouwen niet in de buurt komt van 1 maar beduidend lager ligt.

In de prognose is de prijselasticiteit met name verwerkt in de verwachte ontwikkeling van het gemiddelde ruimtegebruik. Alleen in het scenario Global Economy is een verdere afname verondersteld (conform de trend over de afgelopen jaren). De economische groei blijft in dit scenario hoog wat forse prijsverlagingen en een toename van het ruimtegebruik remt. In de overige scenario's is er daarentegen op gerekend dat de gestage afname van de afgelopen 10 jaar niet doorzet. In het Regional Communities en Strong Europe is zelfs gerekend met een toenemend ruimtegebruik van bedrijven. Het is een scenario met een lage economische groei en prijsverlagingen worden verondersteld (iets) meer vraag te creëren. In GE is de afname in het ruimtegebruik geraamd op een 0,5% per jaar (gemiddeld 0,7% per jaar tussen 2002-2008) en in SE is de toename 0,5% per jaar. Het cumulatieve verschil tussen beide 'extreme' scenario's loopt fors op. Een half procent meer of minder ruimtegebruik betekent een jaarlijkse vraag van 250 duizend vierkante meter meer of minder. Dit slaat deels neer in de nieuwbouw en deels in de leegstand. Het verklaart wel het grootste gedeelte van het verschil in leegstand in 2020 tussen GE en SE: ruim 2,5 miljoen vierkante meter.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat niet alleen vanuit de markt onzekerheden bestaan omtrent de leegstandsontwikkeling. Wanneer de overheden hierin een actieve rol gaan nemen (hoofdstuk 7), kan het aantal onttrekkingen (nog) sneller oplopen dan hier verondersteld. Om een significante invloed te hebben op de leegstand zullen de onttrekkingen echter met een factor 5 moeten toenemen om in 2020 de structurele leegstand te halveren. Het lijkt een niet erg realistische opgave.

6 Aanpassingsvermogen van de markt

De snelheid waarmee de overcapaciteit uit de markt kan verdwijnen, hangt af van de dynamiek rond de leegstaande kantoren. In de meeste gevallen gaat het om het herpositioneren oftewel afwaarderen van het gebouw, waardoor de concurrentiepositie verbetert of een alternatieve bestemming financieel aantrekkelijk wordt. De afboekingen in de markt en van leegstaande kantoren in het bijzonder lijken vooralsnog beperkt. Het duidt op een star aanpassingsvermogen. De starheid geldt in de visie van het EIB overigens met name op de korte termijn. Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk veronderstelt het EIB dat de markt op langere termijn wel degelijk de nodige flexibiliteit kent.

6.1 Incentives en neerwaartse prijsstarheid

De kantoorbeleggingsmarkt wordt in 2008 geraakt door de kredietcrisis. Door de terugval in financieringsmogelijkheden en dus scherpere rendementseisen van beleggers dalen de prijzen. De afwaardering die in 2008/2009 is genomen ligt volgens de ROZ index op ongeveer 10%.¹ Maar vanaf 2009 is duidelijk dat de markt ook te maken krijgt met de economische crisis; het is een 'double hit'. De gebruikersmarkt wordt geraakt en de vraag naar kantoorruimte loopt sterk terug. Tot huurprijsdalingen leidt dit vooralsnog echter niet. Net als gedurende de eerdere crises van begin jaren negentig en rond de eeuwwisseling worden de huurprijzen gekenmerkt door een neerwaartse starheid.

De neerwaartse druk op de huren wordt door de verhuurders opgevangen door het geven van kortingen in de vorm van investeringsbijdragen, verhuisvergoedingen of huurvrije jaren. Deze kortingen staan bekend als de zogenaamde 'incentives' die nodig zijn om een huurder over te halen het huurcontract te tekenen. De incentives kunnen in crisis jaren oplopen tot boven 20% (in extreme gevallen zelfs tot 40% of meer) van de waarde van een huurcontract. Ter indicatie, een incentive van 20% kan betekenen dat de huurder de eerste 2 jaar van een 10 jarig huurcontract geen huur hoeft te betalen. De incentives voorkomen in de slechte jaren dat huurprijzen snel dalen. Voor de goede jaren geldt dat de incentives eerst uit de markt verdwijnen voordat de huren gaan stijgen. De incentives dempen dus de huurprijsontwikkeling.

Voor de kantooreigenaren betekent het kunnen sturen met incentives dat de boekwaarde op de balans onveranderd kan blijven. Wordt de huurprijs namelijk met 10% verlaagd, neemt de waarde van het kantoor ook met 10% af. Wordt daarentegen de huurprijsverlaging middels incentives voorkomen, kan de boekwaarde onveranderd blijven. De incentives komen dan eenmalig ten laste van het resultaat. Het inzetten van incentives kan voor een deel de neerwaartse prijsstarheid in de kantorenmarkt verklaren. Hiermee is echter nog niet verklaard waarom de markt kennelijk een voorkeur heeft om middels deze incentives de prijsontwikkeling (schijnbaar!) te dempen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het bijvoorbeeld de verkoopbaarheid bevordert; een potentieel nieuwe eigenaar realiseert zich ook wel dat incentives nodig zijn om huurders aan zich te binden en zal hier bij het bepalen van de marktwaarde rekening mee houden. Wat verklaart het bestaan van incentives dan wel?

- Het gaat vooral om verwachtingen. Beleggers verwachten dat de markt op termijn herstelt en dat het leegstaande kantoor later tegen een hoge prijs kan worden verkocht. Nu een

¹ De ROZ index registreert de rendementsontwikkeling van beleggingen in kantoren door institutionele beleggers.

lagere contracthuur accepteren betekent dat het in de toekomst lastiger zal worden de verloren beleggingswaarde weer in te halen. In feite heeft de belegger de visie (of de hoop) dat het huidige huurniveau in de toekomst reëel is en dat nu dus niet hoeft te worden afgeboekt. De belegger heeft de voorkeur om eenmalig een incentive te verstrekken.

- Een oorzaak van de neerwaartse prijsstarheid ligt daarnaast in de fiscaliteit. Eén van de observaties van de Taskforce transformatie Utrecht was dat vanuit de fiscale regelgeving eigenaren het verlies vanuit een leegstaand kantoor mogen wegstrepen tegen de winst op andere panden. Het is een belastingvoordeel dat het verlenen van een incentive aantrekkelijker kan maken ten opzichte van het afboeken op de waarde van een kantoor.

- De hoge financieringsgraad van veel kantoorbeleggingen kan neerwaartse prijsaanpassing belemmeren. In de hoogtijdagen van de financiële markten zijn kantoorprojecten niet zelden tegen 70% of meer gefinancierd door vastgoedbanken. Het betekent dat beleggers een gering eigen vermogen in het kantoor hebben zitten. In goede tijden werkt de hoge financieringsgraad als een 'hefboom' op de inkomsten. In slechte tijden werkt de hefboom omgekeerd. Een financieringsgraad van bijvoorbeeld 70% betekent dat bij een prijsdaling van 10% beleggers een derde van het ingelegde vermogen kwijt zijn. En een prijsdaling van meer dan 30% is voor deze beleggers heel pijnlijk te accepteren omdat dan zelfs een negatief eigen vermogen resteert. Hoewel dit in theorie neutraal werkt op de vermogenspositie van beleggers, kan dan toch een voorkeur bestaan om ten koste van een eenmalig verlies de boekwaarde op peil te houden.

6.2 Institutionele aspecten marktwerking

Het starre aanpassingsvermogen van de markt is niet alleen vanuit het bestaan van incentives te verklaren. Verschillende institutionele kenmerken van de kantorenmarkt en het gedrag van betrokken partijen voorkomen dat hetzij neerwaartse prijsaanpassing tot stand komt, hetzij het aanbod afneemt door bijvoorbeeld renovaties of transformaties.

Rol van beleggers

Beleggers ervaren de leegstand zelf niet altijd als een probleem. Afwaarderen en/of ingrijpen heeft vanuit het perspectief van de belegger dan geen urgentie. Dit speelt met name wanneer een deel van de portefeuille of het gebouw niet leegstaat, en dus een 'acceptabel' rendement resteert. En het is een gegeven dat kantoren die echt volledig leeg staan schaars zijn.

Ook worden beleggers geconfronteerd met een prisoners' dilemma: een belegger die zijn verlies neemt en als eerste herstructureert vergroot de kans dat de omliggende eigenaren mee profiteren van de kwaliteitsverbetering van de locatie of net die ene huurder in het gebied wel binnenhalen.

Rol van financiers

Zoals aangegeven hebben financiers zeker in de hoogtijdagen tot boven de 70% van de kantoorbeleggingen gefinancierd met vreemd vermogen. Dat hierbij de risico's niet altijd even goed zijn gewaardeerd bewijst het uitbreken van de kredietcrisis. Het leidt tot een prijsdaling in de markt die niet alleen de waarde van het kantoor onder druk zet maar ook de waarde van de onderliggende financieringen. Met de prijsdaling van de kantoren neemt de financieringsgraad en dus het risicoprofiel toe. Voor een leeg kantoor wordt het probleem nog groter, wanneer beleggers niet meer in staat zijn om rente en aflossing te betalen. Het hogere risicoprofiel en het afboeken op financieringen zet de bedrijfsvoering van banken onder druk.

Banken zijn door de gevolgen van de kredietcrisis echter (nog) terughoudend om de confrontatie met de kantooreigenaar aan te gaan. De eigen financiële positie staat (nog) niet toe dat op de vastgoedfinancieringen fors wordt afgeboekt. Wat ontstaat, is een status quo waarbij zowel beleggers als hun financiers niet zijn gebaat bij afwaardering. Daarnaast beperkt de moeizame positie van financiers het verstrekken van nieuwe financieringen ten behoeve van een herontwikkeling of transformatie van het lege kantoor. Het bevordert, zeker op korte termijn, het oplossen van de leegstand niet.

Rol van taxateurs

De perceptie dat te weinig wordt afgeboekt in de kantorenmarkt is een vraagstuk dat ook speelt in taxatiepraktijk. Redenerend vanuit de taxatiemethodiek gaan Van Gool en Ten Have in 2006 in op het bestaan van luchtballen in vastgoedwaardering door onjuiste taxaties. De conclusie is dat, technisch gezien, de taxateur over de juiste instrumenten moet kunnen beschikken om een correcte waardering af te geven. En dus in principe geen structurele overwaardering zal afgeven. Wel wordt aangegeven dat met betrekking tot het correct waarderen van incentives, het gebruik van modellen en professioneler opdrachtgeverschap nog de nodige winst is te boeken. Ook wordt gewezen op het bestaan van 'smoothing' en 'lagging' van vastgoedtaxaties. Omdat taxateurs de waardering bijna per definitie moeten baseren op marktinformatie en referenties uit het 'verleden' bestaat de kans dat een marktomslag niet wordt geregistreerd en de taxaties najlen ('lagging') en dat grote uitslagen in de waarde worden gedempt ('smoothing'). Tot zeepbellen leidt dit overigens niet. In de huidige praktijk zou het bijvoorbeeld kunnen inhouden dat taxateurs de komende tijd langzaam verder zullen afwaarderen.

Een interessant element in de taxatiepraktijk is nog de beloningsstructuur. De taxateur wordt gewoonlijk afgerekend op basis van een percentage van de waarde van het te taxeren object. Hoe hoger de getaxeerde waarde, hoe hoger de inkomsten voor de taxateur. En dus ook omgekeerd: een afwaardering van 10% betekent 10% omzetsderving voor de taxateur. Economisch theoretisch gezien is het een perverse prikkel met onnodig extra druk op de objectiviteit en de integriteit van de betrokken adviseurs.

Rol van ontwikkelaars

Ontwikkelaars hebben niet zozeer invloed op het aanpassingsmechanisme in de markt maar hebben wel een vermeldingswaardige rol gespeeld bij het ontstaan van het overaanbod. Door de grote beleggingsvraag naar kantoren na 2002 is een soort premie ontstaan vanuit de marge tussen beleggingswaarde en stichtingskosten. Oftewel, beleggers zijn bereid geweest steeds meer te betalen voor een verhuurd nieuw kantoor waardoor het verschil tussen de beleggingswaarde en de bouwkosten opgeteld bij de grondkosten is toegenomen. Het is een premie die door ontwikkelaars (en de eindgebruikers zelf) veelvuldig is ingezet om nieuwbouwprojecten voor gebruikers aantrekkelijker te maken. De keuze voor nieuwbouw betekende in veel zelfs een besparing op de huisvestingslasten wat verhuizen een rationele beslissing maakt. Het gaat te ver om te stellen dat de ontwikkelaars van hieruit echt verantwoordelijk zijn voor het overaanbod, maar zij hebben, samen met gebruikers zelf, in gevallen wel een initiërende rol gespeeld.

De huidige leegstandsproblematiek is een uitdaging voor creatieve en visierrijke ontwikkelaars. Ontwikkelaars kunnen hier wederom een initiërende rol in nemen. Of ontwikkelaars deze rol wordt gegund hangt af van de participatie bereidheid van de andere betrokken partijen. De business case voor een herontwikkeling of transformatie is pas sluitend te krijgen wanneer ook draagvlak bestaat bij gebruikers, overheden en beleggers.

Rol van regelgeving

Regelgeving kan op gebouwniveau voor belemmeringen zorgen waardoor soms een renovatie maar met name een transformatie niet tot stand komt. Voor een grote renovatie is vrijwel altijd een bouwvergunning nodig die zal worden getoetst aan een eventuele gemeentelijke Bouwverordening, Welstandsnota, de Monumentenwet en de bepalingen in het vigerend bestemmingsplan conform de Wro. Vaak worden vanuit de gemeente en/of conform het Bouwbesluit aanvullende eisen gesteld aan het gebouw, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, veiligheid en kwaliteit. Het kan ertoe leiden dat de herontwikkeling of transformatie financieel minder aantrekkelijk wordt en dus niet tot stand komt.

Rol van de gemeenten

Gemeenten hebben vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid een verantwoordelijkheid wat betreft het voorzien in kantoorlocaties binnen de eigen gemeentegrenzen. Een stringent uitgifte beleid in de tweede helft van de jaren negentig heeft lange tijd de ontwikkeling van kantoren geremd. Pas naar het einde van de jaren negentig komt het besef dat de bestaande voorraad onvoldoende tegemoet komt aan de sterke (uitbreidings)vraag. Dit schaarste beleid wordt vervolgens losgelaten.

Het leidt er toe dat op grote schaal nieuwbouwplannen worden ontwikkeld. Ook na de crisis in 2001/2002 blijven de gemeenten ruimte houden voor een groot volume kantorennieuwbouw, hoewel voorverhuureisen strenger worden gehanteerd. Het betekent dat in veel gemeenten alleen gebouwd mag worden wanneer 70% of meer van het nieuwe kantoor is voorverhuurd. De planvoorraad is echter groot. Volgens de Neprom bezitten de gezamenlijke gemeenten zelfs nu nog een planvoorraad ter grote van de totale huidige leegstand. Zonder een toename in de netto kantorenvraag (die onwaarschijnlijk is, zie hoofdstuk 5) betekent het uitvoeren van die plannen dat de leegstand verdubbelt.

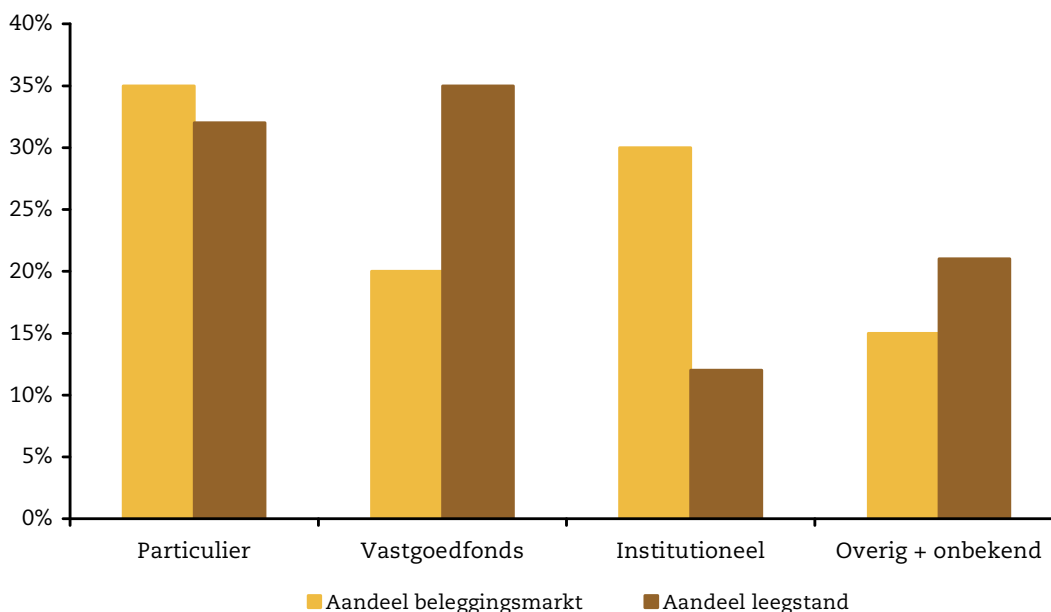
Het ruime uitgifte beleid van de gemeenten is te verklaren. De vestiging van grote kantoorhoudende organisaties betekent werkgelegenheid, vaak gevolgd door een groei van de bevolking en een stimulans op de hele lokale economie. Een sterke kantorensector geeft een gemeente een dynamische en aantrekkelijke uitstraling. En daarnaast, de uitgifte van grond voor kantoren is lucratief vanwege de hoge grondprijzen, wat niet zelden compenseert voor de gaten in de overige grondexploitaties. Het zijn oorzaken die er toe hebben kunnen leiden dat gemeenten met elkaar zijn gaan concurreren op de uitgifte van nieuwe locaties. Wat mede bijdraagt aan de overactiviteit en de olopende leegstand in de kantorenmarkt. Tot slot speelt ook hier een soort prisoners' dilemma. Wanneer een gemeente strikt omgaat met de uitgifte van grond kan een naastgelegen gemeente profiteren van extra dynamiek in de lokale kantorenmarkt door een ruim uitgifte beleid te hanteren. Naar de toekomst is het zaak dat gemeenten verstandig omgaan met het aanwijzen van nieuwe kantoorlocaties en het uitgifte beleid zo mogelijk bovenregionaal afstemmen. Het voorkomt concurrentie onder gemeenten, een overaanbod van nieuwe plannen en verder olopende leegstand.

6.3 Type belegger

De neerwaartse prijsstarheid en het aanpassingsvermogen aan een veranderende markt verschilt per belegger, waarbij de leegstand ook niet evenredig is verdeeld. Bij meer risicomijdende (institutionele) beleggers is de leegstand in de portefeuilles relatief beperkt. Deze beleggers zijn meer gericht op kwalitatief goede kantoren en locaties. Meer opportunistische beleggers (zoals de zogenaamde indirecte vastgoedfondsen) kennen de grootste leegstand (figuur 6.1). Ook buitenlandse beleggers hebben relatief meer leegstand in

het bezit dan beleggers uit Nederland waarbij mogelijk de lokale marktkennis mee heeft gespeeld.

Figuur 6.1 Leegstand naar eigendom



Bron: Jones Lang LaSalle, Bak

Behalve de risicoperceptie bepaalt ook de slagvaardigheid en de flexibiliteit van de belegger in welke mate kan worden ingespeeld op de ontstane leegstand. De slagvaardigheid heeft vooral betrekking op de ruimte om af te kunnen waarden en extra investeringsvermogen aan te trekken. Hoe slagvaardiger een belegger, hoe sneller de noodzakelijke actie wordt ondernomen om het verlies (leegstand) te beperken. Particuliere en institutionele beleggers zijn relatief slagvaardig en flexibel. Een fluctuerende waarde hoort bij de risico's van het beleggen en deze partijen kunnen hier vaak op inspelen. Het geldt ook voor de beursgenoteerde vastgoedfondsen. Niet-beursgenoteerde oftewel indirecte vastgoedfondsen kennen een meer starre structuur. De fondsen hebben meestal meerdere aandeelhouders (stille vennoten) waardoor de besluitvorming complexer is. Stille vennoten hebben formeel ook geen handelingsbevoegdheid. Daarnaast kunnen beperkingen in de statuten zijn opgenomen waarin bijvoorbeeld kan staan dat het fonds enkel mag optreden als belegger en niet als (her)ontwikkelaar. Tot slot kennen deze fondsen gemiddeld een zeer hoge financieringsgraad. Wanneer het eigen vermogen hierdoor bijvoorbeeld slechts 20% bedraagt, betekent een (in deze tijd niet onwaarschijnlijke) afwaardering van 20% dat de aandeelhouders hun hele vermogen kwijt zijn. Het is een drempel om de afboeking te nemen. De hoge financieringsgraad maakt het in deze situatie ook lastig verdere financiering aan te trekken, bijvoorbeeld om een noodzakelijke renovatie of transformatie te financieren.

6.4 Op gebouwniveau: verouderde locatie of kantoren

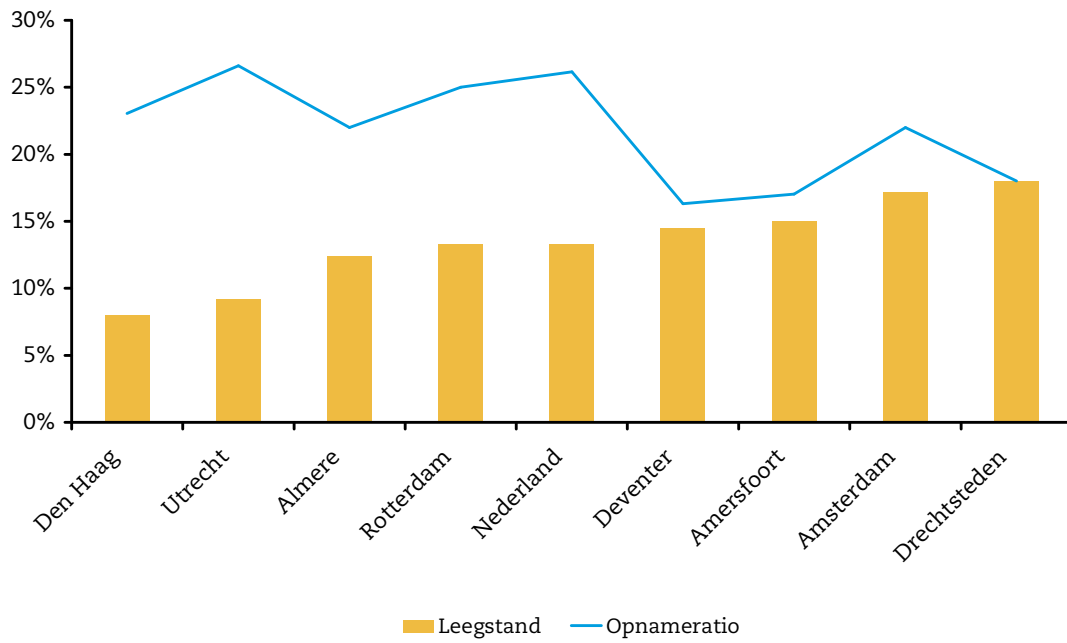
Op marktniveau is een aantal aspecten gegeven waarom het aanpassingsmechanisme op korte termijn star verloopt. Op gebouwniveau bestaan echter grote verschillen. Zoals gezegd hangt het af van het type eigenaar in welke mate flexibel en slagvaardig met leegstand kan worden omgegaan. Maar ook per locatie zijn de verschillen groot. Leegstandspercentages kunnen zelfs een relatief begrip worden, zoals voor de Amsterdamse Zuidas.

Marktpotentie: locatie

De locatie van het leegstaande kantoor is bepalend voor de potentie om, al dan niet vanuit renovatie, als kantoor weer in gebruik te worden genomen. Het gaat dan om de verhouding tussen de vraag naar kantoren en de leegstand. Dit ratio verschilt per locatie. In de grote steden Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam is weliswaar de leegstand opgelopen de afgelopen twee jaren maar is de vraag op een relatief hoog niveau gebleven. Het betekent dat de verhuurkansen van lege kantoren aanzienlijk blijven. In de wat meer perifere gebieden is niet alleen de leegstand sterk opgelopen maar is tegelijkertijd de vraag teruggevallen. Met het ruimere aanbod in de kantorenmarkten van de kernsteden kiezen gebruikers toch eerder voor een vestiging in de G4.

In figuur 6.2 is het leegstandspercentage en de opnameratio met elkaar vergeleken van de kantorenregio's van enkele representatieve steden. De opnameratio wordt bepaald door het gemiddelde transactievolume van de afgelopen 5 jaar te delen door de actuele leegstand. Het geeft een indicatie van de 'gezondheid' van een markt; de snelheid waarmee de leegstand in een lokale markt kan oplossen. In de verhouding tussen leegstand en opnameratio is een zeker omgekeerd verband te herkennen. Alleen Amsterdam valt er met één van de hoogste leegstandspercentages en een relatief hoge opnameratio van 20% enigszins buiten. Het wil zeggen dat in Amsterdam ondanks de hoge omvang van de leegstand, deze in 5 jaar door de markt kan zijn opgenomen – in de (onwaarschijnlijke) veronderstelling dat geen nieuwbouw wordt toegevoegd en verhuizende bedrijven binnen Amsterdam geen leegstand achterlaten.

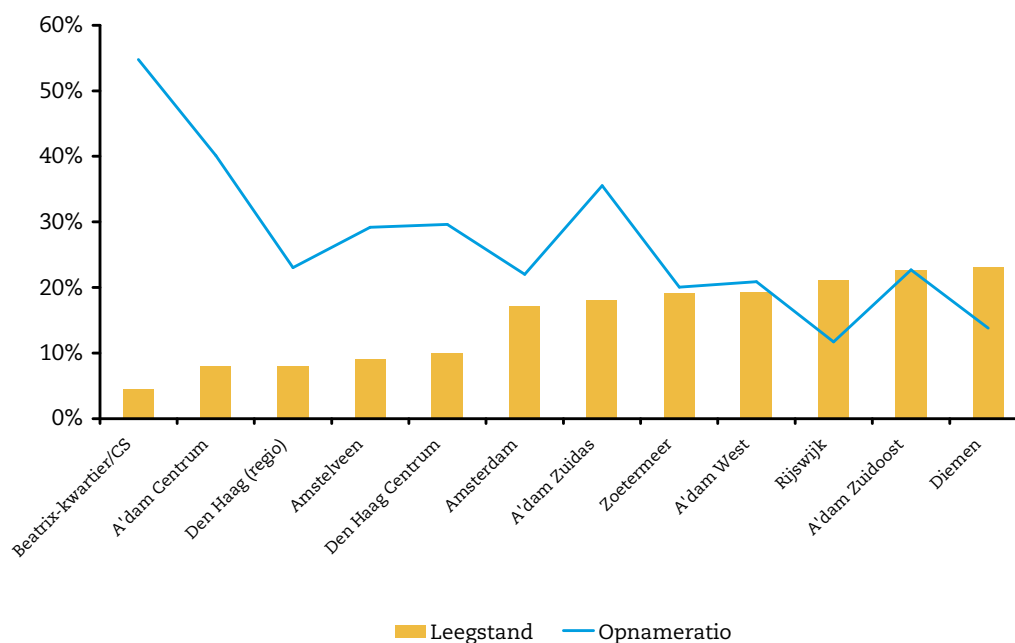
Figuur 6.2 Verhouding tussen vraag en aanbod in verschillende stedelijke regio's



Bron: Dynamis, Bak, EIB

De verschillen zijn niet alleen groot tussen de kantorenregio's onderling maar ook binnen de steden zelf is een tweedeling te herkennen tussen gewilde en ongewilde locaties. In navolgende figuur 6.3 is de verhouding gegeven tussen vraag en aanbod in enkele sublocaties van Den Haag en Amsterdam. Ook hier is duidelijk zichtbaar dat sprake is van krappe locaties als Den Haag Beatrixkwartier/CS en Amsterdam Centrum en ruime locaties als Diemen, Amsterdam Zuidoost en Rijswijk.

Figuur 6.3 Verhouding tussen vraag en aanbod in verschillende locaties



Bron: Dynamis, Bak, EIB

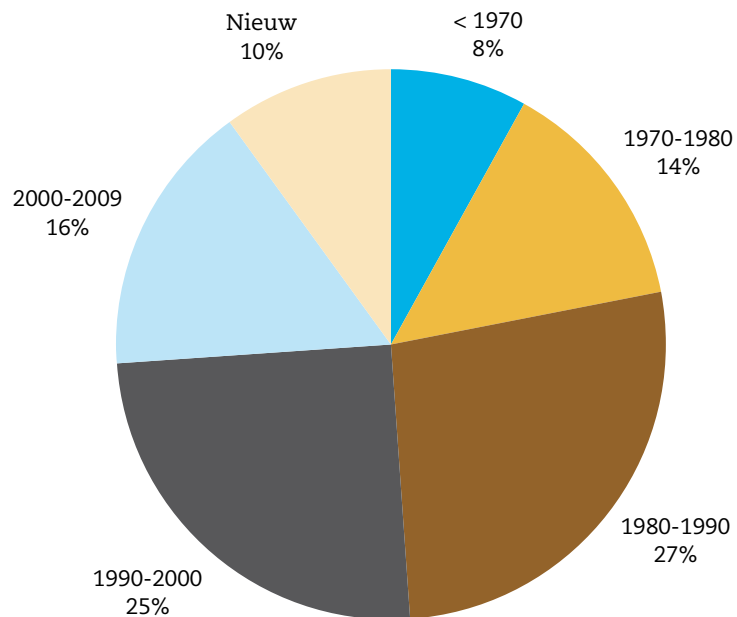
De analyse maakt duidelijk dat de potentie voor leegstaande kantoren om een gebruiker te vinden per locatie verschilt. De situatie op de Amsterdamse Zuidas, waar relatief veel lege nieuwbouw is opgeleverd, verschilt duidelijk van Amsterdam Zuidoost. De Zuidas kent weliswaar een hoge leegstand maar de vraag is hoog gebleven. Als al sprake is van leegstand, bijvoorbeeld omdat het gebouw is verouderd, betekent een huurprijsverlaging of renovatie in deze sterke markt dat de kans groot is dat het gebouw alsnog wordt verhuurd. De hoge leegstand heeft in Amsterdam Zuidas daarnaast een relatieve waarde. Het is een groeilocatie met veel dynamiek waar het bestaan van een hogere frictieleegstand dan 5% wenselijk is. Het voorziet in een toekomstige vraag en verkleint de kans op het ontstaan van een varkenscyclus. Aan de andere kant van het spectrum zitten gebieden als Rijswijk en Diemen. De kans dat zelfs voor een nieuw kantoor nog een huurder wordt gevonden, is vele male kleiner. De oplossing voor de leegstand zal hier eerder in transformaties gezocht dienen te worden. Dat ook voor transformaties de potentie per locatie verschilt, moge duidelijk zijn.

Marktpotentie: bouwjaar

De kwaliteit van de leegstand is als naar bouwjaar wordt gekeken goed. Voor kantoren wordt economisch en bouwtechnisch vaak een afschrijvingstermijn van 40 jaar aangehouden. Bijna 80% van de leegstaande kantoren is echter jonger dan 30 jaar (figuur 6.4). En met 51% is maar liefst meer dan de helft van de leegstaande kantoren na 1990 gebouwd en dus jonger dan 20 jaar. Het grote aantal relatief nieuwe gebouwen dat leegstaat, is deels te wijten aan de verschillende dynamiek binnen locaties. Veel van de nieuwere

gebouwen zijn in 'overloop' regio's of locaties gebouwd waarvan inmiddels duidelijk is dat de vraag (grotendeels) is weggevallen. Het is waarschijnlijk dat een groot deel van deze nieuwe gebouwen leeg blijft.

Figuur 6.4 Leegstand naar bouwjaren



Bron: DTZ, Dynamis

7 Tot slot: overheidsinterventie

De leegstand zal, zeker op korte termijn, niet uit de kantorenmarkt verdwijnen. En ook op lange termijn hoeft niet op een herstel vanuit de vraag te worden gerekend. Het betekent dat het marktevenwicht niet vanuit de werkgelegenheidsgroei zal terugkeren – zoals eind jaren negentig het geval was. Het evenwicht moet van de aanbodzijde komen. De leegstand is te zien als overcapaciteit, waarbij dit overaanbod op korte termijn wordt gekenmerkt door een neerwaartse starheid in het volume en in de prijs. Op lange termijn mag echter enig ‘zelfreinigend vermogen’ van de markt worden verwacht. Door afwaarderingen gevolgd door herontwikkeling of herbestemming zal het aanbod teruglopen terwijl prijsdaling via de prijselasticiteit van de vraag tot een (beperkte) toename van het gebruik leidt. Desalniettemin blijft ook op langere termijn de leegstand omvangrijk. De vraag is dan of met betrekking tot het leegstandsprobleem overheidsinterventie in de rede ligt.

7.1 Overheidsinterventie

De belangrijkste legitimatie voor overheidsingrijpen ligt bij ruimtelijke kwaliteit: door transformaties kan mogelijk een sterkere ruimtelijke structuur ontstaan. Zo zouden er mogelijkheden kunnen liggen om woningbouwlocaties vrij te spelen, zodat kostbare andere ingrepen elders kunnen worden vermeden. Ook zou de leefbaarheid in een gebied mogelijk kunnen worden versterkt door de leegstand in kantoren terug te dringen. Een belangrijke implicatie van deze insteek is dat de overheid geen leegstandsbeleid moet gaan voeren, maar een ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Daar waar transformaties en herstructureringen belangrijke positieve effecten ruimtelijke effecten hebben kan overheidsinterventie in de rede liggen. Daar waar beperking of opheffing van leegstand geen positieve externe effecten heeft, kan het beter aan de markt worden overgelaten. Ook als dit langdurige leegstand betekent.

Een eerste constatering is dat er sprake is van coördinatieproblemen. Partijen moeten samen worden gebracht en succesvolle transformaties moeten vanuit regelgeving mogelijk worden gemaakt. Het ligt in de rede dat gemeenten hier eerst aan zet zijn. Bij grensoverschrijdende samenhangen komen provincie en/of het Rijk in beeld. Het gaat hier dan in eerste instantie om een faciliterende rol, waaronder ook het ontwikkelen en verspreiden van kennis inzake de aanpak van dergelijke transformaties ('best practices' in beeld brengen en kennisuitwisseling op gang brengen). In het geval van regio overstijgende belangen, of eventueel binnen regio's tegengestelde belangen kunnen provincie en/of het Rijk ook een rol als coördinator vervullen. Het is een rol die vooral relevant wordt in gevallen van ongewenste concurrentie op lokaal niveau, en/of wanneer er sprake is een soort prisoners' dilemma voor gemeenten.

In situaties waarin transformaties maatschappelijk rendement hebben, maar onvoldoende bedrijfseconomisch rendement bieden, kan zowel een ordenende als een financiële rol voor publieke partijen aan de orde zijn. Te denken valt aan specifieke aanbodrestricties voor nieuwe kantoren gedurende een bepaalde periode of investeringen in woningbouw, publieke ruimte of infrastructuur. Ook zou de overheid een onrendabele top kunnen afdekken, als de maatschappelijke baten dit rechtvaardigen. Ook hier lijkt het adagium 'regio's op eigen kracht' van toepassing. Het initiatief tot en de bekostiging van initiatieven zou in eerste instantie bij regionale overheden thuis horen. Indien de bekostiging uitgaat boven de mogelijkheden van de regio's, zou het Rijk ook financieel kunnen participeren om de

maatschappelijke gewenste uitkomsten te realiseren. Dit laatste kan ook gelden indien de baten van beleid een duidelijk bovenregionaal karakter hebben.

Generiek beleid lijkt minder in de rede te liggen, waarbij wordt aangetekend dat mogelijke instrumenten in dit kader slechts verkennend zijn onderzocht (zie volgende paragraaf). De reden dat maatwerk in de rede ligt, is dat regionale en lokale situaties sterk verschillen en dat de maatschappelijke baten van transformaties ook sterk kunnen verschillen. Er is leegstand die mogelijk in het geheel geen negatieve maatschappelijke consequenties heeft en waarvan de overheid zich dan niet de probleemeigenaar zou moeten maken. Generieke heffingen of een moratorium op al het aanbod lijken in dit licht niet doelmatig. Partijen kunnen bij heffingen bovendien het gevoel krijgen dat men een dubbele rekening krijgt voorgespiegeld. Eerst zijn huurders weggetrokken door veel nieuw aanbod van andere partijen – met goedkeuring vanuit de overheden – waarna partijen van bestaande kantoorruimtes forse inkomstendervingen hebben geleden en daarbovenop komt dan nog eens een heffing voor deze leegstand. Ook bij aanbodrestricties lijkt maatwerk meer voor de hand te liggen dan het generiek ontmoedigen van al het aanbod, waarmee iedere dynamiek wordt stopgezet. Het is overigens niet zo dat generieke beleidsopties hiermee volledig gediskwalificeerd worden. In het geval de effectiviteit van bijvoorbeeld een (per definitie) generieke fiscale maatregel opweegt tegen de verstorende gevolgen daarvan, en geen efficiënt alternatief beschikbaar is, kan generiek beleid toch wenselijk zijn. Het maken van deze belangrijke afweging strekt echter verder dan het kader van deze rapportage en verdient nader onderzoek.

Tot slot is een belangrijk kenmerk van de leegstand dat deze voor een deel neervalt in de bezettingsgraden van gebouwen. Dit betekent dat een deel van de leegstand geen betrekking heeft op geheel leegstaande gebouwen. Het is een belangrijk administratief obstakel voor veel generieke maatregelen. Generieke maatregelen kunnen voornamelijk marktbreed processen iets bespoedigen, maar grijpen niet aan bij lokale omstandigheden en kunnen daardoor wisselend resultaat per locatie opleveren. Ook variëren de achtergronden van de leegstand van gebied tot gebied, waardoor beginnen met een gebiedsgerichte aanpak het meest voor de hand ligt. Via een gebiedsgerichte aanpak kan gericht aangegrepen worden bij de achtergronden van de leegstand en de mogelijkheden van die specifieke locatie.

7.2 Verkenning maatregelen

Zoals aangegeven is een aantal maatregelen verkennend onderzocht. Een nader onderzoek naar de effectiviteit en de efficiëntie van deze instrumenten of 'best practices' in het buitenland valt echter buiten het kader van dit rapport. De analyse blijft beperkt tot een meer normatieve beschouwing van enkele maatregelen zoals deze in de praktijk al worden besproken.

Ruimtelijk beleid

1) Het voeren van een selectief uitgiftebeleid. Dit kan in de lijn van de zogenaamde SER ladder (1999), die stelt dat ten eerste de reeds beschikbaar gestelde ruimte dient te worden benut, al dan niet na een herstructurering. Dit werkt zolang in de praktijk een gebiedsgerichte aanpak niet te veel wordt beknot.

Ten tweede stelt de ladder dat op meervoudig ruimtegebruik gestuurd dient te worden. De derde optie is om een uitbreiding van het ruimtegebruik te zoeken, maar alleen wanneer de eerste twee onvoldoende te bieden hebben:

“Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies

en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.”

Het is geen pleidooi om een streng schaarste beleid te voeren; dit verstoort een efficiënt vestigingsgedrag van gebruikers en werkt juist averechts op herontwikkeling activiteit. Zittende eigenaren hebben onder een streng schaarste beleid meer kans een huurder te vinden en blijven daardoor langer afwachten.

Wel is de aanbeveling aan gemeenten om selectief zijn in het ontwikkelen van kantoorlocaties. De werkgelegenheidsontwikkeling moet niet overschat worden, zeker niet nu die landelijk om een historisch laag niveau komt te liggen. De boodschap is dat gemeenten nadrukkelijker keuzes moeten maken, en er niet meer op kunnen vertrouwen dat werkgelegenheidsgroei de crisis in de kantorenmarkt en de leegstand vanzelf oplost.

2) Houd vast aan hoge grondprijzen voor kantoren. Hoge grondprijzen kunnen voorkomen dat ongewenste projecten doorgang vinden. Alleen hoogwaardige projecten met zekere rendementen kunnen een hoge grondprijs opbrengen.

3) Gebruik in het traject rond bestemmingsplannen en aanvragen van bouwvergunningen de ruimte die er binnen de regelgeving is om herontwikkeling en –bestemming mogelijk te maken. Hier geldt dat lokale overheden de huidige mogelijkheden maximaal moeten benutten, en dat resterende knelpunten om aanpassingen vragen. Zie voorgaand de besproken rol van het Rijk.

Heffingen

4) De VNG overweegt een heffing of belasting (bijvoorbeeld een hogere ozb) op de leegstand. Het maakt het lege gebouw duurder, beleggers komen eerder in de problemen, financiers komen sneller in actie. Afwaardering en herontwikkeling worden eerder urgent. In België en Groot-Brittannië is de belasting ingevoerd, al lijkt sprake van een wisselend succes. Het schijnt in die zin effectief te zijn dat eigenaren van leegstaande panden in elk geval actie ondernemen. De efficiëntie kan echter ter discussie worden gesteld. Een leegstandsheffing werkt op marktniveau verstoring. Dit komt doordat het middel niet gericht ingezet kan worden en veel administratieve druk oplevert. De markt is daarnaast gebaat bij een zekere frictie- en conjuncturele leegstand. Ook de ‘goede’ eigenaren met ‘goede’ lege kantoren worden getroffen. En daarnaast is het lastig een ‘juiste’ leegstandsheffing te bepalen voor kantoren die deels leegstaan, als dit al administratief succesvol geregistreerd kan worden.

5) Het tijdelijk afschaffen van de overdrachtsbelasting of het verstrekken van herstructureringsubsidies (slooppremie) werkt stimulerend op de herontwikkeling. Het is een verkapte subsidie en maakt het financiële plaatje om tot herontwikkeling te komen aantrekkelijker.

6) Flexibel omgaan met erfpachtafspraken (gemeenten). Indien het pand op erfpacht staat, volgt na een bestemmingswijziging of uitbreiding een andere erfpacht. De waarde van de grond wordt dan opnieuw berekend en indien van toepassing, opnieuw afgerekend. Het kan herontwikkeling duur maken; enige flexibiliteit ten behoeve van gewenste initiatieven kan dan helpen.

7) Systemen met een verwijderingsbijdrage of ‘statiegeld’ op nieuwe kantoren creëren een reserve waaruit sloop en herontwikkeling kan worden bekostigd aan het einde van de levensduur van het kantoor. Het is een systeem wat op meer kapitaalgoederen succesvol wordt toegepast maar heeft in de kantorenmarkt ook een verstoring effect.

Kantoorbeleggers op een goede locatie met een gezond beleggingsprofiel betalen mee aan het afdekken van het leegstandsrisico van meer opportunistische kantoorbeleggers op slechte locaties. Dit is in theorie op te lossen met een restitutie na een bepaalde looptijd.

8) Het invoeren van een baatbelasting. Voor verschillende beleidsopties bestaat het risico van 'free rider' gedrag van zittende eigenaren. Door middel van baatbelasting op lokaal/regionaal niveau profiterende betrokken beleggers laten meebetalen aan de nodige investeringen. Het is een instrument dat het prisoners' dilemma van beleggers helpt te omzeilen.

8 Bronnen

Statistieken

CBS Statline

DTZ

EIB

JLL

Neprom

NVM

ROZ/IPD

Rudolf Bak

Literatuur

CPB (2006a), Welvaart en Leefomgeving, CPB: Den Haag.

CPB (2006b), Welvaart en Leefomgeving: Achtergronddocument, CPB: Den Haag.

Dewulf, G., H. de Jonge (1994), De Toekomst van de Kantorenmarkt 1994-2015, Technische Universiteit Delft: Delft.

DTZ (2010a), Nederland compleet: Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt.

DTZ (2010b), Vertrouwen golft: De markt voor beleggingen in Nederlands commercieel onroerend goed.

DTZ (2010c), Het aanbod veroudert: De Nederlandse markt voor kantoorruimte.

Dynamis (2010), Spreekende Cijfers Kantorenmarkten '10.

Economisch Instituut voor de Bouw (1992), Kantoren in gebruik, EIB: Amsterdam.

Eichholtz, P. (2002), Meer kantoren dan banen, ESB, 87e jaargang, nr. 4389, pagina 899, 13 december 2002.

FGH Bank (2010), FGH Vastgoedbericht 2010: FOCUS op een Nieuwe realiteit.

Gemeente Amsterdam (2009), Beleggers met leegstaand kantoorvastgoed in kaart: Waarom een belegger in kantoorvastgoed niet over gaat tot verkoop of transformatie van leegstaand vastgoed.

Gool, P. van, G.M. ten Have (2006), Luchtbellen in vastgoedwaarderingen door verkeerd gebruik taxatiemethoden, Property Research Quarterly, Maart, p. 18-25 (2006).

Gorter, E. en Olden H. (2007), Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, Stogo: Utrecht.

- Hermans, M. (2004), Het herbestemmen van kantoren naar woningen: Stand van zaken en aanbevelingen voor proefprojecten, SEV: Rotterdam.
- Jones Lang LaSalle (2009), Dutch Capital Markets Bulletin 2009: Private Investors.
- Jones Lang LaSalle (2010), Dutch Office Market Outlook 2010: Randstad Core Markets.
- Korteweg, P.J. (2002), Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging? Dissertatie Universiteit Utrecht.
- Muñoz Gielen, D. (2009), Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt, Rooilijn jaargang 42 (2009), nummer 3.
- Neprom/DTZ (2001), Aanbodmonitor Kantoren.
- Neprom/DTZ (2002), Aanbodmonitor Kantoren.
- Nicis (2006), Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed: Een handreiking voor gemeenten, Nicis: Den Haag.
- NVM (2010), Stand van zaken: Nederlandse kantorenmarkt.
- Remøy (2010), Out of Office: A Study on the Cause of Office Vacancy and Transformation as a Means to Cope and Prevent, proefschrift, Technische Universiteit Delft: Delft.
- Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed (2008), De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming, Atelier Rijksbouwmeester: Den Haag.
- SBR (2009), Transformatiewijzer.
- SenterNovem (2009), Infobladen: Herbestemming van gebouwen, WWW<http://www.senternovem.nl/mmfiles/factsheet_herbestemming_van_gebouwen_tcm24-316898.pdf>.
- SER (1999), Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, SER:99/17, SER: Den Haag.
- Taskforce transformatie (2010), Conclusies, bevindingen en aanbevelingen van de Taskforce transformatie, Provincie Utrecht: Utrecht.
- Zonneveld, J. (2010), Lege kantoren: nieuwe woningen, Binnenlands Bestuur, 19 maart 2010.
- Zuidema, M.V. (2006), Vraag naar kantoren tot 2015, EIB: Amsterdam.
- Interviews**
- Gerben van Dijk (SBR)
- Ronald Haan (controller, oud MPC; indirecte vastgoedbelegger)
- Anoniem (institutionele belegger, asset manager)
- Rudof Bak (kantorenonderzoeker)
- Paul Kersten (beleidsmedewerker kantoren, gemeente Den Haag)
- Piet Korteweg (Ruimtelijke Geografie Utrecht, expert veroudering van kantoorgebouwen)

