



Vereniging van
Institutionele Beleggers
in Vastgoed, Nederland

Huize Middenburg
Westeinde 28, 2275 AE Voorburg
Postbus 620, 2270 AP Voorburg

Aan de Tweede Kamer Commissie voor Infrastructuur en Milieu
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer: 2014.045

Voorburg, 26 maart 2014

Betreft: **Grondbeleid en RO**

Geachte heer, mevrouw,

Op 3 april heeft uw commissie een hoorzitting gepland over Grondbeleid en RO, mede ter voorbereiding op een volgend AO inzake Ruimtelijke Ordening. IVBN levert hiervoor graag een bijdrage. IVBN is de branchevereniging van professionele / institutionele vastgoedbeleggers. De leden van IVBN zijn namens en voor (overwegend) pensioenfondsen en verzekeraars actief op de vastgoedbeleggingsmarkt, zowel in Nederland als daarbuiten. Er is door IVBN-leden in Nederland voor circa 50 miljard belegd in vastgoed in stedelijke gebieden; dat is circa een kwart van al het beleggingsvastgoed in Nederland.

IVBN-leden hebben als vastgoedbelegger veel te maken met grondbeleid en Ruimtelijke Ordening en zijn lange termijnpartijen, dit in tegenstelling tot ontwikkelaars en bouwbedrijven. Graag willen wij het volgende onder uw aandacht brengen.

1. Regionale ruimtelijke ordening door de lokale en provinciale overheden had regie en sturing moeten geven aan nieuwbouwwontwikkelingen. Door de afhankelijkheid van grondinkomsten én door onderlinge concurrentie tussen gemeenten is de regionale ruimtelijke ordening lange tijd ondergeschikt geweest aan de uitgifte van nieuwe gronden. De functie van de lokale overheid om als *publieke partij* de ruimte te ordenen werd overschaduwd door het *private belang* van het gemeentelijke grondbedrijf. De overproductie van met name kantoren kon daardoor ontstaan. Na de decentralisatie van ruimtelijke ordening van het Rijk naar de provincies en gemeenten is er volgens IVBN onvoldoende sturing en regie vanuit de provincies op de gemeenten ontstaan. Inmiddels is bij alle betrokken partijen het besef gegroeid dat deze regie weer gevoerd moet worden en dat provincies hierin het voortouw dienen te nemen, afhankelijk van de ruimtelijke problematiek in die provincie. De verhouding tussen provincies en hun (grote) gemeenten is echter veelal op collegiaal bestuur gericht.
2. Het gemeentelijk ruimtelijke beleid moet gericht worden op gebiedsontwikkeling binnen de bestaande stedelijke structuur. Welke gebieden zijn goed en in welke gebieden moet herontwikkeling een bijdrage leveren aan verbetering van het woon-, werk-en leefklimaat? Het belang van het gemeentelijk grondbedrijf om nieuwe gronden uit te geven moet daar ondergeschikt aan zijn. Een mogelijk alternatief voor lokale grondbedrijven die nog nieuwe grond willen uitgeven zou zijn om dat vanuit een regionale grondbedrijf te doen, maar de huidige tekorten op de gemeentelijke grondbedrijven en de overmaat aan plancapaciteit maken dat moeilijk te realiseren.

3. Nadrukkelijk wil IVBN hier erkennen dat álle partijen in de vastgoedketen bij die nieuwbouw-ontwikkelingen betrokken zijn geweest, inclusief binnen- en buitenlandse (institutionele én particuliere) vastgoedbeleggers. Door de lange termijn betrokkenheid bij de exploitatie van vastgoed culminerende leegstandsproblemen (veroorzaakt zowel door teveel nieuw als door sterk veranderende gebruikerswensen) zich echter bij de eigenaar of belegger, die (afhankelijk van de kwaliteit en de locatie van zijn vastgoed) in meer of mindere mate leegstand kent. Zowel in de landelijke Kantorentop (waar IVBN mede-initiatiefnemer was) als in de (op initiatief van MKB Nederland opgerichte) Winkeltop wordt inmiddels erkend dat álle partijen in de vastgoedketen mede verantwoordelijk zijn aan het ontstaan van het leegstandsprobleem.
4. IVBN pleit al enkele jaren ervoor dat álle partijen zich moeten gaan richten op het verduurzamen van de bestaande voorraad vastgoed. (Ook een van de belangrijkste vastgoed-financiers -FGH Bank- pleit daar inmiddels voor, zo blijkt uit hun zeer recent uitgebrachte Vastgoedbericht 2014.)
5. Uiteraard kan en moet er ook nog steeds nieuw gebouwd kunnen worden, alleen al ter vervanging van verouderd en niet meer te renoveren vastgoed. Ook moet ruimte blijven voor specifieke vraag vanuit de markt naar nieuwe vastgoedproducten op specifiek aangewezen (top-)locaties. Bij de afweging om dergelijke nieuwbouw mogelijk te maken moeten echter wel de effecten op de bestaande voorraad worden meegewogen en zouden er oplossingen moeten worden bedacht voor vastgoed dat (aan het eind van een verhuisketen) structureel leeg komt te staan.
6. In de (gemeentelijke en provinciale) ruimtelijke structuurvisies zouden de toekomstmogelijkheden van het bestaande vastgoed veel nadrukkelijker in beleid moeten worden vertaald. De beleggers (en de eigenaar/gebruikers) die als enige marktpartij langdurig bij de exploitatie betrokken zijn, worden door gemeenten echter nog onvoldoende daarbij betrokken, omdat de focus op nieuwe ontwikkelingen ligt. IVBN pleit voor een sterkere rol van de zogenaamde SER-ladder voor duurzame ontwikkelingen.
7. Op de winkelmarkt verwacht IVBN ingrijpende wijzigingen die een grote impact hebben op de structuur en leefbaarheid in gemeenten. Beleggers willen de komende periode fors investeren in de versterking van Nederlandse winkelgebieden. Het huidige Nederlandse huurrecht biedt onvoldoende ruimte voor maatwerk en ruimte voor innovatieve winkelconcepten. Ook vanuit de detailhandel klinkt de roep om flexibilisering van het huidige huurrecht.

In onze visiedocumenten op de woning- winkel- en kantorenmarkt (zie desgewenst onze website) zijn wij dieper ingegaan op wat er ons inziens moet gebeuren. In de bijlage gaan wij nog wat verder in op de problematieken in de verschillende markten en citeren daarin tot slot nog uit een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Wij zijn uiteraard graag bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet, IVBN



F.J.W. van Blokland

¹ Van deze 50 miljard is circa 22 miljard belegd in huurwoningen (circa 130.000, waaronder ook zorgwoningen); circa 17 miljard in winkels (± 5 miljoen m²); circa 6,5 miljard in kantoren ($\pm 4,8$ miljoen m²); circa 4,5 miljard in bedrijfsmatig/logistiek vastgoed, parkeergarages, kinderdagverblijven etc. Het gaat om circa 5000 objecten, waarin naast individuele kantoren en separate winkels ook woningcomplexen, winkelcentra of gecombineerde woon/winkel/kantoorcomplexen.

Bijlage

De **woningmarkt** is de enige markt waar vrijwel **geen leegstandsprobleem** bestaat. Daar liggen geheel andere uitdagingen, zoals het dereguleren van de (huur-)woningenmarkt om de markt (met name in de vrije sector huur) meer ruimte te bieden. Tevens bestaan daar grote opgaven om de bestaande woningvoorraad te renoveren (of waar nodig te slopen) en energiezuinig te maken. De hele woningmarkt zal sterk gaan veranderen door de sterke vergrijzing (en de grotere behoefte aan zorg aan huis) en door een sterke toename van één – en tweepersoonshuishoudens. Wij verwachten verder een aanzienlijk stijgende vraag naar (vrije sector) huurwoningen en een verminderend belang van koopwoningen. Vanuit grondbeleid en RO is het van belang dat gemeentelijke bestemmingsplannen inspelen op die behoefte, waarbij de behoeften op de woningmarkt in een aantal gevallen een oplossing kunnen bieden voor de leegstandsproblemen op kantoor- en/of winkellocaties.

In de **winkelmarkt** was decennialang gelukkig wel sprake van duidelijke ruimtelijke sturing op basis van restrictief beleid. Dat heeft geleid tot een fijnmazige detailhandelsstructuur. Bij nieuwe toevoegingen aan die structuur kon rekening worden gehouden met het al of niet aanwezig zijn van ‘economische’ ruimte om tot die uitbreiding te komen. Dat kan helaas door de Europese Dienstenrichtlijn nu niet meer. Ook branchering als ordenend principe komt door de dienstenrichtlijn zwaar onder druk. **Provincies hebben hun regierol in de ruimtelijke ordening (te) laat opgepakt**, na de decentralisatie van het RO-beleid van het Rijk. Voorts hebben zij zich **meer op de toevoeging van nieuwe winkelmeters gericht** dan gemeenten erop gewezen om **beleid te voeren op de bestaande winkelvoorraad**.

In de winkelmarkt zien we dat de consument andere keuzes is gaan maken, vooral tot uiting komend in de sterke groei van internet, maar ook door verandering in voorkeuren van het fysieke winkelen. De consument zoekt naar verrassende winkelgebieden met veel gevarieerd aanbod van nieuwe (inter-) nationale ketens tot ‘local heroes’. De consument mijdt de uniformiteit van ‘saai’ winkelgebieden. Er is dan ook niet alleen grot ebehoefte, maar zelfs noodzaak om tot vernieuwing te komen van het bestaande winkellandschap.

Nederland kent in totaal zo’n 371 grotere (> 6.000 m²) winkelcentra, voornamelijk gebouwd in de jaren ’70, ’80 en ’90. Om deze winkelcentra aantrekkelijk en ‘bij de tijd’ te houden is **renovatie noodzakelijk**. Het is niet verwonderlijk dat van de winkelcentra uit de jaren ’60 er relatief het meest zijn gerenoveerd, gevolgd door die uit de jaren ’70 en ’80. Als wordt gekeken naar het aantal jaren (vanaf het openingsjaar) waarna renovatie plaatsvindt dan komt een duidelijk patroon naar voren. Waar winkelcentra uit de jaren ’60 gemiddeld pas na 32 jaar werden gerenoveerd, worden winkelcentra uit de jaren ’80 al na zestien jaar en centra uit de jaren ’90 al na gemiddeld zo’n zeven jaar gerenoveerd. De verklaring is logisch: door de opkomst van internet, vergrijzing en nieuwe winkelconcepten is het winkellandschap meer dan ooit aan verandering onderhevig. Om de vitaliteit en aantrekkingskracht te behouden en leegstand (en de maatschappelijke gevolgen daarvan) te voorkomen is vernieuwing dringend noodzakelijk. De reeds uitgevoerde renovaties van bestaande winkelcentra zijn in het algemeen nog redelijk beperkt geweest van schaal. Een groot aantal Nederlandse winkelcentra is, zeker in internationaal opzicht, sterk verouderd. De komende periode staan dan ook veel grootschaliger en ingrijpendere vernieuwingen van winkelcentra op het programma. Enkele voorbeelden daarvan zijn: Leidsenhage (Leidschendam-Voorburg; geopend 1971); Hoog Catharijne (Utrecht; geopend 1975); Stadshart Amstelveen (geopend 1975) en Stadshart Zoetermeer (geopend 1980).

In de winkelmarkt vormt de **rigiditeit van het huurrecht winkelruimte een enorme belemmering om te vernieuwen**. Dat wordt veroorzaakt door feitelijk oneindige huurcontracten. Voor een ondernemende winkeleigenaar, die samen werkt met ondernemende retailers in het winkelgebied, zijn er daardoor onvoldoende sturingsmogelijkheden om tot een attractief winkelgebied te kunnen komen.

In de **kantorenmarkt** waarschuwde IVBN in 2010 met haar visiedocument “Doorgaan of duurzaam” voor de **sterk opgelopen kantorenleegstand**. Tussen 2000 en 2008 is veel te veel nieuw gebouwd, waardoor bestaande kantoren al snel werden verlaten voor (relatief te goedkope) nieuwbouw. Bij een zekere noodzakelijke schaarste in de markt en hogere (huur-)prijzen kunnen bestaande kantoren immers worden verduurzaamd om weer aan de vraag vanuit gebruikers te voldoen. Feitelijk bestond er geen echte uitbreidingsvraag naar kantoorruimte. Er was al zichtbaar dat gebruikers juist aanzienlijk minder kantoorruimte gingen gebuiken. Veel marktpartijen, maar ook gemeenten vanuit hun private rol als uitgever van nieuwe gronden, hadden echter grote belangen bij nieuwbouw. De nieuwbouw kwam over het algemeen nog wel vol, maar door verhuizing van gebruikers en door minder m2 per werkplek en per gebruiker, kon de leegstand in bestaande kantoren snel toenemen. Voor een aanpak van de problemen is samenwerking tussen marktpartijen onderling en tussen marktpartijen en overheden nodig. De landelijke Kantorentop is daarbij van grote betekenis. IVBN was en is van mening dat de door de leegstand getroffen eigenaren van leegstaand vastgoed de problematiek zelf op moeten lossen. Het kan echter niet zo zijn dat alleen eigenaren de pijn moeten nemen. Voorkomen moet worden dat gemeenten, ontwikkelaars en bouwers, zodra de economie aantrekt, op basis van dezelfde mechanismen, opnieuw voor nog grotere leegstandsproblemen gaan zorgen doordat de nieuwbouw dan weer gewoon op gang kan komen.

Provincies moeten niet alleen de toevoeging van nieuwe kantoren gaan reguleren, maar vooral de verduurzaming van de bestaande kantorenvorraad gaan stimuleren.

Eigenaren, ontwikkelaars en bouwers moeten er voor zorgen dat de reeds bestaande kantoren ook in de toekomst kunnen voorzien in de behoefte van de kantoorgebruiker door verduurzaming en herontwikkeling van bestaande kantoren op perspectiefvolle locaties. In de kantorenmarkt mag voortaan alleen nog maar voor een echte uitbreidingsvraag nieuw gebouwd worden als alle andere mogelijkheden om bestaande kantoren aan te passen zijn uitgeput of als die ruimte er komt door sloop of transformatie van bestaande kantoren. Ondanks de sterk toegenomen sanering (vooral transformatie) van kantoorruimte door individuele marktpartijen in de regio Amsterdam, neemt de leegstand daar naar verwachting toch nog toe.

Volgens IVBN is het essentieel dat **gemeenten voorraadbeleid** gaan voeren op de lokale kantorenmarkt: dat is het beoordelen van de kwaliteit en de kwantiteit van de bestaande kantorenvorraad en het aanwijzen van kantoorlocaties waar de kantorenvorraad moet afnemen, gelijk kan blijven of nog kan groeien. Eigenaren van bestaande kantoren moeten immers weten waar het zinvol is om te blijven investeren en waar niet. Gebruikers moeten ook weten wat het perspectief van de locatie is. De huidige nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren moeten worden beperkt en veel plancapaciteit geschrapt. Dat de gemeenten daarbij financieel ernstig geraakt worden door het schrappen van plancapaciteit en verdere afwaardiging van nog uit te geven gronden is onvermijdelijk. Ook eigenaren van kantoren (en banken) hebben inmiddels financieel zware schade geleden door zeer forse afwaarderingen van kantorenportefeuilles en het einde is nog niet in zicht.

Tot slot. Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) heeft in de publicatie ‘Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten’ van april 2013 geanalyseerd welk systeem ten grondslag ligt aan het overaanbod van kantoren en winkels. Naast een (toen ruime) kapitaalmarkt, is er een bouw- en ontwikkelmarkt, die weer náást een beleggingsmarkt en een ruimtemarkt functioneert. Het acteren op die verschillende markten van alle betrokken partijen (waaronder ook overheden) heeft geleid tot een veel te grote uitbreiding van de kantorenvorraad. Volgens het PBL:

“Door deze regels heeft men te lang gebouwd zonder te kijken of er wel een vraag is; werden financiële tekorten te weinig gezien als een indicator van een gebrek aan vraag en was er sprake van een consequente onderschatting van risico’s door ontwikkelaars, beleggers en gemeenten. Zij hebben daardoor **(te) veel nieuw commercieel vastgoed ontwikkeld en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad onttrokken**. Meer nog dan een probleem biedt de huidige crisis een momentum voor de wereld van vastgoed en gebiedsontwikkeling. Gemeenten, ontwikkelaars en beleggers hebben nu de kans om ‘wissels’ om te zetten, zodat ze niet in oude valkuilen stappen als de economie weer aantrekt.”