



PvdADEVENTER.NL



Initiatiefnota **‘De volle inzet op lege kantoren’**



Hergebruik, transformatie of sloop van langdurig leegstaande kantoren in Deventer

Een initiatiefnota van de PvdA-fractie Deventer

Maart 2012

Door Rob de Geest

Inhoud:



- P. 3 Samenvatting
- P. 4 Aanleiding: een richtsnoer voor uit te werken gemeentelijk beleid
- P. 4 Wat beoogt deze notitie?
- P. 5 De cijfers: een trieste balans van de toenemende kantorenleegstand
- P. 6 Hoe ziet de situatie in Deventer eruit wat betreft leegstand?
- P. 7 Wat zijn de kansen van het leegstaande kantorenaanbod?
- P. 8 Zijn er mogelijkheden voor ander gebruik of transformatie?
- P. 10 Wat voor mogelijkheden zijn er voor Deventer bij leegstand?
- P. 11 Is alles mogelijk en lost het alle problemen op?
- P. 11 De inzet voor de gemeente Deventer
- P. 12 Acht actiepunten voor de gemeente Deventer
- P. 14 Gebruikte, geraadpleegde en inspirerende bronnen bij deze notitie
- P. 15 Colofon

Samenvatting:



Landelijk staan er veel vierkante meters kantoorruimte langdurig leeg. Begin 2012 staat de teller op 7,6 miljoen vierkante meter (m²). Dat is 14% van het totaal. Ook in Deventer is er sprake van forse leegstand in kantoren. Volgens gemeentelijke informatie van begin 2011 staat in Deventer ca. 60.500 m² of 19% van het beschikbare kantooroppervlak leeg. In een andere bron uit 2011 wordt al gesproken over 22% leegstand. Uit de laatste marktcijfers van februari 2012 blijkt echter dat dit al is opgelopen naar 27% op dit moment. Van de 329.000 m² totale voorraad staat in Deventer op dit moment 89.600 m² te huur of te koop.

De helft van het aanbod in Deventer kan als kansarm of kansloos omschreven worden. Dat wil zeggen dat veel leegstand structureel is en dat de kans op het vinden van een nieuwe huurder binnen de huidige functie uiterst gering is. Hierbij geldt dat een verlaagde huur of verbetering van kantoren en de omringende openbare ruimte de kansen op verhuur niet vergroot. Vraag en aanbod sluiten landelijk en regionaal onvoldoende op elkaar aan in een veranderende en verslechterde markt.

Bij investeringen in oud en kansloos bezit moeten kritische vraagtekens geplaatst worden. Bovendien moet er serieus nagedacht en ingezet worden op functieverbreiding of functieverandering van dergelijk bestaand en verouderd bezit. Transformatie van kantoren naar woningen, studentenkamers, werkplekken voor kleine ondernemers etc. begint in dat kader landelijk meer en meer aandacht en vorm te krijgen. In Deventer is dit tot nu toe echter redelijk sceptisch en terughoudend benaderd in beleidstukken over de lokale kantorenmarkt en bedrijventerreinen. De gemeente Deventer kan en moet echter beleidsmatig meer inzetten op functieverbreiding en transformatie om de leegstand terug te dringen.

Dat vraagt dan wel om meer organisatie, gericht beleid, samenwerking met andere partijen en soms onconventioneel handelen. Deze notitie geeft in dat kader verschillende bestaande inzichten en formuleert een gewenste gemeentelijke richting om de volle inzet te plegen op een oplossing voor de forse kantorenleegstand in Deventer.

De acht geformuleerde actiepunten zijn:

1. Er moet een concrete beleidsvisie op leegstand van kantoren komen
2. Organiseer gericht en structureel leegstands- en transformatieoverleg, zowel lokaal als regionaal
3. Investeer niet zomaar in verouderd en kansarm eigendom
4. Stel een leegstandsverordening op gericht op leegstaande kantoorgebouwen
5. Hergebruik waar mogelijk en inbreiding, geen uitbreiding
6. Oud voor nieuw. Sta open voor de optie om kansloos bezit te slopen
7. Onderzoek de effecten van het lokale gebruik van het WOZ-instrument bij leegstand
8. Slopen van kantoren kan, maar met behoud kantoren- of woonbestemming

Vanaf pagina 12 van deze nota worden deze acht actiepunten nader toegelicht, na een analyse van de landelijke en lokale kantorenmarkt en een overzicht van mogelijkheden bij leegstand.

Aanleiding: een richtsnoer voor uit te werken gemeentelijk beleid

Bij de begrotingsbehandeling in november 2011 is door het College van B&W aan de gemeenteraad aangegeven dat er gewerkt wordt aan verschillende zaken rondom een aanpak van de kantorenleegstand in Deventer. Hierbij is ook gemeld dat er een leegstandsverordening wordt opgesteld. Deze komt in de loop van 2012 richting gemeenteraad. Daarnaast worden ambtelijk voorbereidingen getroffen om leegstandsbeleid te formuleren. De invulling hiervan ligt bestuurlijk echter nog open en in dat kader is het gepast en gewenst om als raad vooraf kaders mee te geven voor een landelijk en lokaal nijpend probleem rond leegstand. De ernst van de problematiek en de mogelijkheden en kansen die er liggen vragen daar ook om.

Deze initiatiefnota en het bijbehorende raadsvoorstel richten zich erop om vanuit de gemeenteraad kaders te stellen rondom leegstand, functieverbreding en transformatie, voorafgaand aan de ambtelijke uitwerking die in de loop van 2012 volgt. Daarmee kan de raad zich dus tijdig uitspreken over de door haar gewenste invulling en oplossingen in Deventer.

Dit sluit ook aan op de handreiking die de VNG op dit terrein eerder in 2011 heeft gedaan richting gemeenteraden en colleges van B&W:

“De gemeenteraad kan het besluit nemen actief leegstand te bestrijden op basis van een goede startnotitie. Hierin geeft het college en/of de raad aan wat de aanleiding en het doel is van een aanpak van leegstand. Wat zijn de maatschappelijke opgave en maatschappelijke ambities rond leegstand in een gemeente? Welke verantwoordelijkheid wil de gemeente dragen?”

Uit: VNG Handreiking ‘Leegstand te lijf – handvatten voor langetermijnstrategie, maart 2011



VNG en de agendering van leegstand op de politieke agenda

Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) leverde eerder in 2011 een bijdrage aan de leegstandsdiscussie die in veel gemeenten al op verschillende niveau gevoerd wordt. Zij publiceerde een handreiking aan gemeenten en gemeenteraden over de aanpak van leegstand van kantoren, o.a. via transformatie. Daarbij werd aangegeven dat gemeenten bij structurele leegstand ook een transformatiebeleid kunnen opstellen. In dat beleid kan zij voorwaarden, richting, instrumenten en de gewenste maatschappelijke uitkomsten formuleren.

Wat beoogt deze notitie?

In deze notitie wordt allereerst een overzicht gegeven van de landelijke en lokale gegevens rondom leegstand van kantoren. Deze informatie wordt verder gekoppeld aan meningen en inzichten die landelijk bestaan rondom alternatief gebruik, functieverandering, transformatie of desnoods sloop van deze langdurig leegstaande kantoorpanden.

Er is landelijk in de afgelopen jaren al veel geschreven over de kantorenmarkt en met name de leegstandproblematiek. In veel gemeenten is namelijk sprake van langdurige leegstand van een groot deel van het beschikbare kantooroppervlak. Dat heeft al tot veel ideeën en creativiteit geleid, onder andere op het gebied van alternatief gebruik van leegstaande kantoren. Daarvoor moeten overheden en eigenaren echter wel een aantal stappen zetten, sommige op landelijk niveau en sommige lokaal. Deze notitie poogt daar voor de Deventer situatie richting bij te bieden, op basis van verschillende inzichten van relevante overheden en marktpartijen. Concluderend biedt de notitie 8 kaderstellende actiepunten die nader uitgewerkt dienen te worden bij het door de gemeente op te stellen beleid rondom leegstand, functieverandering en transformatie.

De cijfers: een trieste balans van de toenemende kantorenleegstand

In Nederland is al jaren sprake van een forse toename in de leegstand van kantoorgebouwen. In 2005 was er sprake van een forse 6 miljoen m² ongebruikte kantoorruimte, begin 2011 was er al sprake van een leegstand van zo'n 7,1 miljoen m² ¹. Uit de meest recente cijfers (januari 2012) blijkt dat er 5,7% meer kantoorruimte leegstaat.

Daarmee komt het percentage van leegstaande kantoren in Nederland op 7,6 miljoen m² of 14% van het totale kantorenoppervlak². Een zorgwekkend hoog percentage, aangezien in een gezonde markt circa 5 tot 6% als verantwoorde frictieleegstand geldt.

De huidige economische crisis draagt de afgelopen drie jaar fors bij aan de vastgelopen vastgoedmarkt, waarbij ook de kantorenmarkt een flinke tik heeft gekregen, met voornoemde pessimistische situatie als gevolg. In zeer negatieve toekomst-scenario's wordt er zelfs gesproken van een verdubbeling van de landelijke kantorenleegstand tot zo'n 15 miljoen m².

In recente publicaties wordt zelfs gewaarschuwd voor een derde crisis als gevolg van de situatie op de vastgoed/kantorenmarkt. Zo waarschuwde de Nederlandse Bank in februari 2012 voor een derde crisis na de krediet- en de eurocrisis als er door marktpartijen en overheden niet kritisch naar de (over)-waardering van kantorenvastgoed wordt gekeken.

Daarbij is het noodzakelijk dat afwaardering van bezit naar reëel waarde een serieuze optie wordt, de uitbreiding van vierkante meters kantoorruimte gestopt of beperkt wordt en omzetting / transformatie naar ander gebruik bij leegstand staand beleid wordt. De huidige kritische vastgoedsituatie levert verschillende problemen op voor het bedrijfsleven, de vastgoedwereld en de overheid. Maar er liggen ook mogelijkheden en daarmee ook kansen nu er veel m² langdurig beschikbaar zijn voor andere doelen. Als er niets of te weinig wordt gedaan met deze langdurige leegstand, gaan de nodige – mogelijk bruikbare – m² verloren. Er zijn problemen om op te lossen en kansen om te grijpen. Zoals vaker, kan crisis ook tot creativiteit en kansen leiden.



De markt, de cijfers en enkele oorzaken

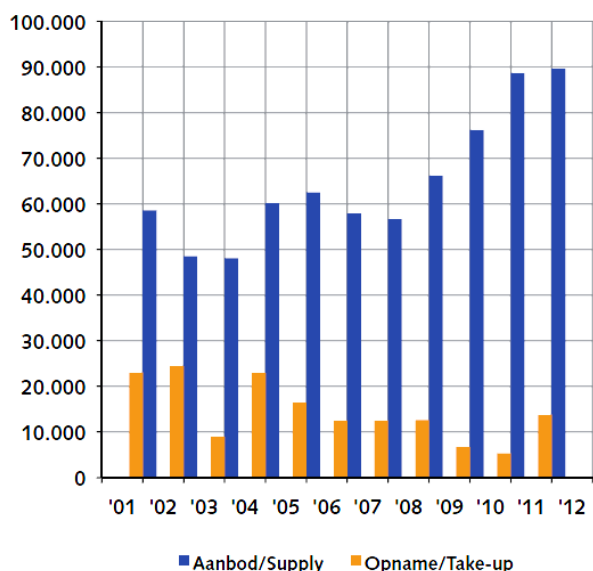
In Nederland is er een totale voorraad kantoorruimte van ruim 48 miljoen m². Hiervan is per januari 2012 41 miljoen m² in gebruik. De totale leegstand in Nederland bedraagt daarmee dus ca. 7,6 miljoen m². Volgens analyses bevindt de grootste beschikbare en leegstaande voorraad zich in het midden en zuiden van het land (Bron: NVM, juli 2011). Oorzaken voor de toenemende leegstand zijn divers. Niet alleen de economische crisis en de daardoor vastgelopen vastgoedmarkt zijn in de afgelopen jaren debet geweest aan de hogere leegstandscijfers. Ook de voorkeur binnen de markt voor nieuwe gebouwen en het 'nieuwe werken' bij veel organisaties zorgen ervoor dat er minder behoefte is aan m² of een bepaalde m² die op dit moment aangeboden worden op de markt. Toch komen er nog steeds jaarlijks m² kantoorruimte bij, onder andere omdat vraag en aanbod in deze markt onvoldoende op elkaar afgestemd zijn.

¹ 'Transformatie gaat niet vanzelf' – onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in 10 cases. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BzK en acht Nederlandse gemeenten – juli 2011.

² 'Kanshebbers in de markt' – marktrapport door DTZ Zadelhoff – januari 2012

Hoe ziet de situatie in Deventer eruit wat betreft leegstand?

De meest recente cijfers over de leegstand in Deventer dateren van februari 2012. De landelijke analyse van Dynamis³ laat zien dat de leegstand in Deventer ernstig is toegenomen en zorgwekkender wordt, zeker wat betreft het aantal aangeboden vierkante meters. Op een totaal aanbod van 329.000 m² staat op dit moment 89.600 m² leeg. Dat zou dan op een leegstands- of aanbodspercentage van **27%** uitkomen. Volgens Dynamis is dit een stijging van ca. 1% ten opzichte van een jaar ervoor. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 14% scoort Deventer daarmee op dit moment verschrikkelijk slecht; de leegstand ligt 13 procentpunt hoger. Dat de leegstand in Deventer hoger lag was reeds bekend. In eerdere gemeentelijke documenten kwam dit ook al naar voren. De cijfers verschillen echter per document en liggen aanzienlijk lager dan de laatste cijfers van Dynamis, wat mede komt door de verouderde data in die documenten. Toch laten deze cijfers wel een interessant en zorgwekkend patroon zien. In zowel de 'Bedrijventerreinvisie' van de gemeente Deventer⁴ van januari 2011 als uit haar 'Kantorenonderzoek'⁵ van april 2009 komt naar voren dat de leegstand van kantoorruimte in Deventer fors en stijgende is. Op een totaal van 322.000 m² (per 1 januari 2009) bedroeg de leegstand ca. 60.500 m². Dit komt neer op een leegstand van bijna 19%, terwijl de landelijke leegstand ook toen circa 5% lager lag. In een ambtelijke notitie over een mogelijke leegstandsverordening (april 2011) wordt gesproken over een kantorenleegstand van 70.000 m²⁶



← Grafiek 1

Uit deze grafiek blijkt hoe klein de opname of verhuur is van vierkante meters die in aanbod zijn geweest in Deventer in 2011.



Locaties in Deventer

In Deventer is er hoofdzakelijk sprake van vier verzamel-locaties voor kantoren:

- **Het Hanzepark**
(Keulenstraat/Munsterstraat eo.)
- **Locaties Zutphenseweg en mr. H.F. de Boerlaan**
- **De As Binnenstad - Colmschate**
(Holterweg/Hunnepeweg/Snipperlingsdijk)
- **Het stationsgebied**
(Buitensingel/Verzetslaan, Leeuwenbrug/Boreel)

Het Kantorenonderzoek maakt grofweg onderscheid tussen de locaties Centrum, Hanzepark en overig. Met name op het Hanzepark is de leegstand het grootst. Van de 60.500 m² stond er in 2009 36.430 m² leeg op het Hanzepark. In de Deventer binnenstad was er in 2009 een leegstand van ca. 7090 m². In de overige gebieden was er in die periode sprake van ca. 16.980 m² aan leegstaande kantoorruimte.

³ 'Spreekende cijfers – kantorenmarkt 2012 – Dynamis – februari 2012

⁴ 'Bedrijventerreinvisie gemeente Deventer', januari 2011

⁵ 'Kantorenonderzoek Deventer 2009', gemeente Deventer – april 2009

⁶ Notitie Leegstandsverordening, gemeente Deventer – ambtelijke notitie bij B&W-nota, april 2011

Dat is 10.000 m² meer dan in de Kantorennota en de Bedrijven-terreinvisie staat. Op dat moment was er dus sprake kunnen van een leegstandspercentage in Deventer van bijna 22%. Daaruit blijkt dat de mate van leegstand tussen 2009 en 2012 is opgelopen van 19% naar 27%.

Wat zijn de kansen van het leegstaande kantorenaanbod?

Zowel in het onderzoek als in de visie wordt ingegaan op de achtergronden van de hoge leegstand in Deventer, zeker in vergelijking met de landelijke lagere leegstandscijfers. De gemeente concludeert in deze stukken dat het aanbod in Deventer te eenzijdig is, dat de kwaliteit van de leegstaande m² te wensen overlaat en dat de markt voor kleinschalige gebruikers nu nauwelijks aangeboord wordt via het beschikbare aanbod. Kortom, aanbod en wensen vanuit de markt sluiten niet of onvoldoende aan. Dit is met name merkbaar bij kantoren op het Hanzepark. De prijs kwaliteitverhouding is hier zoek en er is beter en nieuwer aanbod, zowel in Deventer als in de regio. De gemeente concludeert verder in haar bedrijven-terreinvisie dat een kwaliteitsimpuls en functieverbreiding voor deze problematische kantoorlocaties nodig is.

In Deventer is echter ook sprake van een hele specifieke leegstandsproblematiek die oplossingen, in de zin van functieverandering- of verbreding of transformatie, niet altijd even eenvoudig maken. Deze specifieke situatie ontstaat als gevolg van leegstand op met name de solitaire kantorenlocatie midden op het bedrijventerrein Hanzepark maar ook deels aan de Zutphenseweg. Daarbij spelen aspecten als het ontbreken van voorzieningen (horeca, sport, kinderopvang etc.) een rol in de leegstandsproblematiek voor kantoorruimte. Op sommige locaties is transformatie een optie, op sommige locaties ligt functieverbreiding mogelijk eerder voor de hand. Maar in sommige gevallen moet zelfs de optie van sloop (in overeenstemming met eigenaren) onderzocht worden.

Daarnaast moet een beleidsrichting niet alleen gericht zijn op de huidige situatie in Deventer maar ook op een toekomstige scenario wat opdoemt. De analyse van Dynamis uit februari 2012 geeft ook aan dat het overgrote deel van het aanbod zich in het Hanzepark bevindt maar dat er in de andere deelgebieden, waaronder het centrum, rekening met toename van aanbod gehouden moet worden. In deze gebieden is transformatie bij langdurige leegstand sneller een optie.

In de huidige markt hebben potentiële huurders van kantoorruimte veelal interesse in nieuwe en goed bereikbare locaties. Dat rechtvaardigt daarnaast de vraag of een kwaliteitsimpuls van oudere en niet op de markt aansluitende locaties de leegstand in de toekomst zal tegengaan. In het kantorenonderzoek wordt immers concreet gesproken van een gedeeltelijk kansloos aanbod binnen de leegstaande m². Bij een analyse van de leegstand van kantoren, uitgevoerd in 2008 door de gemeente, bleek dat ongeveer de helft van het aanbod al meer dan drie jaar geen huurder heeft.

Daarnaast staat circa 10% tussen de 2 en 3 jaar leeg. Met name het deel dat langer dan drie jaar leegstaat wordt veelal door marktpartijen en ontwikkelaars als kansloos of kansarm betiteld.



In de toekomst

Het lijkt er op dat de Rijksoverheid zich klaarmaakt om verschillende Rijksdiensten uit Deventer weg te halen. In het kader van rijksbezuinigingen en centralisatie lijken de Sociale Verzekeringsbank en een vestiging van het ministerie van Economische Zaken vanaf ca. 2020 te verdwijnen uit Deventer. Dit blijkt uit een lijst van de verantwoordelijk minister van BzK die eind november naar buiten kwam. Deventer blijkt een van de gemeenten te zijn waar de Rijksoverheid geen diensten meer vestigt in de nieuwe opzet. Daarnaast geeft dit scenario vanaf 2020 aan dat er ook dan weer de nodige verspreide m² kantoorruimte vrijkomen. Deze gaan concurreren met andere kantoorruimtes elders in de stad.

Dit beeld wordt deels bevestigd in het marktrapport van januari 2012 door DTZ Zadelhoff, de grootste commerciële bedrijfsmakelaar in Nederland. Uit deze rapportage blijkt dat er in Deventer vooral sprake is van 'kanshebbend' en 'kansarm' aanbod binnen de beschikbare kantoorruimte.

Opvallend is dat in deze analyse met name het segment 'kansrijk aanbod' in Deventer niet of nauwelijks aanwezig lijkt te zijn. Vooral het 'kansarme' deel (het 'kansloze aanbod' zoals beschreven in het gemeentelijke kantorenonderzoek 2009) is hierbij zorgwekkend. DTZ Zadelhoff omschrijft dit segment grofweg als kantoren die structureel drie jaar of langer in aanbod zijn, nauwelijks of geen onderscheidend vermogen kennen, standaard in opzet zijn en gebouwd in vorige decennia. Daarnaast zorgt bij deze panden verlaging van de huur veelal niet tot grotere interesse vanuit de markt. Deventer heeft dus circa de helft van haar leegstand van 89.600 m² in dit kansloze of kansarme segment zitten.

De vraag is of investeren in deze locaties helpt bij verhuur aan marktpartijen en of dit iets oplevert. Zeker gezien de wijze waarop dit door DTZ Zadelhoff wordt omschreven wat betreft investeren in kansarm vastgoed omschrijft:

“Investeren in kansarm vastgoed is wel mogelijk, maar het risicoprofiel maakt een winstgevende investering vrijwel onmogelijk. Toekomstige kansen doen zich logischerwijs meer voor in het kansrijke en het kanshebbende vastgoed”

Uit: Marktrapport 'Kanshebbers in de markt' – DTZ Zadelhoff, januari 2012

Kortom, het is van belang dat de gemeente Deventer goed kijkt naar de wijze waarop ze nu echt met haar leegstand wil omgaan. In haar bedrijventerreinvisie van januari 2011 neemt de gemeente zich verschillende zaken voor om bij te dragen aan een verlaging van de kantoorleegstand. Enkele van deze voornemens zijn goed, bij enkele kunnen en moeten kritische kanttekeningen geplaatst worden.

Zijn er mogelijkheden voor ander gebruik of transformatie?

Het is duidelijk: in Deventer staat veel kantooroppervlak leeg en een groot deel daarvan is structureel en kansarm wat betreft invulling binnen de huidige markt voor kantoorruimte. Dit is een probleem voor vele partijen. In de eerste plaats voor de eigenaren. In de tweede plaats voor de huurders omdat ze gebruik maken van locaties met veel leegstand, ten derde de lokale overheid maar tot slot zeker ook voor de inwoners van Deventer als vierde partij. Het gaat hier immers om vele m² aan kantoorvoorraad die niet gebruikt worden. Dat zorgt voor verschaalde, lege bedrijventerreinen, is slecht voor het imago en aanzien van een gemeente en is frustrerend wanneer er ook andere nuttige invullingen aan deze m² gegeven kunnen worden. Dit laatste gebeurt op dit moment in Deventer nog niet.

Een klein voorschot op verbrede functiemogelijkheden is wel door de gemeente genomen in haar bedrijventerreinvisie. De wijze van invulling en de mate waarin men naar functieverbreding gaat kijken moet afgewacht worden.



Studentenwoningen in Deventer

In augustus 2011 gaven de gemeente Deventer en Saxion aan zich in te willen zetten voor de realisatie van meer studentenwoningen. Voor de komende jaren is er behoefte aan zeker 1100 extra woningen. Hierbij gaat het voor het grootste deel om Nederlandse studenten die woonruimte zoeken in Deventer maar ook om ca. 200 internationale studenten die gehuisvest moeten worden. De gemeente en Saxion hebben aangegeven op zoek te gaan naar een partij die ca. 900 wooneenheden kan bouwen. Hergebruik van kantoren wordt hierbij betrokken. Dit maakt een gerichte beleidskeuze voor herbestemming en transformatie verder noodzakelijk.

Op dit moment is er nog geen definitief zicht op een structurele, verzwaarde inzet op overleg en instrumenten richting eigenaren van langdurig leegstaande panden of op transformatie (het ombouwen voor ander gebruik dan de oorspronkelijke functie van een pand).

Verschillende overheden en ministeries zijn al geruime tijd de mogelijkheden voor transformatie van structureel leegstaande gebouwen aan het verkennen en hebben hier reeds verschillende nuttige rapporten over aangeleverd. De mogelijkheden en noodzaak voor functieverbreiding en ander gebruik of transformatie zijn in verschillende andere gemeenten groter door de grotere hoeveelheid leegstaande m² in die gemeenten (onder andere in de vier grote steden en bijvoorbeeld kantoorsteden zoals Zoetermeer en Nieuwegein) en door locatie van panden. Daarbij zijn er voor deze gemeenten meer mogelijkheden om deze panden op alternatieve wijze te gebruiken en zijn eigenaren sneller bereid om hieraan mee te werken. Dat komt omdat het totaalprobleem binnen die regio's en gemeenten in gevallen groter is en de belangen van de eigenaren daardoor ook.

Toch bieden de inzichten van deze overheidsrapporten mogelijkheden en kansen voor een gemeente als Deventer, waar nog geen actieve beleidsmatige inzet wordt gepleegd op het herbestemmen en omzetten. Hiervoor is het wel nodig om deze kansen te herkennen en om ook vergaande maatregelen te willen nemen, samen met betrokken partners. De nog voorkomende 'kan-niet houding' moet daarbij achterwege blijven. Maar er moet ook gewaakt worden voor een 'alles-kan-houding'. Creativiteit, de volle inzet en oog voor reële mogelijkheden moeten meer bij elkaar gebracht worden. Lokaal liggen op dat vlak kansen als er soms ook onconventioneel gedacht en gehandeld wordt.

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken van juli 2011 verwoordde dit treffend:

“Tegelijkertijd is de vraag naar woonruimte of ruimte voor andere functies, zeker in de grote steden, nog altijd groot. Dat roept de vraag op waarom kantoorgebouwen niet op grote schaal worden omgezet, getransformeerd in vakjargon, naar andere nuttige functies. Daarover is de afgelopen jaren veel geschreven waarbij grofweg drie verklaringen worden gegeven. De kantoren zouden staan op locaties waar niemand wil wonen, beleggers willen niet afwaarderen en de regelgeving belemmert dat gebouwen daadwerkelijk getransformeerd worden. Alle drie de verklaringen zijn zo algemeen en ongenueanceerd dat ze bij voorbaat niet waar kunnen zijn. In de praktijk worden er bovendien kantoorgebouwen met succes omgebouwd. Het gebeurt alleen incidenteel en meestal betreft het bijzondere gebouwen en locaties.”

Uit: 'Transformatie kantoren gaat niet vanzelf' – onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in 10 cases – onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en 8 gemeenten, juli 2011

Opvallend genoeg is de gemeente Deventer vooral terughoudend om kritisch te kijken de kansloze, bestaande kantorenvorraad, eventueel via transformatie. In het kantorenonderzoek van 2009 gaat de gemeente ook nader in op de – in haar ogen beperkte – mogelijkheden voor transformatie van overvloedige m². In lijn met de opsomming uit het rapport 'Transformatie gaat niet vanzelf' kunnen de beperkingen die de gemeente noemt, opgesomd worden als: problematische liggingen van panden, constructieproblemen bij panden, moeilijke eigendomsverhoudingen en problemen m.b.t. boekwaarde / afwaardering. Zoals ook in het BzK-rapport gesteld wordt hoeven dit lang niet allemaal problemen te zijn.

Verder concludeert de gemeente dat de kantorenmarkt slechts in beperkte mate beïnvloed kan worden via transformatie van kantoren naar woningen of andere functies. Hierbij voert zij ouder marktonderzoek van DTZ Zadelhoff aan waarin gesteld wordt dat circa 4% van de structurele leegstand aan kantoren zich leent voor transformatie. In een veranderende markt kan echter ook geconcludeerd worden dat inzichten kunnen veranderen of dat nuances op zijn plaats zijn.

DTZ Zadelhoff stelt in het marktrapport van januari 2011 namelijk het volgende:

“De markt zal haar vertrouwen in de kantorenmarkt moeten herwinnen. De ongebreidelde groei in nieuwe kantoorontwikkelingen en plannen is afgeremd. Nu moet ook naar de bestaande voorraad worden gekeken. Om te beginnen zal door ombouw van kantoren, herbestemming of sloop het aanbod moeten verkleinen. De gebouwen die wel verhuurkansen hebben op goede locaties, zullen er tip-top uit moeten zien. Hiervoor moeten beleggers renovatiebudget vrijmaken.”

Uit: Marktrapport ‘Kanshebbers in de markt’ – DTZ Zadelhoff, januari 2012

DTZ Zadelhoff benoemt dus ook de noodzaak om de kantorenmarkt te verkleinen, via herbestemming, transformatie of zelfs sloop. Zaken waar de gemeente nu nog terughoudend in is en waarin tot nu toe geen of weinig forse stappen zijn gezet, lokaal en regionaal. Dit terwijl er lokaal meerdere mogelijkheden liggen als er serieus werk van wordt gemaakt.



De verstopte Deventer woningmarkt

Het jaarverslag van Woonkeus Stedendriehoek over de sociale woonverdeling in de regio Stedendriehoek (waar Deventer onder valt) is duidelijk: De woningmarkt zit regionaal muurvast. Er zijn steeds minder verhuisbewegingen en de inschrijftijden voordat een woning beschikbaar komt zijn gemiddeld al zo'n 6 jaar in Deventer. In Deventer staan 20.650 mensen ingeschreven voor een woning (een groei van 1343 personen t.o.v. 2009). Het gros heeft zich preventief ingeschreven en zoekt niet actief naar woning. Dit gold wel voor 3057 mensen in 2010. Van dit aantal stonden er 847 tussen de 3 en 5 jaar ingeschreven. 444 stonden er langer dan 5 jaar ingeschreven. Voor 390 mensen ging het om een inschrijvingstermijn langer dan 7 jaar. Deze situatie raakt vooral starters. Zelfs voor woningzoekenden die 7 jaar of langer ingeschreven staan is een woning niet vanzelfsprekend omdat er tegen die tijd sprake is van loting tussen mensen die net zo lang ingeschreven staan. Het is volgens Woonkeus noodzakelijk om kritisch naar de opzet en werking van het woonverdeelsysteem te kijken en om meer woningen beschikbaar te krijgen. *Bron: Jaarverslag Woonkeus Stedendriehoek, 2010*

Wat voor mogelijkheden zijn er voor Deventer bij leegstand?

Landelijk is er veel onderzoek gedaan naar mogelijkheden om incurante kantoorpanden te herbestemmen voor ander gebruik dan een kantoorfunctie. De meestgenoemde nieuwe functie waar in verschillende steden – maar nog wel kleinschalig – mee gewerkt wordt, is het ombouwen tot studentenappartementen of starterswoningen. Ook is er in gevallen sprake van kleinschalige bedrijfsruimte voor kleine (soms startende) ondernemers. In bepaalde gevallen gaat het daarbij om definitieve herbestemming. Soms gaat het om een tijdelijke veranderde invulling voor de duur van enkele jaren, waarna er gekeken wordt naar de mogelijkheden van dat moment.

In het rapport ‘Transformatie gaat niet vanzelf’ wordt ingegaan op een tiental transformatieprojecten in acht gemeenten, waarbij er ook gekeken wordt naar de gebruikte beleidsinstrumenten, de gemeentelijke rol en inzet en de leerpunten hierbij. Daarbij geldt niet dat de gemeenten de probleemeigenaar zijn en hoofdverantwoordelijke voor een oplossing. Dat zijn en blijven de eigenaren van panden. Overheden kunnen echter wel een cruciale regierol spelen tussen verschillende andere betrokken partijen wat betreft functieverbreding en transformatie. Daarnaast hebben zij verschillende instrumenten in handen of binnen bereik die hierin een belangrijke sleutel tot succes kunnen zijn. Hierbij gaat het onder andere om planologische bevoegdheden, juridische mogelijkheden met betrekking tot leegstand en gebruik en het WOZ-instrument. Ook het voormalig ministerie van VROM gaf in 2006 al aan dat er kansen liggen voor een gemeente wanneer kantoorpanden met succes omgezet worden naar een andere functie.

Een voorbeeld daarvan is de omzetting naar een woonfunctie voor op de woningmarkt startende jongeren of studenten die nu niet of nauwelijks aan bod komen door lange wachttijden en beperkingen in de hypotheekverstrekking:

“Als er in een stad aantrekkelijke woonruimte is voor studenten en jongeren, blijven deze ‘young potentials’ ook na hun studie in de stad.”

Uit: ‘Wonen op de zaak’ – Transformeren van kantoren in woningen – Min. van VROM, maart 2006

De lokale behoefte aan meer woonruimte voor onder andere studenten en op de woningmarkt startende jongeren maakt gericht beleid op transformatie tot een logische en gewenste stap. Dat is zeker het geval in een woningmarkt waarin voor deze groepen een betaalbare huur- of koopwoning vaak buiten bereik ligt. De huidige kabinetsplannen voor verkleining van de woningvoorraad van corporaties en de Europese inkomensgrens van 33.624 euro (verzamelinkomen) om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen, beloven ook weinig goeds voor de groep starters.

Is alles mogelijk en lost het alle problemen op?

Door de landelijke aandacht voor transformatie en de toenemende inzet van leegstaande m² voor onder andere woon- of kleinschalige bedrijfsruimte kan de verwachting ontstaan dat alles mogelijk is en dat (lokale) woningmarktproblemen op deze manier opgelost kunnen worden. Dat is niet het geval. In verschillende gevallen gaat het bij de transformatie van leegstaande kantoorpanden naar woonruimte om een tijdelijke invulling. Daarnaast is niet elk kantoorpand even geschikt voor elke vorm van woonruimte. Ook kost de transformatie naar ander passend gebruik tijd. Studentenappartementen zijn bijvoorbeeld soms eenvoudiger te realiseren dan starterswoningen, laat staan woningen voor bijvoorbeeld senioren waarbij de omgeving en beschikbare voorzieningen ook een rol spelen. Niettemin moeten deze mogelijkheden verkend worden en serieus met eigenaren van kansloze kantoorruimte besproken worden. Wanneer een pand onbruikbaar blijkt, moet ook sloop overwogen kunnen worden alvorens men nieuwe kantoorruimte aan de voorraad toevoegt.

De inzet voor de gemeente Deventer

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat Deventer mogelijkheden via functieverbreiding en transformatie beleidsmatig meer in positie moet brengen. Ook extremere oplossingen zoals sloop moeten bekeken worden. Het is van belang dat er voorraad uit een overvolle markt wordt genomen. Daarbij zijn er wel degelijk mogelijkheden om leegstaande m² een nuttige invulling te geven, samen met de eigenaren en potentiële gebruikers. Dat vraagt echter om betrokkenheid en inzet van de diverse partijen. Hierbij moet men dan wel van alle kanten geloven in de mogelijkheden en noodzaak van oplossingen.

Verschillende gezaghebbende adviezen en rapportages vanuit de overheid en de vastgoedwereld geven aan dat het wegnemen van voorraad noodzakelijk is, maar dat er ook meer mogelijkheden zijn voor functieverbreiding transformatie dan vaak wordt gedacht. De standaardbezwaren, die in gevallen ook door de gemeente Deventer geuit worden, moet niet op voorhand leidend zijn. In een extreme situatie zoals de huidige zal er ook met meer doorzetting en creativiteit gewerkt moeten worden.



Kantorenlocatie A1 geschrapt

Deventer heeft al een belangrijke stap gezet om verdere problemen op haar lokale kantorenmarkt te voorkomen. In oktober kondigde B&W aan dat de plannen voor het aan te leggen bedrijventerrein langs de A1 gewijzigd worden. De oorspronkelijk geplande 85.000 m² kantoorruimte is uit de plannen geschrapt. Aanleiding is o.a. de veranderde en verslechterde vraag naar kantoorruimte. Een verstandige keuze gezien de algehele situatie op de landelijke en lokale kantorenmarkt.

De problematische landelijke situatie heeft ondertussen in ieder geval bijgedragen aan veranderde en meegegroeide inzichten over noodzakelijke maatregelen. De gemeente Deventer kan verschillende dingen doen om lokaal haar rol op te pakken richting andere partijen (o.a. eigenaren en huurders). Zij kan een belangrijke rol spelen voor het opzetten van een samenwerking tussen de lokale overheid en marktpartijen, waarbij overleg en gezamenlijke probleemherkenning moeten leiden tot het doorbreken van barrières. Daarnaast kan de gemeente ook een rol spelen in het lobbyen richting de rijksoverheid om landelijk aanpassingen te doen. Daarbij gaat het onder andere om aanpassingen, op het terrein van fiscale maatregelen die een perverse prikkel in zich meedragen, en daarmee leegstand eerder bevorderen dan tegengaan. Voorbeelden zijn de aftrekbaarheid van leegstaand kantoorbezit en potentiële dubbele fiscale heffingen bij transformatie. De Rijksoverheid zet hier, ondanks aandringen door verschillende Kamerfracties, nog onvoldoende in door en kan daarin aanmoediging en overtuiging gebruiken.

Op basis van het voorgaande kunnen verschillende opdrachten geformuleerd worden waarmee de gemeente aan de slag moet gaan. Enkele van die zullen al voorbereid worden door de gemeente. Het tempo hierbij zal echter omhoog moeten, de visie moet duidelijk zijn en de informatievoorziening over de lokale situatie moet actueel en correct zijn. Daarnaast moet er structureel overleg en contact zijn met andere (lokale) overheden, marktpartijen en belanghebbenden voor oplossingsrichtingen om de leegstand tegen te gaan. Nog te vaak hoort de PvdA-fractie in gesprekken van marktpartijen dat de gemeente geen structurele gesprekspartner is als het op de kantorenmarkt aankomt en specifiek op leegstand.

Het voorgaande leidt tot 8 actiepunten voor de gemeente Deventer:

1. Er moet een concrete beleidsvisie op leegstand van kantoren komen.

Gemeenten die al actief beleidsinzet plegen op het gebied van hernieuwde invulling, functieverandering/verbreding en transformatie hebben hier veelal concreet een beleidsvisie op geformuleerd. Dit kan een nieuw opgestelde visie zijn maar ze kan ook geïntegreerd worden in bijvoorbeeld een Woonvisie. Hierbij is het nodig om de ambitie van maatregelen zoals functieverandering/verbreding of transformatie van geschikte locaties concreet uit te spreken als gemeente en deze potentiële aanpaklocaties duidelijk kenbaar te maken. Vanuit een brede focus op de leegstandsproblematiek houdt dit ook in dat er actief en structureel met eigenaren, huurders, de regio etc. wordt gesproken en dat ondersteuning voor planologische oplossingen ook mogelijk is. Daarbij is het ook van belang dat er dan ambtelijk capaciteit voor vrij wordt gemaakt.

2. Organiseer gericht en structureel leegstands- en transformatieoverleg, zowel lokaal als regionaal.

Het is noodzakelijk om tot meer samenwerking met andere omliggende gemeenten en regio's (Stedendriehoek, Zwolle, Arnhem etc.) te komen, gericht op structurele aanpak van de leegstand. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking in de regio om leegstand te voorkomen maar ook om afspraken te maken over de hoeveelheid vierkante meters kantoorruimte in de regio. In de Bedrijventerreinvisie is de samenwerking nu vooral gericht op de kracht van de regio en het vestigingsklimaat maar niet op de problematiek van leegstand en voorraad. Wanneer deze zaken onvoldoende regionaal afgestemd worden hebben we daar in de regio samen last van. Onderlinge afstemming voorkomt o.a. regionale concurrentie en het uitspelen van gemeenten tegen elkaar omdat er onderlinge coördinatie plaatsvindt.

Ook is er overleg met de provincie(s) nodig voor een grotere beleidsmatige aanpak van kantorenproblematiek die grensoverschrijdend en concurrerend werkt tussen gemeenten en de regio's. Dat vraagt ook om gericht provinciaal beleid op dit terrein, wat er nu nog niet of onvoldoende lijkt te zijn. Gemeenten en regio's moeten dit aankaarten bij de provincie(s).

3. Investeer niet zomaar in verouderd en kansarm eigendom.

De helft van de leegstand aan kantooroppervlak in Deventer kan als kansarm betiteld worden. In de bedrijventerreinvisie stelt de gemeente voor om hier te investeren op het toevoegen van kwaliteit en aansluiting op de marktbehoefte. De vraag is of dit verstandig is. Investeren kan in gevallen maar wel zal duidelijk moeten worden gemaakt dat kansarm bezit met die investering kansrijk(er) kan worden. De opbrengst van deze investeringen en inzet is uiterst onzeker en de signalen zijn dat dit vaak niet tot een vergrote kans op verhuur van verouderd kantooroppervlak zal leiden. Daarom is het verstandig om eerder in te zetten op aspecten zoals functieverbreiding of transformatie dan op het investeren van tijd en geld in kansarme kantorenvoorraad. Investeren in eigendom of de openbare ruimte van kantorenlocaties moet dus geen automatisme zijn en vraagt om een kritische houding.

4. Stel een leegstandsverordening op gericht op leegstaande kantoorgebouwen.

De gemeente is hier al mee bezig, zo blijkt uit recente informatie. Deze leegstandverordening voor bepaalde delen van de stad moet bijdragen aan een meldingsplicht bij leegstand en de mogelijkheid om gezamenlijk naar invulling van een pand te zoeken. Het is een stok achter de deur richting eigenaren die leegstand soms verkiezen boven een andere, nuttige oplossing. De verordening draagt overigens niet in directe zin bij aan transformatie; dat kan niet opgelegd worden via deze verordening. Het is wel een belangrijke informatiebron voor leegstand en het is daarmee noodzakelijk dat de gemeente dit beleidsinstrument creëert.

5. Hergebruik waar mogelijk en inbreiding, geen uitbreiding.

Grootschalige, externe nieuwbouwlocaties voor kantoren zijn de komende jaren overbodig. De gemeente heeft met de aanpassingen in de plannen voor van de A1-bedrijvenlocatie al aangegeven dat de markt geen nieuwe externe toevoeging op de voorraad nodig heeft. Dat is een verstandige keuze. Inbreiding gaat boven uitbreiding. En het is noodzakelijk om eerst goed te kijken met partijen naar de mogelijkheden in bestaande, leegstaande voorraad. In lijn met de Visie Binnenstad ('Bericht aan de Stad', 2010) is het nodig om herontwikkeling van leegstaande panden goed te onderzoeken alvorens te kiezen voor nieuwbouw.

6. Oud voor nieuw. Sta open voor de optie om kansloos bezit te slopen.

Een van de opgaven voor regionale coördinatie op het gebied van leegstand en de kantorenvoorraad ligt in een te bespreken en onderzoeken regionale vereveningsregeling van 'eerst sloop, dan nieuwbouw'. Een soort oud-voor-nieuw-regeling. Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld in de ene gemeente toevoeging van voorraad kan plaatsvinden als in een buurgemeente diezelfde hoeveelheid m² wordt gesloopt. Maar dit kan eventueel ook binnen dezelfde gemeente gelden. Het is qua regeling vergelijkbaar met de 'ruimte-voor-ruimte-regeling', zoals gehanteerd in diverse provincies waaronder Utrecht. Daarbij wordt in ruil voor sloop van een bepaalde hoeveelheid agrarisch bedrijfsruimte de bouw van bijvoorbeeld woningen elders mogelijk gemaakt. Kern is dat er weggenomen wordt voor er toegevoegd wordt. Vanuit die gedachte kan ook gedacht worden aan een instrument als transformatie, naast sloop om in een dergelijke vereveningsregeling te betrekken. Lokaal en regionaal moet er serieus gekeken naar dit soort regelingen om gezamenlijk tot een bredere aanpak van de te grote voorraad vierkante meters te komen, zoals landelijk door steeds maar financiële en vastgoedpartijen wordt aangegeven.

7. Onderzoek de effecten van het lokale gebruik van het WOZ-instrument bij leegstand.

Gemeenten hebben belang bij een hoge WOZ-waarde van een pand vanwege de opbrengst. Voor aanpassingen in functie en transformatie is afwaardering van de waarde echter noodzakelijk voor eigenaren. Dit mag fiscaal slechts tot WOZ-waarde. Het is noodzakelijk dat de mogelijkheden en effecten voor de gemeente, om hierin aanpassingen te doen, worden onderzocht.

8. Slopen van kantoren kan, maar met behoud kantoren- of woonbestemming.

Om medewerking van kantooreigenaren te krijgen die nu (nog) geen belangstelling in transformatie hebben, maar wel van hun leegstaande kantoorpand af zouden willen, kan medewerking verleend worden aan het behoud van de planologische bestemming bij sloop van het kantoor. Het wordt dan als het ware een hele langzame transformatie. Daarbij kan men bij sloop met behoud van een bestemming op de grond later alsnog een ontwikkeling oppakken. Voordeel van deze methode is dat er in ieder geval enige tijd een aantal m2 kantoorruimte aan de markt onttrokken is (geweest). Deze optie biedt dus licht in de lokale kantorenmarkt maar zorgt er ook voor dat eigenaren in ieder geval zicht houden op toekomstige ontwikkeling (na enige jaren) en een restant op de oorspronkelijke boekwaarde. De gemeente heeft hierin een faciliterende (en geen financiële) rol om deze planologische bestemming eenvoudig te handhaven of te wijzigen, zodat het de drempel voor sloop wegneemt bij de eigenaar.



Gebruikte, geraadpleegde en inspirerende bronnen bij deze initiatiefnota:

1. 'Sprekende cijfers – kantorenmarkt 2012 – Dynamis – februari 2012
2. 'Kanshebbers in de markt' – marktrapport door DTZ Zadelhoff – januari 2012
3. 'In geluk kun je niet wonen, in een leeg kantoor wel' – Lokaal Bestuur, jaargang 35, nr. 9 – september 2011
4. 'Transformatie van kantoren gaat niet vanzelf', onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in 10 cases. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BzK en acht Nederlandse gemeenten – juli 2011
5. 'Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren', Ministerie van I&M – maart 2011
6. 'PvdA-plan aanpak leegstand kantoren', plan van de Tweede Kamerfractie van de PvdA – maart 2011
7. VNG Handreiking 'Leegstand te lijf' – handvatten voor langetermijnstrategie – maart 2011
8. Kamerbrief 'Fiscale maatregelen en plannen van aanpak leegstand kantoren' - Kamerbrief minister BzK – april 2011
9. Notitie Leegstandverordening, gemeente Deventer – ambtelijke notitie bij B&W-Nota, april 2011
10. Bedrijventerreinvisie Gemeente Deventer – januari 2011
11. Jaarverslag Woonkeus Stedendriehoek – voorjaar 2010
12. Brief PvdA-fractie aan College B&W – onderzoek en hergebruik leegstaande gebouwen in binnenstad – september 2009.
13. Kantorenonderzoek gemeente Deventer – april 2009.
14. Transformatie van kantoorgebouwen – Thema's, actoren, instrumenten en projecten – Van der Voordt, Geraedts, Remøy en Oudijk – 2007
15. 'Wonen op de zaak' – Transformeren van kantoren in woningen – Ministerie van VROM – maart 2006

Colofon:

Dit is een initiatiefnota met bijbehorend initiatiefraadsvoorstel van de gemeenteraadsfractie van de Partij van de Arbeid Deventer.

Deze nota is geschreven door:

Rob de Geest, gemeenteraadslid PvdA

Postadres:

Grote Kerkhof 4
Postbus 5000
7400 GC Deventer

Contact:

Voor meer informatie
over deze nota:
06 - 48 38 13 28

E-mail: fractie@pvdadeventer.nl

Internet: www.pvdadeventer.nl

Twitter: www.twitter.com/pvdadeventer



Gepubliceerd in maart 2012



Initiatiefnota

‘De volle inzet op lege kantoren’



PvDADEVENTER.NL

