

Leegstand

Citation for published version (APA):

Huizinga, F. H., & Ossokina, I. V. (2014). Leegstand: een opgave voor beleid? *Real Estate Research Quarterly*, 13(1), 18-24.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/2014

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

Leegstand: een opgave voor beleid?

Veel kantoren en winkels staan leeg. Dat is op zich niets nieuws. De vastgoedmarkt is een typisch voorbeeld van een varkenscyclus. Op dit moment zou er echter naast een conjuncturele dip ook sprake kunnen zijn van een structurele daling van de vraag. Zo'n structurele verandering biedt zowel kansen als bedreigingen. En het roept de vraag op of er een taak is voor overheidsbeleid. Dit artikel bespreekt deze punten op hoofdlijnen. De nadruk ligt daarbij op het aanreiken van een structuur of invalshoek voor discussie, niet op het beslechten ervan.

door dr. Free Huizinga en dr. Ioulia Ossokina

De leegstand van commercieel vastgoed (kantoren en winkels) is in het laatste decennium aanzienlijk toegenomen¹.

Het percentage kantoren in Nederland dat te huur of te koop wordt aangeboden, is gestegen van gemiddeld 5% van de voorraad in de periode 1990-2001 naar gemiddeld 11% in de periode 2002-2010 en 16% in 2013. De leegstand van winkels is gestegen van 6% in 2004 naar 8% in 2013 (zie figuur 1, linkerpaneel).

Deze situatie roept diverse vragen op. Bijvoorbeeld, is het huidige niveau van leegstand een puur conjunctureel verschijnsel of ligt er een structurele ontwikkeling aan ten grondslag? Voor zover er een structurele component aanwezig is, is dat erg, en zo ja voor wie? En ligt er een taak voor de overheid om een eventuele structurele verandering (bij) te sturen of te accommoderen via flankerend beleid?

In dit artikel gaan we op hoofdlijnen op deze vragen in. Ons doel is om daarbij een structuur aan te geven om over deze vragen na te denken. We geven daarmee de discussie en het onderzoek op dit terrein te inspireren. We geven ook voorbeelden van mogelijk beleid. Daarbij gaat het ons echter voornamelijk om de structuur van het betoog. We willen een

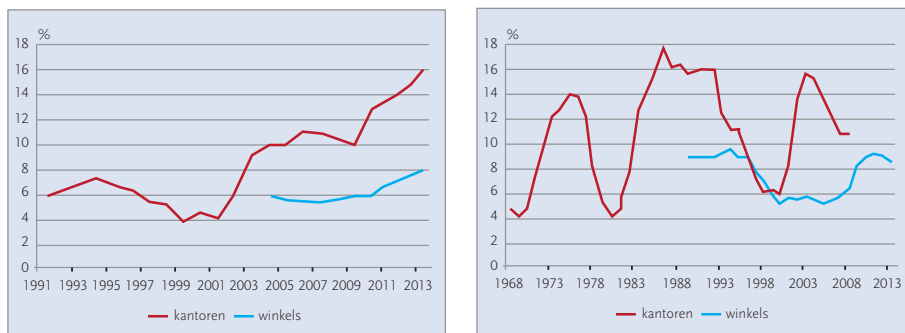
denkkader aanreiken voor beleidsopties, maar geven geen oordeel over concreet beleid.

Fluctuaties in leegstand en hoge pieken zijn niet buitengewoon²

Een denkkader over beleidsopties begint meestal met een verkenning van de huidige situatie. Wat is aan de hand? In dit geval, is er meer aan de hand dan een conjuncturele golfbeweging, die nu eenmaal inherent onderdeel is van onze economie?

Deze vraag kunnen we niet met zekerheid beantwoorden. Als we de huidige leegstandcijfers vanuit internationaal en historisch perspectief bezien, zijn ze wel hoog, maar niet buitengewoon hoog te noemen. Romijn (2000) meldt op basis van eigen onderzoek dat de kantorenleegstand in Nederland in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw vergelijkbaar was met het huidige niveau. Ook in andere landen komen soortgelijke leegstandcijfers met regelmaat voor. Zo laat rechterpaneel van figuur 1 zien dat de Verenigde Staten in de afgelopen 50 jaar meerdere periodes hebben gekend waarin kantorenleegstand boven het Nederlandse 2002-2010-gemiddelde van 11% lag en de winkelleegstand boven het Neder-

FIGUUR 1 ► FLUCTUATIES IN LEEGSTAND EN HOGE PIEKEN ZIJN NIET BUITENGEWOON (NL LINKS EN VS RECHTS)



BRON: VOOR NEDERLAND DE DATABASE VAN R.L. BAK; VOOR DE VS WHEATON AND TORTO (1988), FISHER AND DIERKING (2009), WALL STREET JOURNAL JULY 2013

landse 2013-niveau van 8%. Ook in andere landen kwamen periodes met hoge leegstand in de afgelopen decennia vaker voor³. De fluctuaties in leegstand zijn kenmerkend voor de vastgoedmarkten doordat overaanbod en tekort elkaar cyclisch afwisselen (de zogenaamde varkenscycli). De huidige hoge leegstand hoeft op zich dus niet noodzakelijk tot al te grote zorgen te leiden.

Vraag naar commercieel vastgoed daalt mogelijk structureel

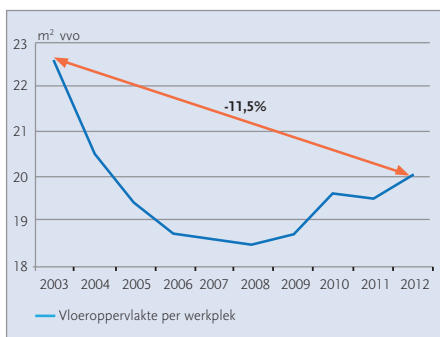
Er zijn echter ook aanwijzingen dat er meer aan de hand is dan een standaard varkenscyclus en dat de leegstand niet binnen vijf tot tien jaar vanzelf teruggaat naar gemiddelde waarden.

Er zijn globaal gesproken twee oorzaken voor een minder snel stijgende en mogelijk zelfs dalende vraag naar kantoren en winkels in de komende jaren. Ten eerste, een minder snel stijgende, of zelfs dalende totale werkgelegenheid als gevolg van de vergrijzing, waardoor de vraag naar kantoorruimte daalt. Ten tweede, technologische en sociaaleconomische ontwikkelingen (zoals internet, telewerken, groei van het aandeel niet-op-kantoor werkende zzp-ers e.d.) die behoefte aan kantoorruimte per werknemer en aan fysieke winkels per inwoner van Nederland doen dalen.

De eerste trend werd al enige tijd geleden onderkend (zie Huizinga en Smid, 2004). De tweede trend heeft zich pas in de recente jaren geopenbaard. Het linker paneel van figuur 2 laat zien dat de vloeroppervlakte per werkplek bij grotere bedrijven en organisaties tussen 2003 en 2013 met 11,5% is gedaald. Na 2008 lijkt een licht herstel op te treden, maar dit herstel is mogelijk slechts een bijproduct van de huidige crisis. Bedrijven hebben wel gesneden in hun personeelsbestand, maar hebben hun kantoorruimte vanwege de lange contracten nog niet kunnen aanpassen, (NFC, 2012 en Romijn, 2000, hoofdstuk 6). De crisis heeft daardoor mogelijk geleid tot een tijdelijke stijging van de kantoorruimte per werkplek, in afwijking van de onderliggende trend.

Daar komt de intensivering van het gebruik van de werkplekken nog bovenop. Het gemiddelde aantal fte's per werkplek neemt door het nieuwe werken fors toe. Zo heeft het Rijk in 2012 besloten om de huisvestingsnormen per medewerker aanzienlijk te verlagen, van 1,1 werkplek per fte (fte is een voltijd baan equivalent) naar 0,9 werkplek per fte voor bestaande kantoren en 0,7 werkplek per fte bij grootschalige renovaties en nieuwbouw (Ministerie van BZK, 2012). Het gevolg is dat is de daling van de vloeroppervlakte per medewerker nog veel sterker is dan die

FIGUUR 2 ► VLOEROPPERVLAKTE PER WERKPLEK BIJ GROTE BEDRIJVEN



NIEUWE CONTRACTEN (2012) MET EEN STERKE DALING VAN GEHUURDE VLOEROPPERVLAKTE			
m ²	voor	na	reductie
CapGemini, Utrecht	42.000	21.000	50%
ING, A'dam	32.000	20.000	37,5%
Equens, Utrecht	28.500	21.000	26%
Robeco, Rotterdam	19.000	16.000	16%
CBRE, A'dam	4.200	3.700	12%

BRON: NFC NETHERLANDS FACILITY COSTS INDEX 2012, 2013, CBRE, 2012.

per werkplek, dus veel sterker dan aangegeven in figuur 2. Kantoormarktdeskundigen onderkennen deze trend en verwachten dat deze in de komende jaren doorzet (zie o.a. Ossokina, 2012). Immers, veel bedrijven zitten vanwege de lange huurcontracten nog in een te ruim jasje en telewerken heeft zijn hoogtepunt nog niet bereikt. Het rechter paneel van figuur 2 bevestigt dit: bij verhuizing snijden bedrijven aanzienlijk in hun vloeroppervlakte. Van sommige kantoorgebruikers is bovendien al bekend dat ze de komende jaren in kantoorruimte per medewerker gaan snijden.

Ook bij winkels zijn er sterke trends in technologische ontwikkelingen, vooral Internet, die stijging van de vraag naar winkelruimte beperken. Door de opkomst van digitale dienstverlening (internet bankieren, webwinkels, etc.) zou de behoefte aan fysieke winkels kunnen dalen. Figuur 3 laat zien dat de werkgelegenheid in de bankensector sinds 2000 constant aan het dalen is. Figuur 4 illustreert dat de verhouding tussen internetverkoop en verkoop via fysieke winkels tussen 2000 en 2010 fors gegroeid is. Beleggers in retail vastgoed en winkelketens laten deze trend niet ongemerkt voorbij gaan. Recent is bekend geworden dat vastgoedbedrijf Vastned zijn Nederlandse portefeuille in zes kernsteden wil concentreren, ten koste van de beleggingen elders. Het warenhuis Bijenkorf

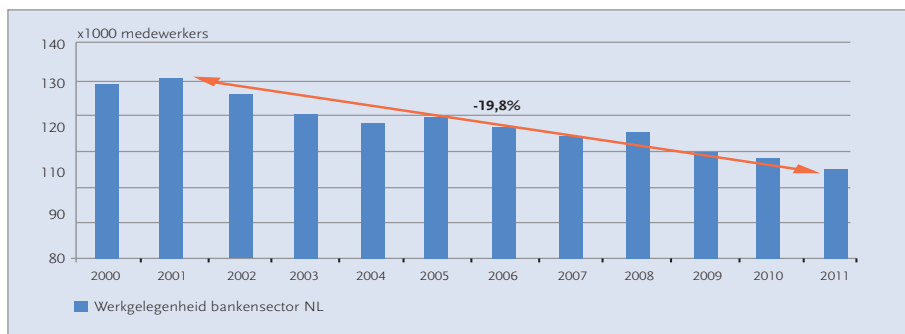
heeft in augustus 2013 besloten om vijf van zijn twaalf Nederlandse vestigingen te sluiten om zich te richten op de kernsteden⁴.

Er zijn dus aanwijzingen dat er naast een conjuncturele component ook een structureel dalende vraag naar commercieel vastgoed is. Dit is echter niet zeker. Een volledige analyse van de toekomstige vastgoedmarkt zou daarom ook rekening moeten houden met de mogelijkheid dat de dip slechts tijdelijk is, bijvoorbeeld via een scenario-analyse. Daarnaast is inzicht nodig in de werking van het prijsmechanisme dat in principe voor herstel naar een economisch evenwicht moet leiden, maar waar merkwaardig weinig over bekend is. Zuidema en van Elp (2013) hebben een empirisch model gebouwd waarin dit prijsmechanisme expliciet is gemodelleerd. Zij schrijven tevens dat de introductie van dit prijsmechanisme nieuw is voor modellen over de Nederlandse kantorenmarkt.

Structureel dalende vraag biedt kansen en vormt bedreigingen

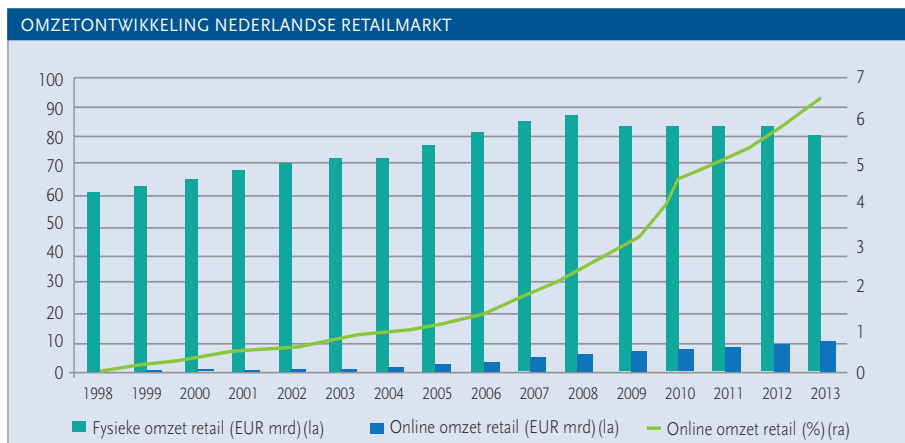
Stel dat de daling van de vraag naar commercieel vastgoed wel structureel is. Wat zou dit betekenen voor de Nederlandse economie en de welvaart van de Nederlanders? Om dit te analyseren gaan we in de rest van dit artikel uit van de veronderstelling dat de daling inderdaad structureel is. Op de lange termijn kunnen

FIGUUR 3 ► AANTAL MEDEWERKERS WERKZAAM IN DE NEDERLANDSE BANKENSECTOR DAALT GESTAAG



BRON: EUROPEAN BANKING FEDERATION

FIGUUR 4 ► OMZETONTWIKKELING NEDERLANDSE RETAILMARKT, IN MLD EURO (LA) EN % (RA)



BRON: ABN-AMRO (2013)

de structurele ontwikkelingen achter de daling van de vraag naar commercieel vastgoed verschillende voordelen hebben. Ze kunnen de economische groei en welvaart bevorderen. Daarnaast kunnen ze meer gelijke verdeling van welvaart over Nederlanders teweeg brengen. Een lager kantoorgebruik per werkende betekent dat bedrijven dezelfde productie met minder kapitaal en ruimte en dus minder kosten kunnen vervaardigen. Deze vrijgekomen middelen kunnen elders in de economie wor-

den ingezet voor bijvoorbeeld extra productie, extra woningen en extra open ruimte. Onze welvaart neemt daardoor toe. De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven verandert uiteindelijk waarschijnlijk niet. Deze trend doet zich immers wereldwijd voor. De kosten-daling is wereldwijd. Als Nederland niet mee zou doen met deze trend zouden de relatieve kosten van Nederlandse bedrijven dus stijgen. Door wel mee te doen, blijft onze concurrentiepositie op peil.

De factoren achter de daling van de vraag naar winkelruimte kunnen op lange termijn ook een positieve uitwerking hebben op de welvaartsverdeling. Internet leidt tot meer keus in en toegang tot consumptiegoederen. Dit is relatief belangrijker voor mensen in gebieden waar het aanbod via traditionele winkels lager is. Internetaanbod is voor iedereen gelijk ongeacht de woonplaats. Een groei van het aanbod via internet zorgt dus voor een meer gelijk aanbod voor mensen die in verschillende delen van ons land wonen.

Daarnaast zou het goed kunnen dat de kosten- en prijsdaling de relatieve positie van lagere inkomens helpt, omdat het vooral goederen betreft die een groot deel van het consumptiepakket van lagere inkomens uitmaken. Dit is analoog aan het zogenaamde Walmart effect. De komst van de grote Walmart winkels in de VS heeft de prijzen van basisgoederen sterk doen dalen. Broda, Christian en Romalis (2009) laten zien dat dit in termen van koopkracht tot een sterke nivellering heeft geleid omdat basisgoederen een relatief groot deel van het consumptiepakket van mensen met lage inkomens omvat.

De aanpassingen in de economische structuur kennen echter ook verliezers, vooral op de korte termijn. Zo worden institutionele beleggers geconfronteerd met afwaarderingen op hun beleggingen, en in sommige gevallen gedwongen verkoop en verlies. Ook kredietverstrekkers (banken) worden gedwongen af te schrijven op de verstrekte hypotheek. De verhuurders krijgen te maken met een prijzen-slag om de huurder. Fysieke winkels kunnen financiële verliezen leiden en in het ergste geval failliet gaan. Overtollig personeel wordt geconfronteerd met baanverlies. En gemeenten moeten sterk afboeken op de grondportefeuilles die in de afgelopen jaren zijn opgebouwd met het vooruitzicht op een steeds groeiende behoefte aan (kantoren)vastgoed.

Daarnaast is de schade regionaal onevenwichtig verdeeld. Figuur 5 laat de leegstand van het winkel en kantooroppervlak (als percentage van het totale vloeroppervlak) per gemeente

zien. In beide delen van de figuur is de leegstand hoger in de meer donker gekleurde gebieden. Het linkerpaneel laat zien dat de winkellegeestand zich onevenredig sterk in meer perifere gebieden concentreert. Verdergaande concentratie van winkels in de kernsteden (zie voorbeelden Vastned en Bijenkorf hiervoor) zal deze trend alleen versterken. Bij kantorenleegstand (figuur 5 rechterpaneel), zijn ook grote verschillen te zien tussen regio's, vooral tussen de centraal gelegen en goed met openbaar vervoer bereikbare A-locaties (zoals Zuidas) en afgelegen en vooral met de auto bereikbare C-locaties aan de stadsranden. De concentratie van leegstand kan leiden tot een sterke achteruitgang van de leefomgeving van bepaalde gebieden, zoals bepaalde binnensteden of krimpregio's.

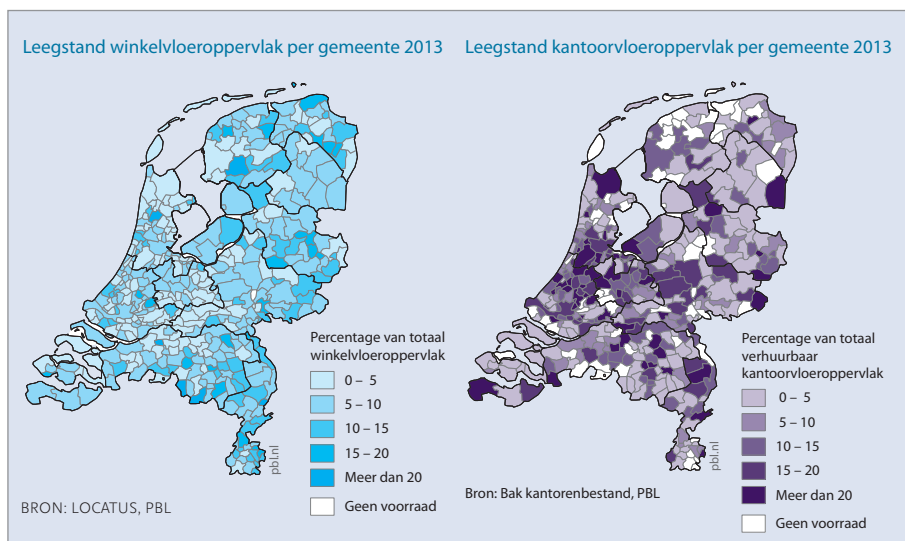
De rol van overheid: juiste prikkels en mogelijk flankerend beleid

Ontwikkelingen op en rondom de vastgoedmarkt worden met grote aandacht door beleidsmakers en politici gevolgd. Belangrijke vraag hierbij is of en zo ja, welk beleid de overheid hier zou moeten voeren.

Creëer de juiste prikkels

Bezien vanuit het welvaarts-theoretische oogpunt is overheidsingrijpen in een markt legitiem wanneer er sprake is van externe effecten. Externe effecten komen voor als een persoon of een bedrijf positieve of negatieve invloeden op de welvaart van anderen uitoefent, terwijl deze invloeden niet in de prijzen van goederen of diensten worden meegenomen. De beste manier om met externe effecten om te gaan is door ze te internaliseren. Dit betekent dat de positieve of negatieve effecten in rekening worden gebracht bij de veroorzaker van die effecten. De vervuiler betaalt. Daarmee worden niet alleen de kosten van het opruimen van de vervuiling gedekt. Als de vervuiler betaalt voor de vervuiling, komen de kosten van de vervuiling in de prijs van producten terecht die op een vervuilende manier tot stand gekomen zijn. Dit leidt vervolgens tot een optimaal ni-

FIGUUR 5 ► LEEGSTAND DETAILHANDEL EN KANTOREN 2013 PER GEMEENTE



veau van de productie van die producten. Toegepast op de huidige situatie van de kantoren- en winkelmarkt kunnen er externe effecten in het spel zijn wanneer hoge leegstand een heel gebied in een negatieve spiraal trekt. In dit geval zou het legitiem zijn om de eigenaar die (hoge) leegstand laat voortbestaan een heffing op te leggen. Dit levert niet alleen geld op om bijvoorbeeld sloop te betalen en daarmee de negatieve spiraal om te buigen. Het creëert tevens een juiste financiële prikkel voor de vastgoedeigenaar om zijn kantoorpand zelf tijdig te slopen zodat de negatieve externe effecten van leegstand voorkomen kunnen worden. Een leegstandsheffing heeft echter enkele belangrijke bezwaren. Bij de implementatie van de heffing dient goed gedefinieerd te worden op welke vorm van leegstand hij van toepassing is. Een beetje leegstand is niet erg en zelfs efficiënt voor de instroom van nieuwe gebruikers op de winkel en kantorenmarkt en voor een goede doorstroming van winkels bij veranderende voorkeuren van consumenten. Vervolgens is het goed monitoren van de leegstand die voor heffing in aanmerking komt niet eenvoudig. De eigenaren van leegstaande

panden zullen zich niet uit eigen beweging aanmelden om de heffing te betalen en zullen dus moeten worden opgespoord. Tenslotte kan een leegstandsheffing als unfair worden gezien wat het draagvlak ervoor vermindert. Eigenaren van leegstaande winkels en kantoren hebben het al moeilijk en om ze ook nog te laten betalen voor hun leegstand kan overkomen als het straffen van slachtoffers.

Er is echter een alternatief voor een leegstandsheffing die onder bepaalde omstandigheden exact dezelfde prikkels geeft, maar zonder bovenstaande nadelen. Dit is een vorm van statiegeld³. Dit instrument bestaat uit twee delen: een heffing op nieuwbouw en een subsidie voor sloop/herbestemming. Het is alsof je statiegeld betaalt bij de aanschaf van vastgoed en het vervolgens terugkrijgt als het vastgoed na gebruik weer netjes afvoert, d.w.z. sloop dan wel een nieuwe bestemming geeft. Een heffing bij nieuwbouw valt makkelijker te regelen en te monitoren dan een leegstandsheffing en de opsporingsinspanning bij de sloopsubsidie is ook gering, omdat eigenaars zich grotendeels uit zichzelf zullen melden voor een subsidie. Een statiegeldregeling wordt waarschijnlijk

meer als fair gezien dan een leegstandsheffing. Het Regionaal sloopfonds, gefinancierd door gemeentelijke heffing op vastgoedeigenaren, komt in de buurt van dit beleid bij de kantorenmarkt. Het in juni 2012 gesloten “Convenant aanpak leegstand kantoren” voorzagt in de mogelijkheid tot het instellen van een regionaal sloopfonds, gefinancierd door een gemeentelijke heffing op vastgoedeigenaren. De opbrengsten van de heffing zouden geoormerkt worden om subsidie voor sloop te verlenen (vermoedelijk in hetzelfde gebied waar de heffing is opgelegd). Dit beleid is in de werkelijkheid nooit gekomen, wegens het vrijwillige karakter van het convenant en het gebrek aan draagvlak voor het instrument.

Mogelijk flankerend beleid

Zoals hiervoor gesteld zorgen economische structuurveranderingen voor verliezers. Flankerend beleid heeft als doel de al te scherpe kantjes voor deze verliezers te verzachten, met name wanneer de ontstane situatie niet aan hen maar aan externe omstandigheden te wijten is. Zo zorgt bijvoorbeeld de verplichte WW-verzekering ervoor dat als iemand in Nederland buiten zijn schuld om zijn baan kwijtraakt, hij/zij tijdens het zoeken naar een nieuwe baan niet teveel in inkomen achteruit hoeft te gaan.

Mogen alle partijen die wegens de recente ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, verliezen leiden (inclusief beleggers, verhuurders, gemeenten, etc.) dan op extra steun van overheid rekenen? Het antwoord is nee. Immers, bij het ondernemen van commerciële activiteiten hoort een risico, een kans op winst maar ook op verlies. Commerciële partijen houden rekening met de mogelijkheid van verlies en bepalen zodanig een optimaal risiconiveau dat ze willen lopen.

Indien ze bij verlies door de overheid zouden worden gecompenseerd, ontstaat een zogenaamd ‘moral hazard’ probleem, wanneer men teveel risico loopt en de gevolgen hiervan op de maatschappij afwentelt. Ook om deze reden ligt het niet voor de hand om beleggers

en verhuurders die in goede jaren een te positieve inschatting van de perspectieven op de kantorenmarkt hadden gemaakt en teveel hadden geïnvesteerd in kantoorpanden, nu van overheidswege een hand boven het hoofd te houden. Een vergelijkbare redenering geldt overigens voor de gemeenten, die zich door riante grondposities te nemen, als commerciële partijen hadden gedragen. Het plan van provincie Overijssel om verliesgevend geworden grondposities van gemeenten over te nemen creëert zodanig een moral hazard probleem. Gemeenten krijgen zo verkeerde prikkels om ook voortaan te risicovolle investeringen te blijven doen, in de wetenschap dat, mochten deze verliesgevend blijken, ze toch door een hogere overheid worden gered.

Conclusie

Het is op dit moment niet duidelijk of de huidige hoge leegstaand bij kantoren en winkels voornamelijk een conjunctureel karakter heeft en vanzelf weer teruggaat naar normale waarden. Als er sprake is van een structurele daling van de vraag, is dit op lange termijn gunstig voor onze economie omdat grond en arbeid worden vrijgemaakt voor andere activiteiten. Op korte termijn zijn er echter zowel winnaars als verliezers. Dit is vooral zorgelijk als de verliezers zich concentreren in specifieke regio’s die daarmee sterk aan leefbaarheid inboeten. Met name geconcentreerde leegstand kan negatieve maatschappelijke effecten hebben. Een optie om deze effecten met beleid tegen te gaan is door een heffing op nieuwbouw, waarbij de opbrengst gebruikt wordt voor een subsidie op sloop/herbestemming.

OVER DE AUTEURS

Dr. F. Huizinga is als hoofd van de sector Fysieke Omgeving werkzaam bij het CPB, **Dr. I. Ossokina** is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan dezelfde sector van het CPB.