



Delft University of Technology

Overheid moet herbestemming kantoren stimuleren

Hulsman, CL; Knoop, FAM; van der Voordt, DJM

Publication date

1998

Document Version

Accepted author manuscript

Published in

Vastgoedmarkt

Citation (APA)

Hulsman, CL., Knoop, FAM., & van der Voordt, DJM. (1998). Overheid moet herbestemming kantoren stimuleren. *Vastgoedmarkt*, 25(5), 31-31.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Herbestemming van leegstaande kantoorgebouwen

ir. C.L. Hulsman & ir. F.A.M. Knoop & dr.ir. D.J.M. van der Voordt

Langdurige leegstand van kantoorgebouwen is maatschappelijk en economisch ongewenst. Herbestemming naar woonfuncties kan een goede oplossing zijn. Onderzoek van de Technische Universiteit Delft wijst uit, dat de overheid en marktpartijen de noodzaak tot stimulering van herbestemming onderschrijven. Integrale gebiedsontwikkeling, fiscale maatregelen zoals verlaging van het BTW-tarief bij herbestemming of reductie van overdrachtsbelasting, versoepelen van bestemmingsplanwijzigingen en ondersteuning door gemeenten staan hoog op de verlanglijstjes. Een verslag van de bevindingen.

Begin jaren negentig stonden flink wat kantoorgebouwen langdurig leeg. Dit gold met name voor kantoorgebouwen uit de jaren zeventig in het Westen van Nederland. In 1995 werd de structurele leegstand geraamd op meer dan 300.000 m² BVO. In 1996 heeft de kantorenmarkt zich hersteld en is de vraag fors toegenomen. Dit herstel heeft zich in 1997 doorgezet in met name het midden- en topsegment. De huurprijzen zijn verbeterd en in verschillende deelmarkten is zelfs sprake van krapte. Hier lijkt sprake van de bekende varkenscyclus. Door het stellen van voorverhuur eisen door gemeenten wordt geprobeerd om toekomstige leegstand te voorkomen. De vraag is of dit voldoende effectief is. Een groot deel van de nieuwbouwproductie is immers niet het gevolg van een uitbreidingsvraag, maar van verhuisbewegingen. Door hoger wordende kwaliteitseisen trekken kantoorgebruikers naar nieuwe panden met een hoge kwaliteit op hoogwaardige locaties. De achtergelaten panden zijn vaak moeilijk verhuurbaar, omdat ze niet meer voldoen aan de marktvraag: 'good buildings drive out bad buildings'. Voor deze panden en ook voor al langer leegstaande kantoorgebouwen moet een oplossing gevonden worden. Herbestemming naar andere functies kan hierin voorzien.

Onderzoek

In opdracht van de FGH Bank is de sectie Bouwmanagement & Vastgoedbeheer van de Faculteit Bouwkunde TU Delft een onderzoek gestart naar de markt voor herbestemming van leegstaande kantoorgebouwen naar niet-kantoorfuncties, toegespitst op woon- en zorgfuncties. Het onderzoek wordt uitgevoerd in drie modulen:

- onderzoek naar de meningen van marktpartijen en de overheid over de mogelijkheden om herbestemming van leegstaande kantoorpanden te bevorderen (sturingsmiddelen);
- ontwikkeling van een instrumentarium voor de match van de vraag naar woningen en het aanbod aan leegstaande kantoorgebouwen, op voorraadniveau en op gebouwniveau;
- vaststellen van de potentie van de markt voor herbestemming in de vier grote stadsgewesten, op basis van de in fase 1 en 2 ontwikkelde inzichten en instrumenten.

Er wordt naar gestreefd de twee laatstgenoemde deelstudies aan het eind van dit jaar af te ronden. Dit artikel beschrijft de resultaten van de deelstudie naar het oordeel van de partijen in de vastgoedmarkt over een reeks stimuleringsmaatregelen. Daartoe is een grootschalige enquête verricht onder 295 personen die actief zijn op de Nederlandse vastgoedmarkt. Er is onderscheid gemaakt in overheid (ministeries, provincies, gemeenten) en marktpartijen (beleggers, financiers, projectontwikkelaars, uitvoerend bouwbedrijven en eigenaar-gebruikers). De respons bedroeg ruim 50%. Dit geeft aan dat het fenomeen herbestemming als belangrijk wordt ervaren. Een forse meerderheid van de respondenten - driekwart van de marktpartijen en meer dan 90% van de respondenten uit overheidsorganisaties - is de laatste vijf jaar zelf betrokken geweest bij een herbestemmingsproject. Meer dan de helft van de respondenten is

van mening dat de activiteiten van de organisatie op het gebied van herbestemming de komende jaren zullen toenemen. Voor ruim een kwart is herbestemming zelfs speerpunt van beleid.

Maatregelen

In absolute termen is herbestemming vooralsnog een betrekkelijk weinig gekozen oplossing voor langdurige leegstand. Uit een onderzoek van Twijnstra Gudde (1996) bleek dat voor 60% van de langdurige leegstaande kantoorgebouwen geen concrete plannen bestonden. Het rendement wordt doorgaans op portefeuilleniveau berekend en niet op pandniveau, waardoor probleempanen niet zo manifest aan het licht komen. Een kwart van de panden stond op de nominatie voor renovatie, met behoud van de functie. Voor minder dan 10% van de panden bestonden concrete plannen voor herbestemming.

De meeste respondenten (85%) vinden dat marktpartijen en overheid sámen verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van herbestemming. Bij een keuze tussen maatregelen door marktpartijen en maatregelen door de overheid steekt bijna tweederde van de marktpartijen de hand in eigen boezem. Ruim driekwart van de overheid en tweederde van de marktpartijen ziet gebiedsontwikkeling als effectief. Het percentage dat dit sturingsmiddel haalbaar acht ligt zelfs nog hoger. Men vraagt daarbij om wederzijds *commitment*. Een belangrijke taak voor de overheid is het bundelen van alle krachten en het concentreren van de aandacht op bepaalde (binnenstedelijke) gebieden. De marktpartijen verwachten veel van het versoepelen van een bestemmingsplanwijziging bij herbestemming, interne coördinatie van gemeentelijke procedures, en het verrichten van haalbaarheidsstudies door gemeenten. Over het opzetten van regionale samenwerkingsverbanden om kennis te bundelen en gezamenlijk herbestemmingsprojecten te initiëren, zijn zowel de overheid als marktpartijen gematigd positief. Ongeveer 1 op de 3 respondenten acht dit effectief en ook haalbaar. Hoewel de overheid veel effect verwacht van participatie in herbestemmingsprojecten, spreekt slechts een klein deel van de marktpartijen zich hierover positief uit. Wellicht zien de marktpartijen een directe participatie als te dwingend. Overigens wordt in het oordeel over effectiviteit soms ook de wenselijkheid en praktische uitvoerbaarheid meegenomen. Zo noemt slechts 1 op de 10 respondenten 'verplichten tot herbestemmen' effectief, terwijl dit in theorie 100% zou moeten zijn. Door ook expliciet te vragen naar het oordeel over haalbaarheid is dit effect goed te achterhalen.

Ten aanzien van maatregelen door marktpartijen ziet een meerderheid van de kantooreigenaren (beleggers, eigenaar-gebruikers) en respondenten van de rijksoverheid het reëel waarderen van leegstaande kantoren door eigenaren als effectief en haalbaar. Dit zal een nieuwe kijk op kantoorpanden bevorderen. Een remmende factor kan zijn dat openlijk afwaarderen gezien wordt als gezichtsverlies, omdat daarmee impliciet erkend wordt dat in het verleden verkeerde beslissingen zijn genomen. De vertegenwoordigers van verschillende overheden zijn erg positief over het aanbieden van package-deals door marktpartijen. Van de uitvoerend bouwbedrijven mag een kennisopbouw worden verwacht, aangezien zij het opbouwen van expertise op het gebied van herbestemming zowel effectief als haalbaar achten. Voor collectieve informatievoorziening (door overheid en marktpartijen samen) zullen de initiatieven vooral vanuit de markt moeten komen, gezien de terughoudende houding van de overheid in deze. Het oprichten van een wel vaker voorgesteld saneringsfonds, gefinancierd uit bijdragen van relevante partijen, lijkt niet erg realistisch. Slecht een minderheid van de respondenten acht dit haalbaar.

Zoals te verwachten viel zijn de marktpartijen zeer positief over fiscale maatregelen en subsidies van de overheid, met name als deze direct ten gunste komen van de marktpartijen. Bijna

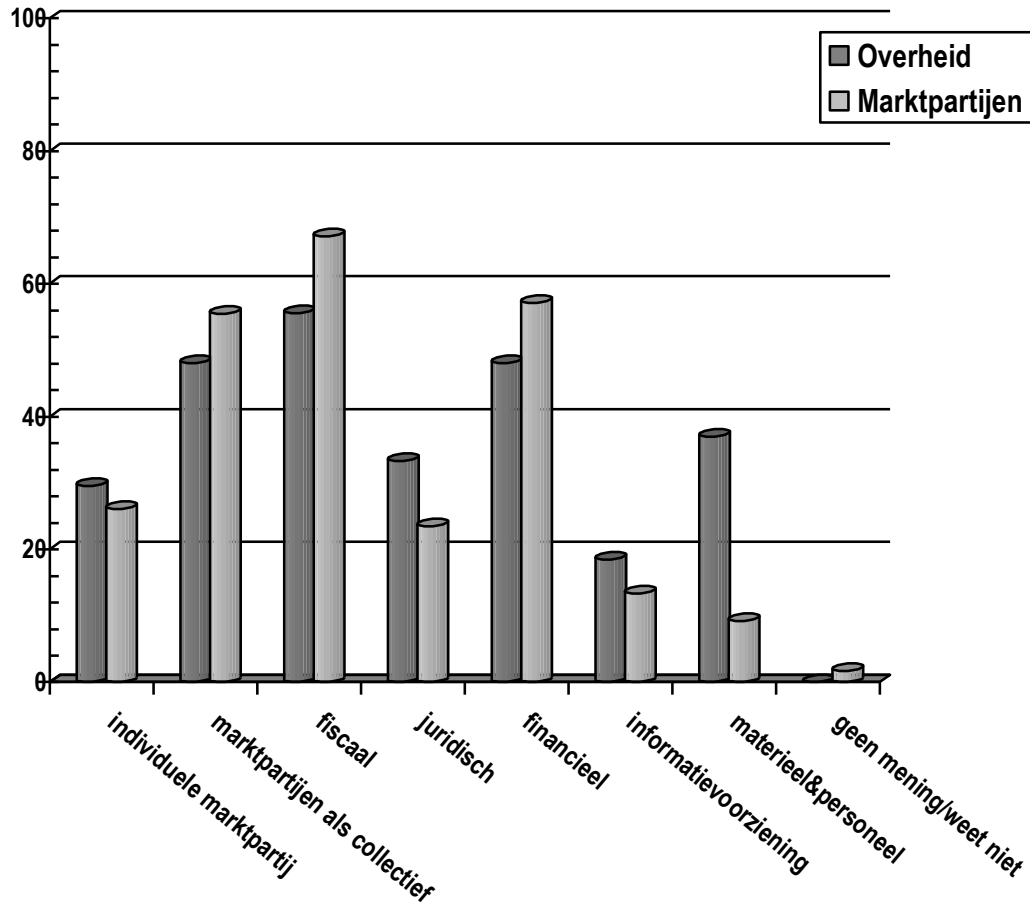
tweederde van de rijksoverheid acht het aftrekbaar maken van kosten ten aanzien van herbestemming haalbaar. Gezien deze positieve houding lijkt dit middel bij uitstek geschikt om eigenaar-gebruikers bij (dreigende) langdurige leegstand tot herbestemming te motiveren. Reductie van de overdrachtsbelasting en het subsidiëren van herbestemming door de overheid wordt eveneens effectief en haalbaar geacht. Groot voordeel van subsidies is dat deze zeer specifiek inzetbaar zijn (per herbestemmingsproject), zodat misbruik tot een minimum beperkt kan blijven. De marktpartijen pleiten met name voor het subsidiabel maken van de onrendabele top. Te denken valt aan stadsvernieuwingsfondsen en subsidies voor duurzaam bouwen. Een verlaging van het BTW-tarief bij herbestemming, zoals voorgesteld door NVM en SBV, lijkt er niet in te zitten. Een meerderheid van de respondenten uit overheidsorganisaties noemt dit niet haalbaar. Het vervullen van een voorbeeldfunctie door de rijksoverheid heeft voor de marktpartijen geen hoge prioriteit.

Weinig animo

In tegenstelling tot deze breed onderschreven maatregelen is voor een aantal andere maatregelen weinig enthousiasme geconstateerd. Men ziet bijvoorbeeld weinig heil in het oprichten van fondsen, het door marktpartijen individueel verstrekken van informatie, of voorfinanciering van herbestemming door de overheid. Fiscale maatregelen zoals investeringen voor herbestemming vrijstellen van rente, eigenaars laten betalen voor het huurdersaandeel van de Onroerend Zaak Belasting, of het verhogen van milieubelastingen voor nieuwbouw worden noch als erg effectief, nog als erg haalbaar aangemerkt. Een versoepeling van het bouwbesluit wordt weliswaar door 37% van de respondenten uit de overheid en 48% van de marktpartijen haalbaar genoemd, maar slechts door respectievelijk 19% en 29% daadwerkelijk als effectief ingeschat.

Conclusies

Het geheel overziend blijken fiscale sturingsmiddelen en financiële sturingsmiddelen het meeste vertrouwen te genieten, zowel qua effectiviteit als haalbaarheid. Juridische sturingsmiddelen en betere informatie scoren aanzienlijk lager. Vanwege het gat tussen boekwaarde en marktwaarde en de relatief hoge investeringen in relatie tot het rendement en risico zijn de marktpartijen unaniem van oordeel, dat de overheid herbestemming aantrekkelijker zou moeten maken door (financiële) knelpunten weg te nemen. Niettemin is ook een breed vertrouwen in de marktwerking naar voren gekomen. Subsidies en fiscale maatregelen worden vooral gezien ter ondersteuning van de marktwerking. Volgens sommige marktpartijen zou de overheid door een stringenter ruimtelijk orderingsbeleid ten aanzien van kantoorlocaties bij kunnen dragen aan het voorkomen van een overschot aan nieuwbouw. Respondenten vanuit de overheid noemen de marktpartijen daarentegen vaak te veeleisend. Telkens wordt aan de overheid gevraagd aanzienlijke investeringen te plegen, terwijl de marktpartijen zelf achterblijven. Hoewel erg actief, lijken met name de uitvoerend bouwbedrijven en projectontwikkelaars nog enig koudwatervrees te vertonen ten aanzien van herbestemming. De risico's zijn minder bekend dan in geval van nieuwbouw. Niettemin lijkt hier voor hen een interessante markt weggelegd.



Verschillen in waardering op verschillende categorieën maatregelen