

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2011

Hierbij bied ik u het toegezegde Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren (brief 32 500-XII, nr. 62, d.d. 14-11-2011).

In 2010 stond ongeveer 14% van de kantoorruimte in Nederland leeg. Op sommige bedrijventerreinen of kantoorparken ging het zelfs om een derde van de ruimte. Deze leegstand is voor een groot deel structureel en neemt in de toekomst alleen maar toe. Onder andere omdat de beroepsbevolking niet meer groeit en daarnaast door vernieuwingen als «Het Nieuwe Werken».

Leegstand is verspilling van ruimte en kapitaal. Op de Kantorentop van 25 mei 2010 besloten alle betrokken partijen gezamenlijk het probleem aan te pakken. Gemeenten, provincies, banken, beleggers, projectontwikkelaars en ik zelf zijn akkoord met een gezamenlijk actieprogramma dat de groeiende leegstand moet terugdringen. Het actieprogramma bindt deze partijen bij dit dossier. Het gaat om organisaties van beleggers (IVBN, VastgoedBelang), projectontwikkelaars (NEPROM), van gemeenten (VNG) en provincies (IPO). Het actieprogramma wordt ook gesteund door een gebruikersorganisatie (CoreNet) en een bank (ING Real Estate Finance). Deze partijen hebben zich inmiddels gecommitteerd aan de acties en over de voortgang zal ik tweemaal per jaar met hen overleg voeren.

Het actieprogramma pakt de leegstand op drie manieren aan:

- 1) Herontwikkeling, transformatie en sloop
- 2) Maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren
- 3) Betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming.

Zoals uit het bovenstaande blijkt is het aanpakken van leegstand een probleem van veel betrokken partijen. In het actieprogramma onder-

kennen overheden en marktpartijen hun eigen rol en pakken die op. Om gemeenten, provincies en bedrijven te helpen, neem ik het voortouw door vraag en aanbod van kantoorruimte in kaart te brengen. Daarnaast kijk ik naar mogelijkheden om planologische, juridische en fiscale regels beter te benutten om leegstand aan te pakken, en zoek ik naar kansen om belemmeringen in huidige wetten en regels voor sloop en transformatie (kantoren gebruiken voor andere doeleinden) weg te nemen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren

Inleiding

«De grote omvang van de structurele leegstand van kantoren in Nederland neemt problematische vormen aan. Een hoge structurele leegstand is verspilling van ruimte en kapitaal en is ook voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling nadelig. Dit moet met vereende krachten worden aangepakt!»

Dat waren de conclusies van de Kantorentop van 25 mei jl. te Rijswijk. Dit actieprogramma maakt de toen uitgesproken intenties concreet door acties en verkenningen te formuleren, gericht op vermindering van de grote structurele kantorenleegstand en het voorkómen van verdere leegstand. Het is de gezamenlijk geformuleerde inzet om de komende jaren een beter werkende markt voor kantoren te bewerkstelligen, die inspeelt op de kwantitatieve én kwalitatieve vraag, het economisch vestigingsklimaat versterkt en zorgt voor waardecreatie op lange termijn. En dat niet alleen op het niveau van individuele vastgoedobjecten, maar op gebiedsniveau. Het gemeenschappelijk streven is een doelmatige en efficiënte aanwending van ruimte en kapitaal.

Wat is het probleem¹?

Van de vierkante meters kantoren (50 mio m² voorraad) staat momenteel 1 op de 6 vierkante meters leeg. Het vooruitzicht van die leegstaande kantoren is voor een groot deel somber. De huidige situatie op de kantorenmarkt is niet conjunctureel maar structureel van aard. Dat wil zeggen dat het niet waarschijnlijk is dat er nog een huurder voor de leegstaande kantoren gevonden zal worden. De kantorenwerkgelegenheid zal namelijk nauwelijks meer stijgen en na 2020 naar verwachting zelfs dalen, veroorzaakt door een dalende beroepsbevolking en minder ruimtegebruik per werknemer door trends zoals «het nieuwe werken». Werknemers hoeven niet perse meer in een kantoor te werken, door de ICT kunnen ze overal werken en bedrijven spelen daarop in met flexibele kostenbesparende werkplekconcepten. Dit zorgt voor minder toekomstige vraag naar vierkante meters kantoor.

Waar willen we naar toe?

We willen toe naar een beter werkende markt voor kantoren, die inspeelt op de vraag, ook in kwalitatieve zin, onze internationale concurrentiepositie versterkt en zorgt voor waardecreatie op lange termijn. Daarbij zou de oriëntatie, niet gericht moeten zijn op individuele vastgoedobjecten, maar op gebieden. Het gemeenschappelijk streven is een doelmatige en efficiënte aanwending van ruimte en kapitaal.

Ten opzichte van de huidige werkwijze vergt dat een forse perspectiefwijziging van alle betrokken partijen:

- van sturing op uitbreiding naar sturing op voorraad,
- van kantoren als financieel product en verdienmodel naar huisvestingsproduct voor de gebruiker,
- van korte naar lange termijn betrokkenheid,
- van adhoc besluiten naar ruimtelijke ordening gericht op duurzame locaties
- van gemeente als actieve speler naar overheid als marktmeester,
- van ieder voor zich naar (bestuurlijke) samenwerking,
- van aanbodplanning naar voorzien in daadwerkelijke vraag,
- van monofunctionele locaties naar multifunctionele locaties met stedelijke kwaliteit,

¹ Zie voor een uitvoerige analyse en cijfermatige onderbouwing het EIB rapport Kantorenleegstand, probleemanalyse en oplossingsrichtingen, juni 2010 en het rapport analyse van de marktwerking november 2010.

- van pandniveau naar gebiedsniveau,
- van het ontwikkelen van nieuwe locaties naar herontwikkeling en vernieuwing op bestaande locaties.

Deze perspectiefwijziging heeft enige tijd nodig, want het gaat om een omslag in denken en doen. Maar de urgentie is evident. Daarom zijn er, naast acties die op de korte termijn effect sorteren, acties nodig met een meer structureel karakter, die de omslag bevorderen en concreet maken.

Wat gaan we daarvoor doen?

Een beter werkende kantorenmarkt vergt een afgewogen mix van overheids- en marktacties en van generieke en gebiedsgerichte oplossingen. Eigenaren met leegstaand vastgoed moeten gestimuleerd worden om kantoren te transformeren of te herontwikkelen. De (decentrale) overheden zijn verantwoordelijk voor de fiscale, bestuurlijke en ruimtelijke afbakening van het speelveld. Op regionaal niveau betekent dat betere planning en bestuurlijke samenwerking. Binnen dat speelveld zijn het marktpartijen die op gebiedsniveau aan de slag gaan om op marktgerichte en creatieve wijze de gebruiker van kantoorruimten te bedienen, maximaal gebruik makend van de bestaande voorraad. Bij nadere analyse blijkt dat het Rijk op generiek niveau zijn bijdrage kan leveren. Bijvoorbeeld door knelpunten op gebied van (bouw)regelgeving aan te pakken, en door transformatie naar een andere (tijdelijke) bestemming beter mogelijk te maken. Ook zijn er signalen uit de markt dat de huidige fiscale regelgeving weinig prikkels bevat om leegstand van kantoren tegen te gaan en actief te gaan transformeren.

Een succesvolle aanpak berust op drie pijlers:

1. de markt zet in op voortvarende herontwikkeling en transformatie van leegstaande kantoren in gebiedsgerichte pilots
2. de markt zet in op het gezond maken van de kantorenmarkt door het verleggen van de focus van quick wins naar lange termijn betrokkenheid
3. gemeenten en provincies zorgen voor evenwicht tussen vraag en aanbod van kantorenlocaties door betere regionale planning en samenwerking

Hieronder worden de drie acties verder beschreven.

1. Herontwikkeling, transformatie en sloop

Inleiding

De aanpak van bestaande leegstand is maatwerk. Het vraagt rekening te houden met de regionale marktomstandigheden, de kenmerken van de afzonderlijke locaties en uiteindelijk van afzonderlijke panden. De betreffende eigenaren, beleggers en ontwikkelaars zijn daarbij primair aan zet.

Verdeeld over het land wordt binnen een regionale context ervaring opgedaan in toepassing van bestaande en nieuwe instrumenten en methoden gericht op transformatie, sloop, onteigening en herontwikkeling van gebieden.

MARKTPARTIJEN EN DECENTRALE OVERHEDEN

Actie 1. Herontwikkeling, herstructurering, transformatie, sloop en onteigening door middel van minimaal tien experimenteergebieden in regionale samenwerkingsverbanden.

Trekkers: (leden van) Neprom, IVBN, VB en ING REF en gemeenten
Betrokken: metropoolregio Amsterdam, provincie Utrecht, regio Heerlen, IPO, VNG e.a.

Wat: Betreffende markt- en overheidspartijen pakken op gebiedsniveau leegstand aan. Daarbij vindt onder meer een verkenning plaats van bestaand en nieuw instrumentarium. Ervaringen moeten leiden tot aanbevelingen voor de aanpak van bovengemiddelde leegstand op andere locaties, ten aanzien van financierings-, fiscale en juridische aspecten. Focus op tien experimenteergebieden.

Gereed: *(aanbevelingen) December 2011*

2. Maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren

Inleiding

Een beter werkende kantorenmarkt is gebaat bij investeringen die gericht zijn op de lange termijn. Dat wil zeggen dat de bruikbaarheid voor uiteenlopende gebruikers, de verhuurbaarheid gedurende enkele tientallen jaren en het effect van het pand op het omliggende gebied integraal in de investeringsbeslissing worden meegenomen. Daartoe is meer inzicht is nodig in het financieel functioneren van de kantorenmarkt. De vraag is of sprake is van intransparantie in de prijsvorming, wat de gevolgen daarvan zijn en of dit is op te lossen.

MARKTPARTIJEN

Actie 2. Afspraken vastleggen door marktpartijen:

Trekkers: NEPROM, IVBN, VB, Banken

Betrokken: banken en grote gebruikers

Wat: Trekkers stellen gezamenlijk een pakket maatregelen voor om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren. Het doel is om binnen de eigen organisaties en onderling tot afspraken te komen en daarmee bij te dragen aan het voorkomen van meer leegstand in de toekomst.

Ervaringen uit het buitenland worden hierbij mede betrokken.

Gereed: *medio 2011*

3. Betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming

Inleiding

Om deze actie te kunnen realiseren is het essentieel om een goed en algemeen geaccepteerd inzicht te hebben in de marktvrage naar kantoorruimte, uitgedrukt in vierkante meters, kwaliteit en prijscategorie. Het is zinvol om hiervoor verschillende scenario's uit te werken en rekening te houden met regionaal uiteenlopende ontwikkelingen in demografie en economie. En de invloed van het «nieuwe werken» op het gebruik van kantoren hierin te betrekken. Kantoormarkten zijn sterk regionaal georiënteerd, terwijl er tot nog toe nauwelijks regionale regie op voorraad en kwaliteit is geweest. Overigens is in sommige kantoormarktsegmenten de vraag dermate mobiel dat er sprake is van bovenregionale effecten. In

dat geval kunnen ingrepen (toevoegingen en onttrekkingen) in de ene regio een direct merkbaar effect hebben in andere regio's. Het is vervolgens aan de provincies en de (samenwerkende) gemeenten om te kijken hoe vraag en aanbod zich per regio tot elkaar verhouden. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de bovenregionale effecten. Vervolgens dienen planning en programmering op grond van de regionale analyse te worden aangepast. Daarbij is de SER-ladder leidend. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal nog sprake zijn van het aanwijzen van nieuwe kantorenlocaties. Gemeenten inventariseren ook de voorraad aan harde plancapaciteit in bestemmingsplannen en verkennen met positiehouders hoe deze kan worden teruggedrongen. Partijen betrekken de uitkomsten van de risicoanalyse zoals bedoeld in onderstaande ondersteunende acties. Deze actie richt zich primair op regio's met gemeenten waar sprake is van omvangrijke structurele leegstand (zoals een aantal gemeenten in de Randstad).

DECENTRALE OVERHEDEN (a) en marktpartijen (b)

Actie 3.1 Cijfers op orde: vraag- en aanbodontwikkeling in beeld brengen en het ontwikkelen van een methodiek voor het opstellen van een behoefte-raming.

Inventariseren van de bestaande regionale behoefte-ramingen en aanbod aan plancapaciteit in beeld brengen op regionaal niveau (quickscan). Het voortouw ligt bij de provincies en regionale samenwerkingsverbanden. . Coördinatie door IPO en VNG.

- a. Gereed: *voorjaar 2011* (quickscan)
Later volgt op basis van een ontwikkelde uniforme methodiek (zie faciliterende actie Rijk) bijstelling van de quickscan op decentraal niveau
- b. Het vaststellen van een visie op de vraagontwikkeling naar kantoor m² in de toekomst, rekening houdend met veranderend gebruik en kwaliteit.
- c. Gereed: 1 juni 2011

Bovengenoemde acties starten gelijktijdig.

DECENTRALE OVERHEDEN

Actie 3.2 Regionale bestuurlijke afspraken en regionale planning

IPO en VNG maken in samenwerking met betrokken provincies en gemeenten de volgende afspraken:

- a. Regionaal samenwerkende gemeenten maken in overleg met provincies afspraken over de regionale planningsopgave voor kantoren inclusief eventuele fasering, kwalitatieve segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herontwikkelen kantoorlocaties in die regio voor de periode 2011–2020 op basis van actie 3.1.
- b. Provincies stellen samen met gemeenten een uiterste einddatum, maar uiterlijk 1 december 2011 voor het tot stand komen van de regionale ruimtelijke planningsopgave voor kantoren. Provincies zorgen op basis van regulier overleg voor de afstemming tussen regio's, en onderling ingeval van provinciegrensoverschrijdende regio's.
- c. Provincies nemen de regionale afstemming van de opgave voor ontwikkeling van kantoren op als provinciaal belang in hun structuurvisie.

- d. Gemeenten en provincies actualiseren in onderling overleg de ruimtelijke planningsopgave zoals bedoeld in a in 2015.
- e. Provincies en samenwerkende gemeenten hebben regulier een gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau.

Gereed: *December 2011.*

Faciliterende acties door het Rijk (Ministerie van Infrastructuur & Milieu)

1. Om op decentraal niveau een beter afgestemde planning en programmering van kantorenlocaties te krijgen is een onafhankelijke en uniforme methodiek voor het ramen van de vraag naar kantoren, zo mogelijk te onderscheiden naar locatietype, kwaliteit en prijs, noodzakelijk. Nu nog lopen vele definities door elkaar of zijn er onvoldoende (betrouwbare) gegevens voorhanden. Het Rijk neemt hierin het voortouw. Gereed: *1 juni 2011*
2. Om op decentraal niveau succesvol te kunnen transformeren en harde plancapaciteit te reduceren zal het Rijk in samenwerking met de VNG onderzoek verrichten naar de juridische mogelijkheden en (financiële) risico's.
3. Ondersteunend aan herontwikkelings- en transformatieactiviteiten door marktpartijen zal het Rijk (*ministeries van I&M en FIN*) een verkenning uitvoeren naar de invloed van de huidige wet- en regelgeving op nieuwbouw, renovatie, transformatie en sloop van kantoorgebouwen. In deze verkenning worden i.i.g. de interne verrekening van de kosten van leegstand, de (fiscale) boekwaarden en afschrijvingen meegenomen (medio 2011 gereed). Ook heeft het Rijk een voorstel tot aanpassing van de Wabo en de «planologische kruimellijst» in voorbereiding om transformatie van kantoren naar wonen procedureel te vereenvoudigen. Van kracht: 1 jan 2012 of 1 juni 2012
Ook zullen de quick wins en inzichten van de in voorbereiding zijnde herziening van het omgevingsrecht in de verkenning worden betrokken.

Uitvoering van het Actieprogramma

Na accordering van het Actieprogramma door hun achterban zullen de leden van de bestuurlijke werkgroep de uitvoering ter hand nemen. *januari 2011*. Actiehouders wijzen per actie uit hun midden een trekker aan. Elke trekker stelt uiterlijk *maart 2011* een plan van aanpak op met Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie. Deze project(uitvoerings)plannen worden in de bestuurlijke werkgroep besproken en geaccordeerd.

De uitvoering van de projectplannen, acties en verkenningen komen als voortgang en resultaatsbespreking op de agenda van de bestuurlijke werkgroep.

De bestuurlijke werkgroep zal na vaststelling van het actieprogramma dit jaar in maart en september 2011 bijeenkomen.

De werkgroep komt op regelmatige basis bijeen. Frequentie conform afspraak. Subwerkgroepen kunnen informeel worden ingesteld door de trekkers van een actie.

Overzicht deelnemers

Bestuurlijke werkgroep 2010

Voorzitter: Hans de Jonge
Vastgoed Belang: Jan Bezemer – bestuurslid
IVBN: Egbert Dijkstra- Bestuurslid
NEPROM: Rudy Stroink – bestuurslid
Gemeente HMM: Arthur van Dijk- wethouder
Gemeente Amsterdam: Maarten van Poelgeest- wethouder
VROM: Chris Kuijpers – DG ruimte
Gemeente Heerlen: Riet de Wit-Romans – wethouder
IPO: Wouter de Jong – gedeputeerde Provincie Utrecht
VNG: Steven Adriaansen
ING REF: Peter Göbel, CEO
Corenet: Flip Verwaaijen