

Vergaderjaar 2011–2012

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2011

Mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ga ik in deze brief in op de situatie op de commerciële vastgoedmarkt en het beleid ten aanzien van leegstand.

Veel van de door de vaste commissie voor Financiën aangereikte deelonderwerpen worden reeds uitvoerig besproken in de vaste commissies voor Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, onder meer op basis van het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren. Ik zal daarom slechts kort stilstaan bij activiteiten die aan dit actieprogramma gerelateerd zijn.

Problematiek op de kantorenmarkt

De kantorenmarkt is de afgelopen jaren veranderd van een groeiemarkt in een vervangingsmarkt en zal naar verwachting op lange termijn een krimpmarkt worden. De huidige kantorenvorraad in Nederland omvat zo'n 47 miljoen m²¹, waarvan circa 7 miljoen m² leeg staat. De verwachting is dat dit zal oplopen tot 10 miljoen m² of meer in 2015. Na de vloedgolf aan nieuwe kantoren in de periode 1998–2004 (11 miljoen m² in 7 jaar tijd met als top 2 miljoen m²/jaar rond de eeuwwisseling) is de productie flink afgenomen. Het dieptepunt in nieuwbouw zal waarschijnlijk bereikt worden in 2012: 300 000 m², bijna 90% minder dan in de topjaren 2000 en 2001.

De leegstand is overigens zeer selectief: grotendeels in oude panden die bouwtechnisch in orde zijn, maar niet meer aansluiten bij de huidige behoeften van gebruikers. Er is meer leegstand op monofunctionele snelweglocaties dan in binnensteden. Naar schatting staat 3 tot 4 miljoen m² structureel (langer dan 3 jaar) leeg. Panden staan daarbij bijna nooit helemaal leeg. De kantorenleegstand in Nederland is ook niet gelijkmatig verdeeld. Tegenover gebieden met extreme leegstand (o.a. Leidschen-

¹ Cijfers uit Thermometer Kantoren, NVB, januari 2011.

dam–Voorburg en Rijswijk) staan gemeenten met een nog altijd prima functionerende kantorenmarkt.

Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren

Structurele leegstand is ruimtelijk onwenselijk en genereert financieel-economische schade en maatschappelijke risico's. In mei 2010 heeft daarom een Kantorentop plaatsgevonden die geleid heeft tot een samenwerkingsverband tussen Rijk (I&M), provincies, gemeenten en de markt. In maart 2011 heeft de Tweede Kamer het gezamenlijk Actieprogramma Leegstand Kantoren¹ ontvangen en daarna besproken met betrokken bewindspersonen.

Begin 2012 zal de minister van I&M de Tweede Kamer een brief sturen met de resultaten van het Actieprogramma en mogelijke vervolgstappen. In deze brief zal onder meer worden ingegaan op:

- De resultaten van het ontwikkelde vraag- en aanbodmodel en daarmee verworven inzichten in geografische spreiding van de geschetste problematiek. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft (in opdracht van het ministerie van I&M en in overleg met provincies, gemeenten en marktpartijen) een model ontwikkeld waarmee per provincie en voor een aantal deelmarkten inzicht wordt gegeven in ontwikkelingen in vraag, aanbod en saldo, zowel totaalsaldo als voor een aantal kantoorsegmenten. Het model is klaar, uitgeprobeerd op de provincie Utrecht, en zal de komende maanden toegepast worden voor de andere provincies en deelmarkten. Ondertussen loopt in opdracht van IPO en VNG een onderzoek naar de plancapaciteit voor kantoren in onder meer bestemmingsplannen en de status/hardheid van deze capaciteit. De combinatie van deze acties zorgt voor een inzichtelijke basis van waaruit provincies in samenwerking met gemeenten kunnen gaan sturen op de kantorenvorraad in hun regio.
- De resultaten van de experimentergebieden. De marktpartijen hebben een aantal pilots gestart om te komen tot aanbevelingen voor de aanpak van bovengemiddelde leegstand. Per gebied is aandacht besteed aan probleemanalyse, mogelijke oplossingen op korte/lange termijn, te overwinnen hindernissen, rollen en verantwoordelijkheden.
- Eventuele stappen gericht op het formuleren van maatregelen die het functioneren van de kantorenmarkt op de middellange termijn kunnen doen verbeteren. De marktpartijen stellen hierbij een plan van aanpak op, waarbij uiteengezet wordt welke acties ondernomen moeten worden en door welke private of publieke partij. Bezien zal worden in hoeverre hierdoor ook de transparantie op de kantorenmarkt kan worden verbeterd.

Hierbij zijn alle partijen doordrongen van de ernst van de problematiek en denken daarom na over mogelijke oplossingsstrategieën. Men realiseert zich dat dit een probleem van de lange adem is.

Transformatie richting andere functionaliteiten

In het verlengde van het Actieprogramma Aanpak Leegstand kantoren is toegezegd te kijken naar de mogelijkheden voor transformatie. Het is van belang om te bezien of leegstaande kantoren weer een nieuwe functie of bestemming kunnen krijgen. Primair is het aan eigenaren om hierin actie te ondernemen. Overheden kunnen hier op een faciliterende en stimulerende manier aan bijdragen. Transformeren van kantoren naar woningen is daarbij een optie. Het ministerie van BZK is eind 2010 gestart met een tiental (pilot)projecten, waarbij samen met eigenaren en gemeenten is verkend hoe leegstaande kantoren sneller een nieuwe (woon)bestemming kunnen krijgen. Op korte termijn zal de minister van BZK uw Kamer het

¹ Kamerstuk 32 500 XII, nr. 62, 7 maart 2011.

afgeronde onderzoeksrapport aanbieden. Omdat de bijbehorende brief niet zal ingaan op de door u genoemde fiscale onderwerpen zal ik hier onderstaand kort op ingaan.

Welke rol de BTW speelt in de kosten van transformatie, is afhankelijk van de duur en aard van het voormalig gebruik (belast of vrijgesteld van BTW) van het leegstaande kantoor, de mate van renovatie/verbouwing en waar de onroerende zaak na transformatie voor wordt gebruikt. Op deze drie aspecten zal ik in het onderstaande kort ingaan.

Ten eerste, als het kantoorpand dat wordt getransformeerd ouder is dan 9 jaar na het jaar waarin de eerste ingebruikname plaatsvond, dan speelt oude BTW die voor de totstandkoming daarvan is betaald geen rol meer. De zogenoemde herzieningstermijn is dan voorbij. Alleen als het pand jonger is, wat gelet op de leeftijd van de meeste betreffende panden weinig zal voorkomen, dan zou voor de nog resterende jaren – tot 9 jaren na het jaar van eerste ingebruikname – de eerdere BTW nog kunnen worden herzien. Of er wordt herzien is afhankelijk van de aard en omvang van de transformatie en het gebruik van het getransformeerde pand.

Ten tweede wordt de rol van de BTW bepaald door de aard en de omvang van de transformatie. Alleen bij vervaardiging van een nieuwe onroerende zaak ontstaat voor de BTW een nieuw goed, dat ook weer geheel in de BTW heffing zal worden betrokken. Alleen in deze situatie kan zich bij (deels) vrijgesteld gebruik, een zogenaamde integratieheffing voordoen.

Ten slotte is ook het gebruik van het pand na transformatie bepalend. In de BTW regelgeving kan onroerend goed – afhankelijk van aard en gebruik – met BTW belast zijn of vrijgesteld. Dit heeft invloed op de mate van aftrek van BTW op de aankoop –, verbouwings- en onderhoudskosten van de huidige transformatie, maar ook op dat van het oude pand. Zo zal een deel van de eerdere in aftrek gebrachte BTW moeten worden terugbetaald als het kantoor eerder voor belaste prestaties is gebruikt en straks voor vrijgestelde prestaties wordt gebruikt. De omgekeerde situatie doet zich ook voor.

Overdrachtsbelasting is alleen verschuldigd bij renovatie en verkoop (in delen) van het getransformeerde kantoorpand. Dit komt relatief weinig voor, in de meeste gevallen zal sprake zijn van een nieuwe onroerende zaak, waarover BTW wordt geheven. De overdrachtsbelasting op woningen is tijdelijk verlaagd tot 2%.

In de stukken die zijn gewisseld naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 22 maart dit jaar met de ministers van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken staan de overwegingen opgesomd waarom een vrijstelling in dit verband niet wenselijk is. Ik verwijs voor die overwegingen naar deze stukken (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XII, nrs. 70 en 77).

Opgemerkt zij overigens dat er geen overdreven verwachting mag ontstaan van het effect van transformatie naar wonen op de totale kantorenleegstand. Naar schatting is maximaal 20% van de huidige leegstaande kantoorgebouwen geschikt te maken voor reguliere woonruimte. Indien tijdelijke herbestemming bij de afweging wordt betrokken, kan nog iets meer ongebruikte kantooruimte een zinvolle nieuwe bestemming krijgen.

Rijksgebouwendienst

De Rgd heeft een kantorenvorraad van ongeveer 4 miljoen m². Per ultimo 2010 kende die voorraad een leegstandspercentage van ongeveer 5%. Dit is laag ten opzichte van de markt (ca. 15%).

Door efficiënter te huisvesten en een dalend aantal medewerkers, kent de rijksoverheid de komende jaren een afnemende vraag naar kantoorruimte¹. De kantorenvorraad wordt gericht verkleind met het «concentratiesteden beleid». Het betreft daar een krimp in het aantal m² van zo'n 25% in een periode van tien jaar. Kern van het beleid is dat vooral geconcentreerd gaat worden in de steden Groningen, Leeuwarden, Zwolle, Arnhem, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Den Bosch, Breda, Eindhoven en Zuid-stad (Maastricht en Heerlen).

Bouwprojecten zullen in dit licht vooral gericht zijn op renovatie- en vervangingsprojecten. Bij de besluitvorming over nieuwe kantoorhuisvesting zal steeds eerst onderzocht worden of leegstaande kantoorruimte een oplossing kan bieden. Dit is in lijn met de motie Verhoeven (32 500 XII, nr. 78, 26 juni 2011).

Inschatting van risico's leegstand voor financiële sector en overheden

Ten aanzien van de gevolgen en risico's van bovenmatige leegstand van commercieel vastgoed voor financiële instellingen verwijs ik u door naar mijn brief van 6 september 2011 (Kamerstukken 2011/12, 32 013, nr. 17). Voor informatie over specifieke instellingen wijs ik u op de openbare stress-testen die door EBA afgelopen zomer voor 4 Nederlandse banken zijn gedaan (ING, Rabobank, ABN-AMRO en SNS).

Naast financiële instellingen hebben ook overheden te maken met het effect van lagere vastgoed- en grondprijzen. Voor gemeenten gaat dit om twee zaken. Ten eerste speelt dit op het moment dat een gemeente eigen panden wil afstoten/verkopen aan de markt. Betreffende panden zullen dan waarschijnlijk iets minder opbrengen dan waarvoorheen rekening mee is gehouden. Anderzijds kan zich natuurlijk ook de situatie voordoen dat een gemeente een kantoor of een bedrijfspand wil aankopen: hier heeft men dan profijt van lagere vastgoedprijzen. Verder hebben de meeste gemeenten behoorlijke grondposities ingenomen met oog op (toekomstige) woningbouw en gebiedsontwikkeling. Door de vertraagde afzet van nieuwbouwwoningen lukt het gemeenten minder makkelijk hun grond tijdig te verkopen. Dit betekent dat gemeenten worden geconfronteerd met doorlopende rentekosten, lagere grondprijzen en/of extra plankosten in verband met het aanpassen van de oorspronkelijke plannen. Afgelopen najaar heeft Deloitte, in opdracht van de VNG en de ministers van I&M en BZK, berekend wat dit voor financiële gevolgen voor de gemeenten kan hebben. Deloitte concludeerde toen dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen kunnen oplopen tot € 2,4 miljard.² Een dezer dagen zal er een update van dit rapport verschijnen.

Waardering, toezicht

Waardering van commercieel vastgoed vindt plaats op basis van het Burgerlijk wetboek, Boek 2, Titel 9. Artikel 362 BW 2.9 introduceert hier de internationale accounting standaarden IFRS. Deze zijn verplicht voor beursgenoteerde ondernemingen die een geconsolideerde jaarrekening moeten opstellen. Voor een meer gedetailleerde uitleg omtrent de

¹ Het betreft hier alleen kantoren die onderdeel zijn van het Rijkshuisvestingsstelsel. Dat betreft de kantorenportefeuille van de Rijksgebouwendienst. Zbo's maken daarvan geen onderdeel uit.

² Een relatief groot deel lijkt hierbij voor rekening te komen van de lagere grondopbrengsten bij woningbouw, en minder bij commercieel vastgoed.

gebruikte waarderingssystematiek door banken, pensioenfondsen en verzekeraars verwijs ik naar de brief van 6 september jl.

Voor goede implementatie van deze regels is van belang dat alle actoren (beleggers, toezichthouders, accountants, taxateurs) hun verantwoordelijkheid nemen. Een voorbeeld van het nemen van deze verantwoordelijkheid is de Public Management Letter met enkele praktische aanbevelingen voor vastgoedwaardering die de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) heeft uitgedaan. Deze aanbevelingen betreffen onder meer herfinanciering, transparantie in de veronderstellingen ten aanzien van toekomstige verhuur en aandacht voor duurzaamheid.

Overigens is bij deze waardering de WOZ-waarde gelijk te stellen aan de marktwaarde van een onroerende zaak zonder rekening te houden met daarop rustende rechten (zoals verhuur). Als door leegstand het pand aan waarde inboet, zal daar in de waardering dus in principe al rekening mee moeten worden gehouden. Verhuurde kantoorruimte wordt *fiscaal* gewaardeerd op historische kostprijs minus de afschrijvingen (indien de WOZ-waarde een fiscale afschrijvingsmogelijkheid toestaat) of lagere marktwaarde. Een afwaardering naar lagere marktwaarde kan aan de orde zijn als sprake is van leegstand. De WOZ-waarde vormt bij een dergelijke afwaardering geen belemmering. Dat afwaarderingsverlies is fiscaal aftrekbaar. Als de leegstaande kantoorruimte vervolgens weer wordt verhuurd, moet het eerder in aanmerking genomen afwaarderingsverlies worden teruggenomen.

Toezicht op de vastgoedsector vanuit een waarderingperspectief vindt onder meer (indirect) plaats via DNB en AFM. Pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen hebben ca 2–4% van totale balanswaarde in kantoorpanden. Banken bezitten daarnaast een kleine 8% van hun balanstotaal aan vastgoedfinancieringen. Voor de activiteiten van DNB omtrent waardering van vastgoed verwijs ik u naar de brief van 6 september jl.

Naast DNB houdt de AFM via drie kanalen toezicht. Allereerst betreft het hier rechtstreeks gedragstoezicht op vastgoedbeleggingsinstellingen en hun beheerders (ca € 15 mld. inclusief ca 10 mld. aan geleend hypothecair geld van een bank). Dit gebeurt op grond van de Wet Financieel Toezicht voor vergunninghouders en de Wet Handhaving Consumentenbescherming voor niet onder toezichtstaande fondsen.

Ten tweede vindt toezicht via de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfov) plaats. Beursgenoteerde vastgoedondernemingen in Nederland beleggen ca 45 mld. in Nederlands en buitenlands vastgoed. Voor 2012 heeft de AFM de waardering van en de toelichting op vastgoedbeleggingen door vastgoedbeleggers en financiële instellingen als themaonderzoek aangemerkt.

Ten derde houdt de AFM toezicht via de Wet toezicht op accountants (Wta) die wettelijke taken verrichten bij vastgoedpartijen. Binnen de AFM is een AFM-breed vastgoedkennisteam actief ter ondersteuning en versterking van de 3 genoemde toezichtskanalen en ter coördinatie van centrale vastgoedissues. Ten aanzien van mogelijke generieke verbeterlagen in het toezicht via de Wtfov en de Wta heb ik u op 13 september jl. een brief gestuurd (kamerstukken II 2011/12, 32 681, nr. 2). Overigens heeft de AFM via haar onderzoek naar wettelijke accountantscontroles van de vier grootste accountantsorganisaties over 2008 onder meer gekeken naar de sector bouw/vastgoed en haar zorgen geuit over het ontbreken van toereikende controle-informatie (over onder meer de waardering van onroerende zaken) en over de mate waarin controles professioneel-

kritisch worden uitgevoerd. Voor de sector bouw/vastgoed ziet dit mede op het onderkennen van risico's en aanwijzingen van fraude en overtredingen van wet- en regelgeving. Mede op basis hiervan heeft de NBA de public management letter uitgebracht.

Tot slot is het rijk via de Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed betrokken geweest bij het verbeteren van de kwaliteit van taxaties. Het resultaat is onder andere de oprichting van het Nederlandse Woning Waarde Instituut (NWWI) met het model voor fraudebestrijding van taxatierapporten, wat er primair op toe ziet dat malafide taxeren wordt tegen gegaan. Het NWWI controleert de taxateur onder ander op deskundigheid, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en de aanwezigheid van een aansprakelijkheidsverzekering. Over de voortgang van de activiteiten van de Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed zult u eind van het jaar uitgebreid via een kamerbrief bericht worden.

Overige

In uw bijlage refereert u aan een mogelijke bubbel op de huizenmarkt. In dit verband wijs ik u naar mijn antwoorden op vragen van het lid Braakhuis (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 2272).

De minister van Financiën,
J. C. de Jager