

Aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland
Eusebiusplein 1-a
6811 HE Arnhem

Datum
7 mei 2015

Onderwerp
analyse leegstand

Geacht college,

Leegstaand vastgoed staat volop in uw belangstelling en in het Coalitieakkoord 2015-2019 doet u een aantal voorstellen om deze problematiek aan te pakken. Voor een effectieve inzet van Provinciale middelen is inzicht in het functioneren van de vastgoedmarkt noodzakelijk. Dit was voor de PRO aanleiding om de werking van het systeem¹ dat ten grondslag ligt aan het overaanbod in de vastgoedmarkt in beeld te brengen. In deze notitie worden de uitkomsten van deze analyse gepresenteerd. Dit advies is bedoeld om inzicht te geven in het achterliggende systeem van de vastgoedmarkt. Daarbij wordt ingegaan op de leegstandsopgave per vastgoedsegment (kantoren, winkels, agrarisch- en maatschappelijk vastgoed), wanneer en voor wie leegstand een probleem is en waardoor het overaanbod op de vastgoedmarkt wordt veroorzaakt. Deze verkenning vormt het vertrekpunt voor een vervolgadvisie waarin oplossingsrichtingen worden uitgewerkt. Hierin zal de leegstandsproblematiek behandeld worden in de context van de toekomstige transformatieopgaven en programmering van woon-, werk- en winkellocaties. Dit advies neemt al wel een voorschot op deze analyse en beschrijft de directe implicaties van de bevindingen voor de invulling van de provinciale rol ten aanzien van de aanpak van leegstaand vastgoed.

Leegstand is niet in alle situaties problematisch. Zo is een bepaald niveau van leegstand nodig om de markt naar behoren te laten functioneren. De leegstand van winkelruimten in Gelderland

¹ Het samenspel tussen spelregels en partijen die actief zijn binnen de vastgoedmarkt. Zie: Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

is evenwel tweemaal zo hoog als dit zogenaamde frictieleegstandsniveau. In de kantorenmarkt is deze leegstand zelfs driemaal zo hoog. De leegstand wordt deels veroorzaakt door demografische en technologische trends zoals de dalende beroepsbevolking en ontwikkelingen op het gebied van ICT. Daarnaast is een belangrijke oorzaak voor het ontstaan en, belangrijker nog, het persisteren van leegstand gelegen in het systeem dat ten grondslag ligt aan de vastgoedontwikkeling in de verschillende marktsegmenten. Het gaat hierbij om zaken als de wijze van taxatie, het type huurcontracten, fiscaliteiten en belemmeringen vanuit het huurrecht (zie bijlage).


Leegstand is primair het probleem van de vastgoedeigenaar. Leegstaande panden kunnen aanzienlijke problemen opleveren voor eigenaren, alhoewel dit niet per definitie het geval is. Voor (grotere) beleggers vormt vastgoed bijvoorbeeld vaak slechts een beperkt onderdeel binnen beleggingsportefeuilles. Hierdoor is de noodzaak voor verkoop, huurprijsverlaging of herbestemming veel minder groot. Deze terughoudendheid wordt verder in de hand gewerkt door het feit dat huurprijsverlagingen een onbalans zouden geven in de portefeuille. Er wordt geregeld gesteld dat leegstand niet alleen problemen oplevert, maar ook leidt tot kansen. Door het ruime aanbod aan vastgoed zouden prijzen immers vanzelf omlaag gaan waardoor er ruimte ontstaat voor experimenten. De hierboven beschreven prikkels in het systeem impliceren echter dat leegstand niet automatisch zal resulteren in de noodzakelijke prijsverlagingen. Leegstand leidt tot maatschappelijke problemen wanneer er sprake is van negatieve gevolgen voor de directe omgeving of delen van de stad (verpaupering, verloedering, onveiligheid) of wanneer er sprake is van gezondheidsrisico's. De laatste zijn mogelijk aan de orde bij leegstaande stallen en schuren als gevolg van de verwerking van asbesthoudend materiaal (dit vraagt om nader onderzoek). Deze negatieve effecten rechtvaardigen overheidsingrijpen, temeer daar de handhavingskosten op lokaal niveau hoog op kunnen lopen als de situatie ongewijzigd blijft.

Wat betekent dit voor de rol van de provincie bij de aanpak van de leegstandsopgave? Een deel van de leegstand in Gelderland kan als problematisch beschouwd worden omdat deze boven het frictieleegstandsniveau ligt; een (kleiner) deel van deze leegstand leidt daadwerkelijk tot maatschappelijke problemen wat ingrijpen door de overheid rechtvaardigt en in weer een kleiner deel van deze probleemgebieden zullen pandeigenaren daadwerkelijk de noodzaak voelen om tot verkoop, huurprijsverlaging of herbestemming over te gaan. Met andere woorden: overheden – de provincie in het bijzonder – zullen niet altijd in staat zijn om de benodigde dynamiek in probleemgebieden op gang te krijgen, ook al zijn daar goede redenen toe. Een voorwaarde voor een succesvolle aanpak van de leegstand is dus dat de patiënt zelf ook pijn voelt. Dit betekent dat de provincie vooral zal moeten ingrijpen volgens een acupunctuurbenadering. Meer concreet adviseert de PRO om actie te ondernemen langs de volgende lijnen:

1. Het faciliteren van regionale afstemming om zo te zorgen dat de verhouding tussen vraag en aanbod niet verder uit balans raakt, alsmede het coördineren van een regionaal gedeelde leegstandsstrategie. Uiteraard betekent dit dat er geschrapt moet worden in de plancapaciteit indien blijkt dat er onvoldoende marktvrage is.

2. Het opbouwen (en delen) van regiospecifieke kennis over leegstaand vastgoed, onder meer door het intensiveren van de monitoring. Per regio zou zo een beeld moeten ontstaan waar zich problemen voordoen en wie de gebruikers/eigenaren van panden zijn. Op basis hiervan kunnen geïnformeerde keuzes gemaakt worden waar ingegrepen zou moeten worden.
3. Het vinden van adequate oplossingen voor leegstaand vastgoed vergt inzicht in de strategieën die beleggers en eigenaren hanteren. De provincie – en gemeenten – moeten in overleg met deze partijen om te bezien op welk moment deze (wel) kunnen handelen. In het geval van de belegger is een natuurlijk moment de herfinanciering van de beleggingsportefeuille.
4. Het omzetten van het huidige subsidie-instrumentarium voor de herontwikkeling van probleemgebieden naar een meer revolverende inzet van publieke middelen. Hierdoor kunnen provinciale middelen efficiënter worden ingezet en daarnaast is er behoefte vanuit de markt aan participatie van een publieke ontwikkelingsmaatschappij die risicodragend kan mee investeren in projecten waar andere financiers (banken, beleggers) niet bereid zijn om alleen het risico te dragen. Recentelijk zijn dergelijke fondsen opgericht met het oog op de herontwikkeling van bedrijventerreinen en recreatieparken, maar bezien dient te worden of revolverende fondsen ook in andere gebieden ingezet kunnen worden als strategie om de aanpak van leegstand en herontwikkeling van probleemgebieden te stimuleren.
5. De provincie zou samen met andere provincies (en de VNG) moeten lobbyen om nationale regelgeving aan te passen die herbestemming en transformatie van leegstaand vastgoed op dit moment belemmert.

Met vriendelijke groet,



Dr. J.C. Verdaas
Voorzitter



Drs. B.H.C. Huits
Secretaris

Bijlage

1 Omvang van de leegstand

In Gelderland stond in 2013 ruim 15% van alle kantoren leeg.² Ter vergelijking: in hetzelfde jaar lag het gemiddelde leegstandspercentage voor Nederland rond de 16% (in 2014: 17%).³ Leegstaande kantorenpanden vormen echter niet per definitie een probleem. Een bepaalde voorraad panden die tijdelijk leegstaan – aangeduid als frictieleegstand – is namelijk noodzakelijk om de kantorenmarkt naar behoren te kunnen laten functioneren. Frictieleegstand faciliteert verdere groei van bedrijven omdat verhuisbewegingen hierdoor mogelijk worden. Een frictieleegstand van 5% wordt normaliter als wenselijk beschouwd in de kantorenmarkt. Leegstand boven dit niveau kan worden gezien als overcapaciteit. In Gelderland is de kantorenergieleegstand drie keer zo hoog. De leegstand komt met name voor in stedelijke centra zoals Apeldoorn (21%), gevolgd door Arnhem (18%) en Nijmegen en Ede/Wageningen (beide 11%).⁴ Er bestaan ook grote verschillen tussen locatietypen. Zo doen met name knooppuntlocaties – zowel stationsgebieden als goed bereikbare ringlocaties – het over het algemeen beter dan andere gebieden. Monofunctionele locaties als de Gelderse Poort en Kerkenbos kennen aanzienlijk hogere leegstandspercentages dan de centraal stedelijke locaties (inclusief stationslocaties) van respectievelijk Arnhem en Nijmegen. De leegstand in Apeldoorn vertoont een vergelijkbaar ruimtelijk patroon.⁵ Op landelijk niveau is evenwel nog steeds sprake van forse leegstand op stationslocaties.⁶

In 2005 stond in Gelderland ongeveer 6,6% van het totale winkelvloeroppervlak voor detailhandel leeg. In 2014 is dit percentage opgelopen naar bijna 10%. Deze leegstand is geconcentreerd in ongeveer 1.700 winkels (7,4% van het totaal aantal winkels).⁷ Dit leegstandspercentage is nog altijd aanzienlijk lager dan in de kantorenmarkt. Ook hier dient opgemerkt te worden dat niet alle leegstand problematisch is: leegstand tot circa 5 à 6% is wenselijk om dynamiek in de markt te accommoderen. De ruimtelijke verschillen in leegstand van winkels voor detailhandel zijn groot. Met name in regio's die geconfronteerd worden met bevolkingskrimp is de leegstand fors.⁸ Zo ligt het gemiddelde leegstandspercentage in de Achterhoek rond de 14,7% met uitschieters als Varsseveld en Gendringen.⁹ Ook binnen gemeenten en kernen zijn er ruimtelijke

² Bureau Buiten. (2014). *Kantorenmarkt Gelderland*. Utrecht: Bureau Buiten.

³ Zie: Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.; CBS, PBL, & Wageningen UR. (2014a). Leegstand van kantoren, 1991-2014. www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen UR.

⁴ Bureau Buiten. (2014). *Kantorenmarkt Gelderland*. Utrecht: Bureau Buiten.

⁵ Stec Groep. (2013). *Leegstandsmonitor stadsregio Arnhem Nijmegen*. Arnhem: Stec Groep.; Jones Lang LaSalle. (2014). *Ranking kantorenlocaties: Randstad 2040: Steden als focuspunt van economische activiteit*. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.; Jones Lang LaSalle. (2013). *Ranking kantoorlocaties*. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.

⁶ K., G., Koster, H., & De Visser, G. (2013). Kantorenergieleegstand en OV-knooppuntontwikkeling in de Zuidelijke Randstad. *Duurzame Bereikbaarheid Randstad – Notities door wetenschap en praktijk*. <http://dbr.verdus.nl/pagina.aspx?id=2229>. En: PBL Planbureau voor de Leefomgeving. (2014). *Kiezen én delen: Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*. Den Haag: PBL.

⁷ Droogh Trommelen en Partners. (2014b). *Werken aan vitale centrumgebieden provincie Gelderland*. Nijmegen: DTNP. CBS, PBL, & Wageningen UR. (2014b). Leegstand van winkels, 2004-2014. www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen UR.

⁹ Droogh Trommelen en Partners. (2014a). *Quickscan detailhandel hoofdkernen regio Achterhoek*. Nijmegen: DTNP.

verschillen: leegstand concentreert zich met name in de centrale winkelgebieden. De binnensteden van Arnhem en Nijmegen kennen een relatief hoog leegstandspercentage, terwijl de leegstand in stadsdeelcentra zoals Kronenburg, Dukenburg en Presikhaaf rond het frictiehoogstandsniveau ligt.¹⁰ Naast verschillen tussen winkelgebieden, bestaan er ook verschillen in leegstandspercentages binnen (kern)winkelgebieden. De leegstand concentreert zich met name in de zogenaamde aanloopstraten aan de randen van de binnenstad.¹¹

Er zijn geen actuele cijfers voorhanden over leegstand van bedrijfsmatig vastgoed (of beter: leegstaande panden op bedrijventerreinen). Op basis van een steekproef heeft Stec Groep in 2008 geconcludeerd dat op Gelderse bedrijventerreinen de leegstand van bedrijfspanden gemiddeld 10% bedroeg.¹² Overigens varieerde de gevonden leegstand van geen leegstand tot 23%. Volgens de leegstandsmonitor lag de leegstand van bedrijfspanden in de Stadsregio in 2013 rond het frictieniveau (5%).¹³ Wel wordt geconstateerd dat de leegstand geleidelijk toeneemt. Verder blijkt dat met name grotere bedrijfshallen leegstaan. De leegstand van bedrijfsmatig vastgoed lijkt weliswaar niet groot, maar private partijen en overheden hebben gezamenlijk nog circa 1.200 ha. aan grond voor nieuwe bedrijventerreinen in bezit – en dan gaat het hier alleen nog maar om vastgestelde plannen. Dit betreft 17% van het areaal dat reeds in gebruik is als bedrijventerrein.¹⁴ In het huidige uitgiftetempo zal het nog 40 jaar duren voordat al deze gronden zijn verkocht.

Ook voor agrarisch vastgoed ontbreken betrouwbare cijfers over het aantal panden dat momenteel leegstaat. Wel heeft Alterra zeer recentelijk een prognose gemaakt van de omvang van de leegstand van agrarisch vastgoed in 2030. Hieruit blijkt dat in de komende 15 jaar er in Gelderland circa 4,8 miljoen vierkante meter aan agrarische bedrijfsgebouwen (stallen en schuren) beschikbaar komt als gevolg van stoppende agrarische bedrijven. Dat is bijna 30% van de huidige voorraad aan agrarische bedrijfsgebouwen.¹⁵ Meer dan 40% van de gebouwen van de stoppende bedrijven dateert van de periode 1970-2000. Deze gebouwen hebben geen of beperkte cultuurhistorische waarde en daarmee beperkte mogelijkheden voor hergebruik. Er bestaan aanzienlijke regionale verschillen in de mate waarin er agrarische bebouwing vrij zal komen tot 2030. Zo kent FoodValley in absolute zin de grootste omvang aan vrijkomende stallen en schuren, gevolgd door de Achterhoek en Rivierenland. FoodValley kent eveneens de hoogste dichtheid aan vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen.

Voor maatschappelijk vastgoed, tot slot, zijn opnieuw geen gegevens over de actuele leegstand voorhanden. Dit geldt voor Gelderland, maar ook voor Nederland als geheel. Alleen voor basisscholen zijn cijfers beschikbaar: volgens de branchevereniging (de PO-raad) staat 20% van alle scholen leeg. Daarnaast heeft Bouwstenen voor Sociaal een voorzichtige schatting gemaakt van het aantal vierkante meters publiek gefinancierd maatschappelijk vastgoed dat landelijk vrij zal komen tot

¹⁰ Droogh Trommelen en Partners. (2012). *Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid stadsregio Arnhem-Nijmegen* Nijmegen: DTNP.

¹¹ Stec Groep. (2013). *Leegstandsmonitor stadsregio Arnhem Nijmegen* Arnhem: Stec Groep. Zie ook: NVM Business. (2012). *Retailvisie. Aanloopstraten in beeld*. Nieuwegein: NVM Business. En zie: Evers, D., Tennekes, J., & Van Dongen, F. (2014). *De bestendige binnenstad: Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de nederlandse binnenstad* Den Haag: PBL.

¹² Stec Groep. (2008). *Scan leegstand bedrijventerreinen Gelderland: Stec Groep aan provincie Gelderland* Arnhem: Stec Groep.

¹³ Stec Groep. (2013). *Leegstandsmonitor stadsregio Arnhem Nijmegen* Arnhem: Stec Groep.

¹⁴ Zie: <http://www.gelderland.nl/bedrijventerreinen>

¹⁵ Alterra Wageningen UR. (2015). *Nadere analyse vrijkomende agrarische bebouwing Gelderland* Wageningen: Alterra Wageningen UR.

2030.¹⁶ Zij achten het aannemelijk dat op termijn circa 20 miljoen vierkante meter vrij zal komen, wat neerkomt op een afname van 25% ten opzichte van de huidige voorraad. Het overgrote deel van dit vastgoed (85%) heeft een sport- of zorgfunctie. Ook voor deze gebouwen zullen zich maar beperkt mogelijkheden voor hergebruik aandienen met structurele leegstand als gevolg. Voor de Achterhoek is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ook een schatting gemaakt van het maatschappelijk vastgoed dat binnen 25 jaar vrij zal komen.¹⁷ Uit deze schatting blijkt dat meer dan 900 gebouwen (670.000 m²) vrij zullen komen in de regio; een cijfer dat overeen komt met een prognose uitgevoerd door TNO voor 2040.¹⁸ Ruim een derde van al het maatschappelijk vastgoed is eigendom van overheden. De verwachting is dat er grote verschillen in leegstand zullen ontstaan tussen gemeenten in de Achterhoek.¹⁹

2 Gevolgen van leegstand

2.1 Gevolgen voor vastgoedeigenaren

Maar voor wie is leegstand een probleem? Vanzelfsprekend is leegstand eerst en vooral een probleem voor de eigenaren van de leegstaande panden. Dit roept vervolgens de vraag op of zij leegstand ook daadwerkelijk als een probleem ervaren? En hoe reageren zij op deze leegstand? Je zou bijvoorbeeld verwachten dat vastgoedeigenaren de prijzen verlagen, waardoor panden aantrekkelijker worden voor potentiële kopers dan wel huurders.

De huurprijzen voor kantoren reageren echter slechts in beperkte mate op het toegenomen aanbod. Gemiddeld zijn de huurprijzen in Gelderland elk jaar met 2% afgenomen sinds 2008. Dit terwijl de vraag naar goedkope kantoorruimtes juist toeneemt.²⁰ In de centrumstedelijke locaties van Arnhem en Nijmegen is het huurprijsniveau redelijk stabiel gebleven of zelfs gestegen (niet gecorrigeerd voor inflatie).²¹ Er zijn diverse redenen waarom de prijzen traag reageren op de veranderde marktsituatie. Ten eerste, omdat er doorgaans meerjarige huurcontracten afgesloten worden, waardoor de bijstelling van prijzen vertraagd plaatsvindt. Ten tweede, omdat zogenaamde huurincentives niet meegenomen worden in de huurprijzen. In dit verband dient gedacht te worden aan huurvrije periodes, huurkortingen en tegemoetkomingen in de verbouwkosten. Deze incentives vertegenwoordigen dus een waarde die niet terug te zien is in de officiële huurprijs. De reële huurprijzen zouden dus wel eens lager kunnen liggen en daarmee dus beter reageren op het toegenomen aanbod. Ten derde, vormt commercieel vastgoed voor (grotere) beleggers vaak slechts een beperkt onderdeel binnen beleggingsportefeuilles. Hierdoor is de noodzaak voor

¹⁶ Bouwstenen voor Sociaal. (2013). *Reisgids maatschappelijke voorzieningen: Over mogelijkheden en keuzes*: Bouwstenen voor Sociaal.

¹⁷ Karres en Brands, Stadkwadraat, & Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. (2014). *100% doorbestemming: Ontwerpend onderzoek "herbestemming als gebiedsopgave, casus Achterhoek"* Hilversum: Karres en Brands.

¹⁸ TNO. (2014). *Quick scan MKBA 100% doorbestemmen; de Achterhoek* Delft: TNO.

¹⁹ Karres en Brands, Stadkwadraat, & Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. (2014). *100% doorbestemming: Ontwerpend onderzoek "herbestemming als gebiedsopgave, casus Achterhoek"* Hilversum: Karres en Brands.

²⁰ Bureau Buiten. (2014). *Kantorenmarkt Gelderland*. Utrecht: Bureau Buiten.

²¹ Zie <http://www.dtz.nl/nl/marktinformatie/feiten-en-cijfers/factsheets-kantoren-en-bedrijfsruimte/>

huurprijsverlaging, verkoop of herbestemming veel minder groot.²² Daar komt nog bij dat veel portefeuilles (of fondsen) gefinancierd zijn op basis van huurniveaus. Ingrijpen door de belegger/eigenaar zal onbalans geven in de portefeuille. Dit zou de gehele financiering van de portefeuille (of een fonds) in gevaar kunnen brengen. Overigens is niet alle kantoorruimte in handen van beleggers: in Gelderland is meer dan 40% van de totale kantorenvoorraad in handen van eigenaar-gebruikers.²³

De groeiende leegstand in winkelruimten wordt inmiddels wel zichtbaar in dalende huurprijzen, maar de huren lijken minder snel te dalen dan dat de leegstand toeneemt. Uit onderzoek van Jones Lang Lasalle blijkt dat de huurprijzen voor winkelruimte in 2014 zijn gedaald – net als in de vier voorgaande jaren. Gemiddeld zijn de huurprijzen het afgelopen jaar gedaald met ongeveer 2,5 procent (niet gecorrigeerd voor inflatie). Alleen de meest aantrekkelijke winkelstraten (in de grote binnensteden) onttrekken zich aan deze trend.²⁴ Ook verhuurders van winkelruimte zijn terughoudend in het verlagen van huurprijzen. Huurprijsverlagingen hebben namelijk invloed op andere huurcontracten en daarmee op de markt als geheel. Dit komt door de wijze waarop huurprijzen worden vastgesteld – taxaties worden gebaseerd op historische huurprijzen. Daarnaast hebben verlagingen van de huurprijs als vanzelfsprekend negatieve effecten op de rendementen (huurinkomsten en waardeontwikkeling vastgoed). Het feit dat taxaties worden gebaseerd op huurprijzen uit het verleden leidt op zichzelf ook al tot een vertraagde doorwerking van marktontwikkelingen in de prijs van vastgoed. In de Retailagenda hebben Detailhandel Nederland en vastgoedpartijen daarom afgesproken om de huurprijzen niet langer op basis van historische huurprijzen maar marktconform vast te stellen. Deze afspraken moeten echter nog wel nader (juridisch) uitgewerkt worden. Net als in de kantorenmarkt is het ook in de markt voor winkelruimte gebruikelijk om meerjarige huurcontracten af te sluiten, waardoor huurprijzen automatisch vertraagd worden bijgesteld. Het gebruik van huurincentives is echter minder aan de orde bij winkelvastgoed.²⁵

Agrarisch bedrijfstvastgoed is vaak in handen van de boeren zelf. Stoppende boeren wonen in veel gevallen nog op het erf en stoten grond en dieren geleidelijk af. Boeren komen in financiële problemen als zij het vastgoed niet verkocht krijgen: leegstand betekent vaak het mislopen van de pensioenvoorziening.²⁶ Indien er sprake is van nog bestaande leningen brengt onverkoopbaar vastgoed ook financiële risico's met zich mee voor banken als er leegstand op grote schaal dreigt. De verkoopprijzen van agrarisch vastgoed zijn de afgelopen jaren veel sterker gedaald dan de (huur)prijzen van kantoor- en winkelruimte. De prijs van woon/werkboerderijen is sinds 2008 met bijna 28% gedaald (gemiddeld 4% per jaar), waarbij aangetekend dient te worden dat de prijzen het afgelopen jaar weer een lichte stijging laten zien.²⁷

²² Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

²³ Bureau Buiten. (2014). *Kantorenmarkt Gelderland*. Utrecht: Bureau Buiten.

²⁴ Jones Lang LaSalle. (2015). Winkelhuurprijzen dalen voor vijfde opeenvolgende jaar. <http://www.jll.nl/netherlands/nl-nl/nieuws/716/winkelhuurprijzen-dalen-voor-vijfde-opeenvolgende-jaar-volgens-onderzoek-van-jll>.

²⁵ Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

²⁶ Beun, N. (2014). Vrijkomend agrarisch vastgoed zien als kans: Leegstand op het platteland. *ROMagazine*, 11.

²⁷ Zie: <http://www.nvm.nl/landelijk/marktinformatie>

Ook de eigenaren van leegstaand maatschappelijk vastgoed zien hun eigendom in waarde dalen of derven huurinkomsten. De mate waarin eigenaren getroffen worden zal per actor verschillen: sommige actoren kunnen afboekingen als gevolg van het afstoten of sloop van maatschappelijk vastgoed moeilijk kunnen opvangen omdat zij slecht enkele panden in bezit hebben, terwijl de urgentie voor partijen met een grote portefeuille, waarin het vrijkomende vastgoed slechts een bescheiden onderdeel uitmaakt, de urgentie mogelijk minder groot is. Bouwstenen voor Sociaal heeft becijferd dat als voor het landelijke vrijkomende vastgoed geen andere bestemming gevonden kan worden dit resulteert in een jaarlijkse financiële last van 0,6 tot 0,9 miljard.²⁸ In de eerder genoemde studie naar de leegstand van maatschappelijk vastgoed in de Achterhoek wordt er van uitgegaan de exploitatielasten ongeveer 15 miljoen euro per jaar bedragen.²⁹ Ook voor maatschappelijk vastgoed geldt dat eigenaren de panden niet altijd kunnen of willen afwaarderen.³⁰

2.2 Negatieve effecten op de omgeving

Leegstand kan dus aanzienlijke problemen opleveren voor eigenaren, alhoewel dit niet altijd het geval is voor (grotere) beleggers omdat vastgoed vaak slechts een beperkt aandeel vormt binnen beleggingsportefeuilles. Maar wanneer vormt leegstand een maatschappelijk probleem? Maatschappelijke problemen ontstaan wanneer leegstand negatieve effecten heeft op de (directe) omgeving. Daarbij kan gedacht worden aan fysieke veroudering als gevolg van achterstallig onderhoud, toenemende criminaliteit (vernielingen) en onveiligheid. Daarmee zal leegstand met name invloed hebben op hoe ondernemers en consumenten de locatie ervaren. Vaak wordt in dit verband gewezen op het gevaar van een neerwaartse spiraal – of een vicieuze cirkel – van fysieke veroudering en verloedering. Leegstand vastgoed kan echter ook effecten hebben op hogere schaalniveaus. Op de kantoren- en winkelmarkt zijn veel beleggers, waaronder verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen, actief en lagere rendementen op beleggingen kunnen dus hogere pensioen- en verzekeringspremies en lagere pensioenuitkeringen, en daarmee een verlaagde koopkracht, tot gevolg hebben. Daarnaast hebben lagere rendementen gevolgen voor de toegang tot krediet.³¹ De gevolgen van leegstand zouden dus ook op het macroniveau gevoeld kunnen worden.

De empirische basis over de negatieve effecten van leegstand is mager, onder meer door het ontbreken van meerjarige reeksen over leegstand.³² In het kader van de MKBA van de herstructureringsaanpak in Zuid-Limburg hebben RIGO en EIB becijferd dat een leegstand van rond de 20% samenhangt met een negatieve leefbaarheidsscore. Dit betreft een samengestelde score waarin onder andere rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de woningvoorraad en de

²⁸ Bouwstenen voor Sociaal. (2013). *Reisgids maatschappelijke voorzieningen: Over mogelijkheden en keuzes*: Bouwstenen voor Sociaal.

²⁹ Karres en Brands, Stadkwadraat, & Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. (2014). *100% doorbestemming: Ontwerpend onderzoek "herbestemming als gebiedsopgave, casus Achterhoek"* Hilversum: Karres en Brands.

³⁰ Evers, D., Tennekes, J., & Van Dongen, F. (2014). *De bestendige binnenstad: Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de nederlandse binnenstad* Den Haag: PBL.

³¹ Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

³² RIGO, & EIB. (2010). *MKBA herstructureringsaanpak Parkstad Limburg* Amsterdam: RIGO & EIB.

publieke ruimte, het aantal voorzieningen, de sociale samenhang en veiligheid. Er wordt echter benadrukt dat de gevonden relatie met voorzichtigheid geïnterpreteerd dient te worden gezien de grote onzekerheidsmarge.³³ Voor commercieel vastgoed heeft het PBL aangetoond dat leegstand van winkel- en horecapanden kan leiden tot een negatieve ontwikkeling van de bedrijvigheid in (woon)wijken. De leegstand draagt er toe bij dat bedrijven (met name in de consumentendienstverlening) eerder uit de wijk vertrekken, een kleinere kans op overleven hebben en worden geremd in hun groeimogelijkheden.³⁴

Naast de potentiële aantasting van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijke gebied hangt leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen ook samen met een ander maatschappelijk probleem: op veel agrarische bedrijfsgebouwen zijn nog steeds asbesthoudende materialen (asbestcement dak- en gevelplaten) aanwezig. Door verwerking van dit materiaal komen asbestvezels vrij, zowel via de lucht als door uitspoeling via regenwater. Dit leidt volgens TNO in de meeste situaties overigens tot een verwaarloosbaar gezondheidsrisico. Er is echter geen gedetailleerd inzicht in de ruimtelijke verdeling van de achtergrondconcentraties van asbest.³⁵ Alterra schat dat er Gelderland sprake is van 12 miljoen m² asbestdaken op schuren en stallen en 4 miljoen m² asbestgevel.³⁶ Overigens is dit probleem niet zonder meer gerelateerd aan leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen. Volgens Alterra ligt minder dan de helft van de asbesthoudende daken en gevels op bebouwing die op den duur vrij zal komen. Wel kan het probleem juist in deze gebouwen urgenter zijn door achterstallig onderhoud en het ontbreken van de financiële middelen voor de sanering van asbestdaken en – gevelpanelen.

3 Oorzaken

De leegstand in de commerciële vastgoedmarkt is voor een deel veroorzaakt door de economische crisis. Maar er zijn ook andere meer structurele factoren die ten grondslag liggen aan de leegstand. Deze factoren verschillen voor de verschillende segmenten van de vastgoedmarkt.

Zo heeft de afnemende groei van de bevolking invloed op de vraag naar kantoorruimte. Over het algemeen geldt dat de vraag naar kantoorruimte toeneemt als de (potentiële) beroepsbevolking groeit. Technologische ontwikkelingen (ICT) hebben ook invloed op de vraag naar nieuwe kantoorruimte. Het nieuwe werken leidt bijvoorbeeld niet alleen tot een daling het aantal vierkante meters per werknemer, maar ook de aard van de vraag naar kantoorruimte zal veranderen (flexibele werkplekken met een goede ICT-aansluiting). Daarnaast is een aantal oorzaken gerelateerd aan het systeem van vastgoedontwikkeling.³⁷ Ten eerste, is het als gevolg van de fiscale regels niet

³³ Ibid.

³⁴ PBL Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). *Bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken*. Den Haag/Bilthoven: PBL.

³⁵ TNO, & RIVM. (2010). *Praktische consequenties van het advies van de gezondheidsraad inzake asbest 2010*. Utrecht: TNO. En: TNO. (2007). *Oriënterend onderzoek naar de verspreiding van asbestvezels in het milieu vanuit verweerde asbestcement daken*. Apeldoorn: TNO.

³⁶ Alterra Wageningen UR. (2015). *Nadere analyse vrijkomende agrarische bebouwing Gelderland*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

³⁷ Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

aantrekkelijk om commercieel vastgoed aan de voorraad te onttrekken. Door de btw-systematiek en de overdrachtsbelasting is het kostbaarder om een gebouw te transformeren naar woningbouw. Ten tweede, is er maar in beperkte mate sprake van prijsdalingen als gevolg van de wijze waarop vastgoed gewaardeerd wordt. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat veel kantoorruimte wordt aangeboden door beleggers waarbij vastgoed slechts een klein deel van de totale beleggingsportefeuille vormt. Tot slot is het nieuwe aanbod aan nieuwe kantoorruimte in het verleden nauwelijks beperkt vanuit de ruimtelijke ordening. Ook nu nog is er in Gelderland ruim 400.000 m² aan kantoorruimte beschikbaar via bestaande plannen. Twee derde van deze plannen is reeds vastgelegd in bestemmingsplannen. Volgens Bureau Buiten zal het overaanbod aan kantoren de komende decennia oplopen naar meer dan een miljoen vierkante meter als alle plannen worden gerealiseerd en bestaande panden niet aan de voorraad wordt onttrokken.³⁸

Daar waar het aantal vierkante meters per werknemer afneemt in de kantorenmarkt neemt het aantal vierkante meter vloeroppervlak juist toe in de markt voor winkelruimte. De schaalvergroting in de detailhandel blijft doorzetten als gevolg van filialisering en langere openingstijden. Kleine winkels verdwijnen vaker of komen leeg te staan. Ook de markt voor winkelruimte ondervindt de gevolgen van demografische ontwikkelingen. De afname van de bevolking (sgroei) leidt tot een afname van bestedingen. Daarnaast heeft de vergrijzing een nadelig effect op de omzet van winkeliers: ouderen hebben een ander koopgedrag en besteden gemiddeld minder in winkels. De vergrijzing heeft ook gevolgen voor het aantal winkeliers. Een groot deel van de zelfstandige winkeliers gaat de komende jaren met pensioen. Dit betekent dat veel winkelruimte de komende jaren vrijkomt, terwijl bedrijfsopvolging of nieuwe invulling in veel gevallen niet gegarandeerd is. Voorts heeft de toename van het marktaandeel internet in detailhandel geleid tot een structureel afnemende behoefte aan fysieke winkelruimte. De verwachtingen is dat dit aandeel de komende jaren blijft toenemen, met name in de non-food sector.³⁹ De hierboven geschetste 'systeemproblemen' waarmee de kantorenmarkt geconfronteerd wordt gelden evengoed voor de markt voor winkelruimte.⁴⁰ Daarbij komt dat de huidige huurwetgeving – volgens beleggers – onvoldoende flexibiliteit biedt. Het huurrecht beschermt vooral de kleine huurder, terwijl grotere winkels en ketens door de schaalvergroting een steeds grotere rol spelen.⁴¹

Schaalvergroting is ook de drijvende kracht achter de vrijkomende agrarische bebouwing. Het aantal landbouwbedrijven in Nederland is tussen 1950 en 2012 met meer dan 80% afgenomen, terwijl de grond in agrarisch gebruik slechts met 20% is afgenomen in dezelfde periode. Stoppende agrariërs verkopen of verpachten de grond aan agrariërs die hun bedrijf op grotere schaal voortzetten. Terwijl de grond dus veelal een landbouwfunctie houdt, krijgen de erven een andere woon- en/of werkfunctie. Het lijkt er op dat de schaalvergroting ook in de toekomst zal blijven doorzetten, onder meer als gevolg van de liberalisering van de landbouwsector, het wegvallen van

³⁸ Bureau Buiten. (2014). *Kantorenmarkt Gelderland*. Utrecht: Bureau Buiten.

³⁹ Droogh Trommelen en Partners. (2014a). *Quickscan detailhandel hoofdkernen regio Achterhoek*. Nijmegen: DTNP.

⁴⁰ Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

⁴¹ Roots Beleidsadvies, & Platform31. (2014). *Quickscan kansen en knelpunten in nederlandse winkelgebieden en binnensteden*. Rijswijk/Den Haag: Roots Beleidsadvies & Platform31. En zie: Vastgoed Belang, & Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland. (2014). *Aantrekkelijke winkelgebieden alleen mogelijk na wijziging huurrecht winkelruimte*.

het melkquotum en voortschrijdende technische ontwikkelingen.⁴² De leegstand van maatschappelijk vastgoed wordt met name veroorzaakt door de hierboven al aangehaalde demografische verschuivingen: bevolkingsdaling, vergrijzing, ontgroening en een andere bevolkingssamenstelling. Daarnaast leiden ontwikkelingen in de zorg – zoals het langer thuis blijven wonen van ouderen – tot een afname van het grootschalige zorgvastgoed. De behoefte aan maatschappelijke voorzieningen neemt ook af door een aantal wets- en beleidswijzigingen. De belangrijkste hebben betrekking op de drie decentralisaties in het sociaal domein, maar ook andere beleidswijzigingen hebben invloed. Zo stimuleren nieuwe, lump sum-subsidievormen gemeenten om efficiënter gebruik te maken van de ruimte in hun eigen maatschappelijk vastgoed, waardoor gebouwen overbodig kunnen worden.⁴³

⁴² Alterra Wageningen UR. (2014). *Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

⁴³ Evers, D., Tennekes, J., & Van Dongen, F. (2014). *De bestendige binnenstad: Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de nederlandse binnenstad*. Den Haag: PBL.