



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 29 juni 2012

Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief



CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Datum: 29 juni 2012

Betreft: Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief

Contactpersoon

Ioulia Ossokina
mmv Peter Arts

Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief

Samenvatting

In de maatschappij en in de politiek worden grote zorgen geuit over de hoge en steeds meer toenemende leegstand van kantoren. In deze notitie leveren we een bijdrage aan deze maatschappelijke discussie door de ernst van de kantorenproblematiek te bespreken in het licht van de historische ontwikkelingen op de kantorenmarkt en de toekomstscenario's uit de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO). Hiertoe gebruiken we een geactualiseerde versie van het kantorenmodel dat door het CPB voor de WLO-studie werd toegepast (Arts et al., 2005).

De conclusies van deze notitie kunnen als volgt worden samengevat:

- Bezien vanuit historisch perspectief hoeft de huidige hoge leegstand *op zich* nog niet tot grote zorgen te leiden. Fluctuaties in de leegstand zijn logisch en leegstandpercentages van boven de 15% zijn eerder voorgekomen.
- Problemen treden mogelijk wel op door een combinatie van twee nieuwe trends:
 - (i) de verwachte daling van de werkgelegenheid en
 - (ii) de mogelijke daling van het kantoorgebruik per werkende.
- Doorgerekend in het kantorenmodel uit de WLO leidt de combinatie van deze twee ontwikkelingen met grote kans tot een krimpende behoefte aan kantoren en structureel hoge leegstand zelfs bij een complete nieuwbouwstap.
- Echter, de mate waarin de trends doorzetten is onzeker. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat andere factoren deze trends deels compenseren.
- Om de kans op een krimpende vraag en de consequenties hiervan voor de leegstand beter in beeld te kunnen brengen, is nader onderzoek naar de werking van de kantorenmarkt wenselijk.

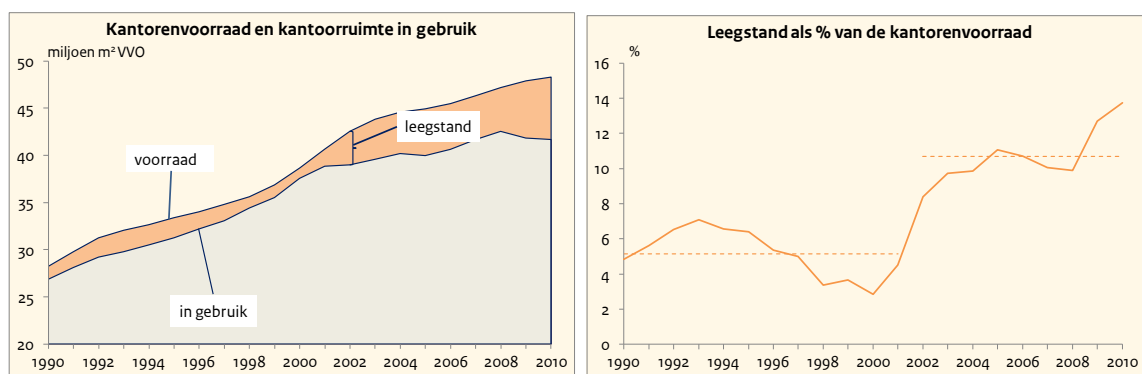
1 Kantorenmarkt in moeilijk vaarwater

De kantorenmarkt beleeft momenteel moeilijke tijden. Na ruim een decennium gestage groei is de behoefte aan kantoren zich sinds 2001 gaan stabiliseren (zie figuur 1.1, linker paneel). De voorraad groeide echter door, met als gevolg een sterke toename van de hoeveelheid leegstaande kantoren. Zoals figuur 1.1 rechter paneel laat zien, is het percentage kantoren dat te huur of te koop wordt aangeboden, gestegen van gemiddeld 5% van de voorraad in de periode 1990-2001 naar gemiddeld 11% in de periode 2002-2010. In 2010 lag de leegstand op 14%; sindsdien is deze volgens verschillende berichten nog verder gegroeid. De toegenomen leegstand heeft negatieve consequenties voor verschillende spelers op de kantorenmarkt, waaronder kantooreigenaren, beleggers in kantorenvastgoed, banken, gemeentes, zie de box op pagina 5. In de publieke discussie en in de politiek is hiervoor veel aandacht. Zo heeft bijvoorbeeld het Financiële Dagblad in de eerste maanden van 2012 meer dan dertig keer over de aan kantorenmarkt gerelateerde onderwerpen bericht. De Tweede Kamer heeft in het afgelopen jaar meerdere vragen aan de ministers gesteld over de gevolgen van de problemen op de commerciële vastgoedmarkt en de aanpak van de leegstand. Sinds 2010 buigt de Stuurgroep Actieprogramma Leegstand, bestaande uit de vertegenwoordigers van het Rijk, banken, beleggers, projectontwikkelaars en lokale overheden, zich over mogelijke oplossingen voor de hardnekkige leegstand van kantoren.¹

In deze notitie leveren we een bijdrage aan deze maatschappelijke discussie door de ernst van de kantorenproblematiek te bespreken in het licht van de historische ontwikkelingen op de kantorenmarkt en de toekomstscenario's uit de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO, Okker et al., 2006). Hiertoe gebruiken we een geactualiseerde versie van het kantorenmodel dat door het CPB voor de langetermijnstudie Welvaart en Leefomgeving werd toegepast (Arts et al., 2005).

¹ Vlak voor het ter perse gaan van deze notitie werd bekend dat de overheid, banken, vastgoedbeleggers en projectontwikkelaars een convenant hebben ondertekend dat ertoe moet leiden dat de leegstand terugloopt.

Figuur 1.1 Groeiende voorraad en stabiliserende kantorenbehoefte resulteren in toename leegstand²



Bron : Bak (2012).

In historisch en internationaal perspectief zijn de huidige leegstandcijfers wel hoog, maar niet buitengewoon hoog te noemen. Zoals figuur 1.2 op de volgende pagina laat zien hebben de Verenigde Staten medio jaren tachtig, begin jaren negentig een periode gekend waarin leegstand gedurende langere tijd ruim boven het Nederlandse 2002-2010-gemiddelde van 11% en ook boven de 2010-leegstand van 14% lag. Ook medio jaren zeventig van de vorige eeuw en begin deze eeuw werden in de Verenigde Staten gekenmerkt door periodes van hoge leegstand³. De lange tijdreeks die voor de Verenigde Staten voorhanden is, illustreert dat fluctuaties in de leegstand met meerdere jaren durende pieken en dalen niet buitengewoon zijn op de kantorenmarkt. Deze fluctuaties zijn kenmerkend voor de kantorenmarktscyclus waarin overaanbod en tekort aan kantoorruimte elkaar afwisselen (de zogenaamde varkenscyclus)⁴. Nederland heeft helaas geen consistente tijdreeksen van vóór 1990. Echter, Romijn (2000) meldt op basis van eigen onderzoek dat ook Nederland in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw een periode van met de huidige cijfers vergelijkbare hoge kantorenleegstand heeft meegemaakt, waar het getuige

² Hieronder worden enige vaktermen die in de figuren en verder in de tekst voorkomen, nader toegelicht.

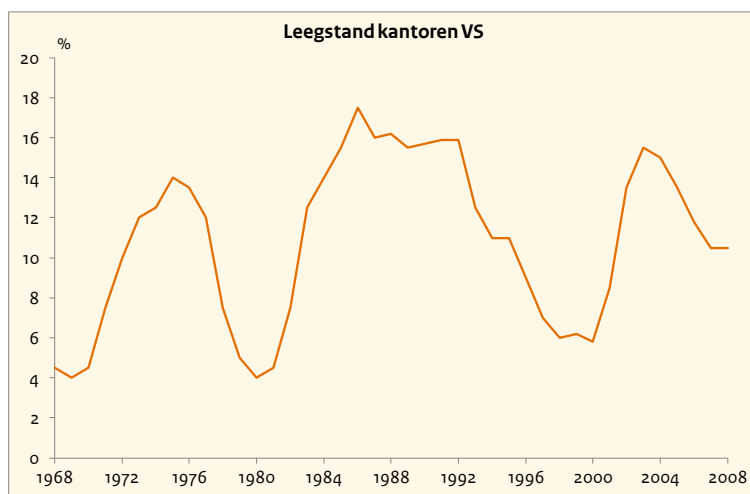
- In zijn cijfers definieert R.L. Bak (2011) **kantorenvoorraad** als: het totaal van leegstaande en in gebruik zijnde kantoren met een oppervlakte van 500 m² vvo of meer, inclusief in aanbouw zijnde kantoorruimte. In figuur 1.1 staat echter de voorraad afgebeeld, die zoveel mogelijk geschoond is van de in aanbouw zijnde panden.
- De omvang van de kantoorruimtes wordt gemeten in **m² vvo**. Vvo staat voor verhuurbare vloeroppervlakte, de voor kantoorpersoneel nuttig te gebruiken vloeroppervlakte. De verhuurbare vloeroppervlakte is bijvoorbeeld exclusief het trapgat, de liftschaft en de leidingschaft. Als vuistregel kan gelden dat de verhuurbare vloeroppervlakte ongeveer 86% van de buitenomtrek van een vastgoedobject weergeeft (de buitenomtrek wordt gemeten in termen van de bruto vloeroppervlakte, bvo).
- **Leegstand** is berekend als: de oppervlakte van de te koop of te huur aangeboden kantoren als percentage van de kantorenvoorraad. Beide variabelen zijn gebaseerd op de cijfers van R.L. Bak en zoveel mogelijk geschoond voor de in aanbouw zijnde kantoorruimte.
- **Kantoorruimte in gebruik** (in deze notitie ook genoemd **kantorenbehoefte** of **kantorenvraag**) is berekend als: kantorenvoorraad -/- in aanbouw zijnde kantoorruimte -/- te huur of te koop aangeboden niet in aanbouw zijnde kantoren.

³ Ook in andere landen kwamen periodes met leegstand van boven de 14% in de afgelopen decennia vaker voor, zie bijvoorbeeld Hendershott et al. (1999) voor Engeland, De Francesco (2008) voor Australië.

⁴ In de jaren tachtig-negentig van de vorige eeuw werd in Amerika veel onderzoek naar de kantorenmarktscyclus verricht, waaronder de invloedrijke empirische papers van Rosen (1984), Hekman (1985), Wheaton en Torto (1988), Voith en Crone (1988). DiPasquale en Wheaton (1992) hebben een conceptueel raamwerk geïntroduceerd dat beschrijft hoe overaanbod en tekort op de kantorenmarkt ontstaan en weer door de markt worden opgelost.

figuur 1.1 begin jaren negentig weer uit was gekomen. Vanuit historisch perspectief gezien, hoeft de huidige hoge leegstand *op zich* dus niet noodzakelijk tot al te grote zorgen te leiden.

Figuur 1.2 Fluctuaties in leegstand en hoge pieken zijn niet buitengewoon



Bron: Wheaton and Torto (1988) voor de jaren 1968-1986; NCREIF (2009) voor de jaren 1988-2008.

De na 2001 ingezette groeivertraging van de behoefte aan kantoren (zie figuur 1.1, linker paneel) is echter wel een mogelijke reden tot zorg over de vooruitzichten voor de leegstand. Er zijn momenteel namelijk redenen om te verwachten dat deze stabilisatie een aankondiging is van een trendbreuk, zodat de behoefte aan kantoren in de komende decennia - in tegenstelling tot de groei van de afgelopen twintig jaar - gaat dalen. Een combinatie van twee recente ontwikkelingen zou hiertoe kunnen leiden:

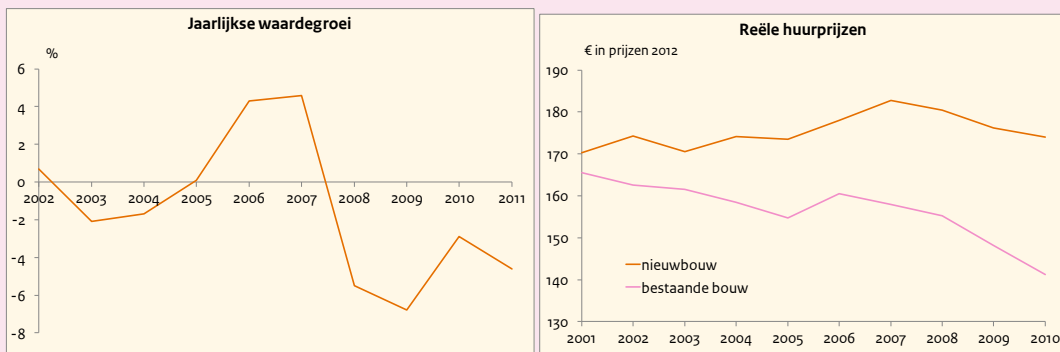
- (i) De verwachte afvlakkende groei of daling van de werkgelegenheid, mede als gevolg van de vergrijzing (zie Huizinga en Smid, 2004),
- (ii) Technologische en sociaaleconomische veranderingen waardoor er gemiddeld steeds minder kantoorruimte per werkende nodig is (voorbeelden van dergelijke veranderingen zijn het “nieuwe werken” dat ertoe leidt dat meerdere mensen één werkplek delen, en groei van het aandeel niet-op-kantoor werkende professionals zoals zzp’ers).

Als de behoefte aan kantoren daalt, dan moet de voorraad krimpen om de leegstand niet verder te laten oplopen, en dit vereist veel van het zelfreinigende vermogen van de markt.

Marktspelers geraakt door stabilisatie van de vraag naar kantoren

Verschillende partijen ervaren momenteel last van de stabilisatie van de kantorenvraag en de steeds groeiende leegstand.

- Institutionele beleggers worden geconfronteerd met afwaarderingen op hun beleggingen, en in sommige gevallen gedwongen verkoop en verlies. Het linker figuur hieronder laat zien dat de waarde van het kantorenvastgoed in de afgelopen tien jaar reeds met ruim 10% is gedaald. Echter, recente gedwongen verkopen van de kantorenportefeuilles (o.a. van Uni-Invest en Orange) voor bedragen sterk onder de taxatiewaarde suggereren dat de bodem nog niet is bereikt. En het feit dat omgevallen Duitse vastgoedfondsen (Grundinvest, SEB ImmoInvest) in de komende jaren verplicht hun omvangrijke Nederlandse portefeuilles moeten verkopen, zal het proces van afwaardering naar verwachting extra aanjagen.
- Ook kredietverstrekkers (banken) kunnen door deze ontwikkelingen gedwongen worden af te schrijven op de verstrekte hypotheek. De Nederlandsche Bank meldt in zijn halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit van mei 2012 dat voor ca een kwart van de leningen die banken in het Nederlands vastgoed hebben uitstaan, de lening hoger is dan de waarde van het onderpand.
- De verhuurders wacht waarschijnlijk een prijenslag om de huurder. Ook hier geldt dat de prijzen van bestaande kantoren in de afgelopen jaren al enigszins zijn gedaald (zie het rechter figuur hieronder). Echter, getuige de hoge leegstandcijfers is de bodem nog lang niet bereikt. Volgens recente berichten gaan verschillende partijen nu initiatieven ontplooiën om huurders van de concurrent te kapen en naar hun panden te lokken. Bijvoorbeeld, private equity investeerders die de portefeuilles van Uni-Invest en Orange hebben gekocht, melden van plan te zijn om deze kantoren op te knappen en tegen lage huren aan te bieden (zie het FD van 5 mei 2012). Ook op service-aspecten wordt steeds sterker geconcurrereerd, mede door introductie van nieuwe flexibele kantoorconcepten. Seatsmeet en de Atoomclub bieden reeds sinds enige tijd kantoorruimte die voor een korte periode en per werkplek kan worden afgenomen; recent heeft de vastgoedbeleggingsspecialist Annexum aangekondigd flexibele en korte contracten te introduceren.



Bron: ROZ/IPD (verschillende jaren), Bak (2010).

- De 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. Deloitte (2011) meldt dat 2010 het eerste jaar was waarin voor alle gemeenten gezamenlijk sprake was van (forse) verliezen uit grondbedrijven. Ook voor de nabije toekomst worden (fors) negatieve resultaten verwacht. Voor 35 gemeenten bestaat hierbij een risico dat hun reserves niet meer toereikend blijken om financiële tegenvallers in het grondbedrijf op te vangen, zodat ze in het ergste geval onder financiële curatele van het Rijk (artikel 12) moeten worden gesteld.
- Huurders zouden op den duur alleen moeten winnen bij deze ontwikkelingen. Echter, zolang ze nog vastzitten aan oude contracten, kunnen ook zij last ervaren van de groeiende leegstand om hen heen. Bijvoorbeeld, doordat de eigenaar door geldgebrek de voorzieningen versobert en de noodzakelijke investeringen uitstelt.

In deze notitie rekenen we de mogelijke consequenties door van de combinatie van de twee ontwikkelingen voor kantorenbehoefte en leegstand. In 2005 heeft het CPB de langetermijnvooruitzichten voor de behoefte aan kantoren in de 4 WLO-scenario's gepubliceerd (Arts et al., 2005), waarin enkel met een verwachte daling van de werkgelegenheid (i) rekening werd gehouden. In die berekening groeide de kantorenbehoefte nog in drie van de vier scenario's in de periode tot 2040. Ten behoeve van deze notitie actualiseren we dit model en breiden het uit door:

- Vast te stellen of de ontwikkeling van de kantorenmarkt zich in het afgelopen decennium binnen de bandbreedte van de WLO-vooruitzichten heeft voltrokken.
- Aan het kantorenmodel de aanname van een dalend kantoorgebruik per werkende toe te voegen, waarbij het huidige kantoorgebruik bij grotere bedrijven en organisaties wordt geëxtrapoleerd naar de gehele economie in 2040. Deze aanname is gemaakt op basis van de empirische analyse en gesprekken met een breed spectrum op de kantorenmarkt actieve partijen.⁵
- Onder simpele aannames - die ook mede zijn gebaseerd op gesprekken met de kantoormarktdeskundigen - de langetermijnimplicaties van de ontwikkeling van de kantorenbehoefte voor de leegstand door te rekenen.

De belangrijkste conclusie van deze exercitie is dat de combinatie van de twee ontwikkelingen (i) en (ii) met een grote kans tot een structureel stagnerende of zelfs krimpende kantorenvraag leidt, en dat dit ernstige consequenties voor de leegstand kan hebben. In het meest pessimistische scenario daalt de behoefte aan kantoren in 2040 naar het niveau van 1990 en staan ongeveer alle monofunctionele kantorenwijken leeg. In het meest optimistische scenario daalt de kantorenbehoefte in 2040 naar het niveau van 2003.

Echter, hoewel deze inzichten zijn gebaseerd op zorgvuldig gekozen aannames, is er op een termijn van dertig jaar uiteraard veel onzekerheid over de mate waarin de trends (i) en (ii) door zullen zetten en de wijze waarop de markt op de dalende behoefte aan kantoren zal reageren. Om deze reden is meer onderzoek naar de werking van de kantorenmarkt wenselijk om de kans op, de drijvende factoren achter en de consequenties van de mogelijke krimp van de kantorenvraag goed in beeld te kunnen brengen. De doelgroep van een dergelijk onderzoek omvat min of meer alle op de kantorenmarkt actieve partijen. Zo bleek tijdens het werken aan deze notitie dat bijvoorbeeld gemeenten en projectontwikkelaars de WLO-vooruitzichten als een van de belangrijke bouwstenen gebruiken bij het maken van hun langetermijnplannen. Voor deze partijen maakt het veel uit of de groeivertraging van de vraag in de afgelopen jaren een tijdelijke conjuncturele hobbel was op een groeicurve, of een eerste teken van een structurele krimp van de vraag.

⁵ Dank voor de inspirerende en constructieve discussies en uitleg over de werking van de kantorenmarkt is verschuldigd aan: Karin Laglas (TU Delft), Marco Hekman en Machiel Wolters (CBRE), Marijn Snijders (Capital Value), Olle van Alphen (Annexum), Klaas Bart van den Berg en Hans Mani (gemeente Rotterdam), Jan Fokkema en Margriet Schepman (NEPROM).

In deze notitie bespreken we de mogelijke vooruitzichten voor de volumeontwikkeling van de totale behoefte aan kantoren en de leegstand. Een aantal aspecten van de kantorenproblematiek blijft derhalve buiten beschouwing van deze studie. De notitie gaat bijvoorbeeld niet in op de kwaliteit van de kantorenvoorraad en van de leegstand, noch op de regionale verschillen.

- Het is goed mogelijk dat de kwaliteit van een deel van de voorraad op een gegeven moment zodanig veel achteruit loopt, dat deze panden onverhuurbaar worden⁶. Dit deel van de leegstand leidt dan nog wel tot een vermogensverlies voor de eigenaren en veroorzaakt negatieve externe effecten op de omgeving, maar heeft geen invloed meer op het normale prijsvormingsproces op de kantorenmarkt. In deze studie doen we geen uitspraak over hoe groot deze onverhuurbare leegstand is en wat de implicaties hiervan zijn voor de prijsvorming.
- We laten ons ook niet uit over de gevolgen van de segmentering op de kantorenmarkt (o.a. naar kwaliteit, naar regio). Volgens de cijfers van DTZ (2011) verschillen de leegstandpercentages per gemeente aanzienlijk (tussen 6% in Heerlen en 27% in Leidschendam-Voorburg). Bak (2011) rapporteert dat er per locatietype veel verschil bestaat, waarbij bijvoorbeeld in de monofunctionele kantorenwijken leegstandcijfers van wel 50% worden gemeten. Omdat de deelmarkten geen perfecte substituten van elkaar zijn, zal de leegstand zich op de minst gewilde locaties concentreren. Ook kan de vraag naar bepaald soort locaties ertoe leiden dat nieuwbouw op deze locaties doorgaat ongeacht de zeer hoge leegstand elders, met als gevolg een nog grotere totale onttrekkingopgave dan in deze notitie wordt doorgerekend.

We kijken verder niet naar de waarderingproblematiek, noch naar de gevolgen van de financiële crisis voor de kantorenmarkt. De notitie beperkt zich derhalve tot het schetsen van de omvang en gevolgen van de potentiële daling van de kantorenvraag op de lange termijn.

In de afgelopen jaren hebben verschillende partijen nagedacht en gediscussieerd over de ontwikkelingen op en vooruitzichten voor de kantorenmarkt. Hierbij kwam ook het vooruitzicht van een stagnerende vraag en/of steeds groeiende leegstand voor, bijvoorbeeld, in de studies van DTZ (2010), Twynstra Gudde (2010), EIB (Zuidema en Van Elp, 2010a, Van Elp et al., 2011), NFC (2011).⁷ In deze notitie maken we dankbaar gebruik van de data en/of inzichten uit de hiervoor vermelde studies en ook uit de onderzoeken van: Bak (2009, 2011), CB Richard Ellis (2011a, 2011b), DTZ (2011, 2012), NEPROM (2011).⁸

⁶ Dit kan gebeuren als gevolg van een technische, maar ook economische veroudering. Het laatste gebeurt wanneer de nog niet heel oude panden niet meer goed aan de nieuwe eisen van de gebruikers voldoen zoals bijvoorbeeld het flexibele kantoorconcept, klimaatbeheersing, locatie in de buurt van het OV e.d.

⁷ De definitie van leegstand kan per studie verschillen. We hebben bijvoorbeeld de indruk dat leegstand in Van Elp et al. (2011) enkel de leegstaande gebouwen van goede kwaliteit betreft, de panden die nog wel verhuurbaar geacht worden. Om de werking van de markt te modelleren, valt wel wat te zeggen voor deze benadering. Echter, voor de analyse van de leegstandproblematiek is ook de omvang van de onverhuurbare leegstand van groot belang. Immers, deze panden leiden tot financieel verlies bij de eigenaren en zorgen voor mogelijke negatieve externe effecten op de omgeving.

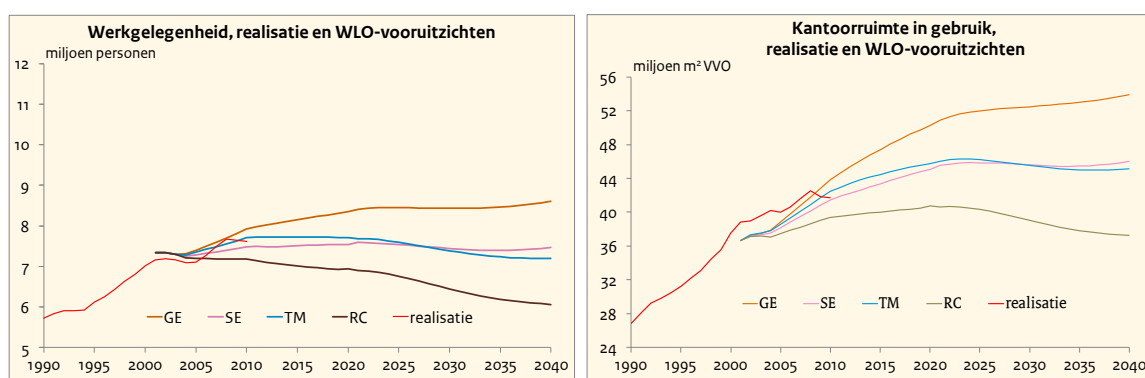
⁸ Bij het ter perse gaan van deze notitie is een nieuw rapport van EIB "Landelijke samenvatting kantorenmonitor" verschenen. Deze studie hebben we niet kunnen meenemen in de literatuuranalyse.

De rest van deze notitie ziet er als volgt uit. In paragraaf 2 laten we zien dat de kantoorruimte in gebruik in 2010 midden in de WLO-bandbreedte lag, zodat de WLO-scenariobeelden 2010 een goed uitgangspunt bieden voor onze analyse. Tevens tonen we aan dat de kantorenvraag na 2001 langzamer is gegroeid dan op basis van de werkgelegenheidsgroei kon worden verwacht. Dit suggereert aanwezigheid van een dalende trend in het kantoorgebruik per werkende. In paragraaf 3 illustreren we aan de hand van het WLO-kantorenmodel dat de combinatie van de verwachte daling van de werkgelegenheid en de mogelijke daling van het kantoorgebruik per werkende op de lange termijn kan leiden tot een daling van de vraag naar kantoren en mogelijk structureel hoge leegstand. Paragraaf 4 sluit af met een samenvatting.

2 Kantorenvraag in 2001-2010

De belangrijkste determinant van de ontwikkeling van de kwantitatieve kantorenbehoefte is de ontwikkeling van de werkgelegenheid⁹. Figuur 2.1 zet de historische cijfers van de werkgelegenheid en de kantoorruimte in gebruik voor de periode 2001-2010 af tegen de vooruitzichten in de vier WLO-scenario's (zie Bijlage 1 voor een uitleg hoe de WLO-ramingen tot stand zijn gekomen). Vergelijking van de twee grafieken levert interessante inzichten op.

Figuur 2.1 Groeitempo kantorenbehoefte 2001-2010 (rechts) vlakt af ondanks gestage groei werkgelegenheid (links)



- (i) Als we naar de historische ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de kantorenbehoefte in het laatste decennium van de vorige eeuw kijken, dan valt op dat de kantoorruimte in gebruik (veel) harder is gegroeid dan de werkgelegenheid. Zo is de werkgelegenheid tussen 1990 en 2001 met ca 20% toegenomen en de kantorenbehoefte met ruim 40%. Dit suggereert dat het kantoorgebruik per werkende (het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid en/of de vloeroppervlakte per kantoormedewerker) in deze periode aanzienlijk moet zijn toegenomen.
- (ii) Na 2001 groeide de werkgelegenheid bijna in hetzelfde tempo door, terwijl de groei van de kantorenbehoefte aanzienlijk vertraagde. Dit betekent een vertraging in het groeitempo van het kantoorgebruik per werkende.
- (iii) In de WLO-vooruitzichten werd de trend van vóór 2001 tot op zekere hoogte geëxtrapoleerd. Zo groeit in de WLO-scenario's de voorspelde kantorenbehoefte harder (of daalt minder hard) dan de werkgelegenheid. De realisatie van de werkgelegenheid 2001-2010 ontwikkelde zich in lijn met het tempo van het hoogste scenario GE, en de realisatie van de kantorenvraag ging ongeveer in lijn met het laagste scenario RC.
- (iv) Door een toevallige samenloop van de recente neerwaartse herziening van de historische cijfers van de werkgelegenheid (door de bronhouder het CBS) en de opwaartse herziening van de historische kantorencijfers (door de bronhouder Rudolf Bak) komen beide variabelen in 2010 mooi in het midden van de respectieve scenariobandbreedtes te liggen. Zonder deze

⁹ Werkgelegenheid wordt gedefinieerd als: de werkzame personen die 12 of meer uur per week werken.

herzieningen had de werkgelegenheid in 2010 aan de bovenkant van de WLO-bandbreedte en de kantorenbehoefte aan de onderkant van de WLO-bandbreedte gelegen.

Samenvattend, de WLO-scenariobeelden 2010 bieden voor zowel de werkgelegenheid als de kantorenbehoefte een goed startpunt voor de nieuwe analyse. Een recente actualisatie van lange termijn ramingen door het CPB (Euwals en Folmer, 2009) laat verder zien dat de WLO-scenario's 2010-2040 voor de werkgelegenheid nog goed de bandbreedte rondom het gemiddelde langetermijnpad aangeven en dus gebruikt kunnen worden om de vooruitzichten voor de kantorenbehoefte door te rekenen¹⁰. Echter, het kantoorgebruik per werkende is in 2001-2010 minder hard gegroeid dan in de WLO-scenario's werd verondersteld.

Uit de cijfers achter figuur 2.1 kan worden berekend dat het gemiddelde kantoorgebruik per werkende¹¹ tussen 1990 en 2001 met ca 15% is gegroeid, en tussen 2001 en 2010 nagenoeg constant is gebleven. Het gemiddelde kantoorgebruik per werkende is het product van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker (volgens Arts et al., 2005 lag deze op 26,7 m² vvo in 2000) en het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid (dit lag in 2000 voor de gehele economie rond de 20%). Helaas kan op basis van de cijfers waarover we op het CPB beschikken niet bepaald worden welke van de twee factoren en in welke mate hebben bijgedragen aan de stabilisatie van het gemiddelde kantoorgebruik per werkende na 2001¹². Wel suggereren de cijfers dat als het aandeel kantoorbanen tussen 2001 en 2010 zelfs beperkt door bleef groeien, het vloeroppervlak per kantoormedewerker in deze periode moet zijn gedaald.

Er zijn argumenten te noemen waarom elke van de twee genoemde factoren - de gemiddelde vloeroppervlakte per kantoormedewerker en het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid - kan hebben gezorgd voor een vertraging in de groei van de kantorenbehoefte.

- Eerder onderzoek in het kader van het WLO-kantorenmodel (Arts et al., 2005) suggereert dat de *vloeroppervlakte per kantoormedewerker* tussen 1996 en 2000 nagenoeg constant is gebleven. Na de eeuwwisseling heeft echter een nieuwe technologische ontwikkeling zijn intrede gedaan, die een dalende trend in de vloeroppervlakte heeft geïntroduceerd. Dit is het zogenaamde 'nieuwe werken' oftewel het plaats- en tijdonafhankelijk werken. Werknemers zitten in steeds toenemende mate geen vijf dagen per week meer op kantoor, maar werken voor een belangrijk deel thuis, bij klanten en onderweg. Als gevolg hiervan kunnen bedrijven op huisvestingskosten besparen door flexibele werkplekken te introduceren, een concept waarbij dezelfde werkplek door meerdere medewerkers wordt gedeeld¹³. Ook de vloeroppervlakte per

¹⁰ In deze actualisatie is rekening gehouden met de versoering van de prepensioen- en VUT-regelingen, maar nog niet met een toename van de pensioengerechtigde leeftijd.

¹¹ Te berekenen als: de totale kantoorruimte in gebruik gedeeld door de totale werkgelegenheid.

¹² Om dit te kunnen berekenen, zijn bedrijvendata 1990-2010 nodig over het aantal banen en gehuurde kantoorruimte, vergelijkbaar met de data voor 1996 en 2000, die zijn gebruikt in Arts et al. (2005). Deze data bestaan wel, maar ze zijn niet beschikbaar op het CPB. Op basis van deze bedrijvendata moet het mogelijk zijn om de groei van de kantorenbehoefte in 1990-2010 in drie onderdelen te splitsen: de groei van de werkgelegenheid, de mutatie van het aandeel kantoorgebonden banen en de mutatie van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker.

¹³ Het Rijk heeft bijvoorbeeld onlangs 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).

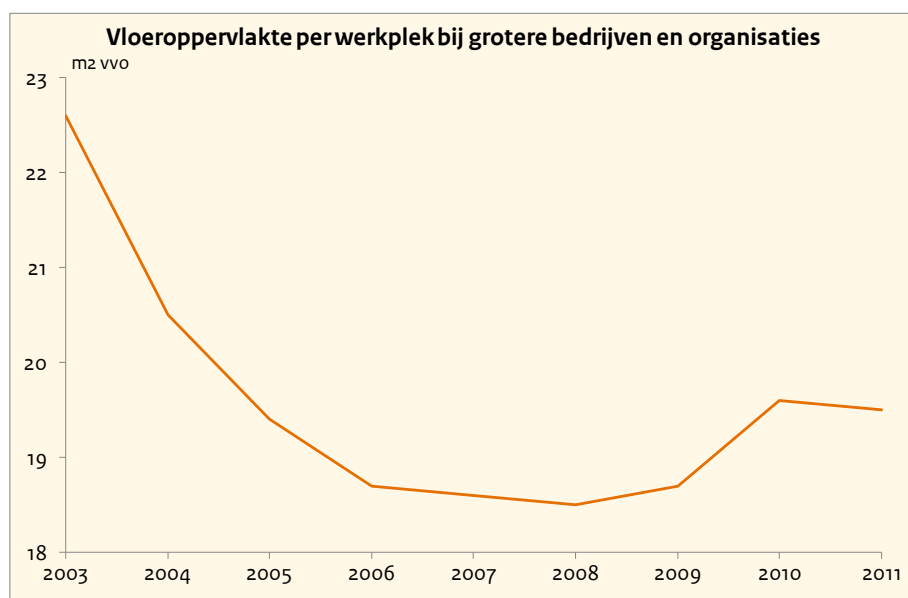
werkplek wordt kleiner. Figuur 2.2 illustreert dat bij grotere bedrijven en organisaties de vloeroppervlakte per werkplek in de afgelopen jaren gemiddeld met ruim 10% is gedaald. Tabel 2.1 geeft ter illustratie een aantal voorbeelden van bedrijven die in de komende jaren sterk in hun huisvestingsomvang gaan snijden.

- Het *aandeel kantoorgebonden banen*¹⁴ is tussen 1996 en 2000 aanzienlijk gegroeid (zie grafiek in Bijlage 1). Het is maar de vraag of deze trend zich op dezelfde wijze na de eeuwwisseling heeft doorgezet. Terwijl door de conjuncturele redenen grotere bedrijven in hun personeelsbestand sneden, is volgens de CBS-cijfers het aandeel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de totale werkgelegenheid sterk toegenomen: met een aanwas van 230 dzd zzp'ers ging het aandeel van 6,8% van de werkgelegenheid in 2001 naar 9,5% in 2010. Ca 70% van de zzp'ers werkt in sectoren die door een hoog aandeel kantoorwerkgelegenheid worden gekenmerkt en volgens ING Economisch Bureau (2011) is een aanzienlijk deel van hen voor zichzelf begonnen uit angst voor dreigende werkloosheid. Een zzp'er werkt echter veelal vanuit huis. Het is dus niet uit te sluiten dat de groei van het aandeel thuiswerkende niet-kantoorgebonden zzp'ers ten koste is gegaan van de groei van het aandeel kantoorbanen.

De analyse hiervoor suggereert dat de aanname in het WLO-kantorenmodel van een groeiend kantoorgebruik per werkende (dit als gevolg van een constant vloeroppervlak per kantoormedewerker ad 26,7 m² vvo en een gestaag groeiend aandeel kantoorbanen) wellicht een overschatting is geweest. In de volgende paragraaf laten we zien wat de consequenties zijn van het aanpassen van deze aanname naar beneden. Omdat daling van vloeroppervlakte per kantoormedewerker eerder een structurele en groeivertraging van het aandeel kantoorbanen eerder een conjuncturele ontwikkeling lijkt te zijn, nemen we in deze aanpassing alleen een daling in de vloeroppervlakte per kantoormedewerker mee, bij onveranderde aannames over het aandeel kantoorbanen.

¹⁴ Dit zijn alle banen in kantoren met een vloeroppervlak van 500 m² vvo of meer.

Figuur 2.2 Dalende trend in vloeroppervlakte bij grotere bedrijven en organisaties¹⁵¹⁶



Bron: NFC Netherlands Facility Costs Index 2012;

Tabel 2.1 Recent afgesloten contracten met een sterke daling van gehuurde vloeroppervlakte¹⁷

	voor verhuizing	na verhuizing	reductie
	m ²	m ²	%
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: CBRE 2012.

¹⁵ De grafiek geeft het gemiddelde weer voor de grotere bedrijven, financiële instellingen, onderwijsinstellingen, overheidsorganisaties en overige organisaties die aangesloten zijn bij de NFC Index Coöperatie, een organisatie die bij haar leden de informatie over de facilitaire kosten van huisvesting in beeld brengt. Onder de NFC-leden bevinden zich bijvoorbeeld: ING, De Nederlandsche Bank, Nationale Nederlanden, meerdere ministeries, gemeentelijke diensten, universiteiten en hogescholen, alsook Albert Heijn, Atos Origin Nederland, Deloitte, NS Poort, Nederlandse Gasunie, etc.

¹⁶ De lichte toename van het ruimtegebruik in 2010 wordt door de data-eigenaar NFC toegeschreven aan het feit dat bedrijven na de crisis hebben gesneden in hun personeelsbestand, maar de kantoorruimte vanwege de lange contracten nog niet hebben kunnen aanpassen.

¹⁷ Helaas is niet bekend voor welk deel deze dalingen door het snijden in het vloeroppervlak per medewerker worden veroorzaakt, en voor welk deel door reducties in het personeelsbestand.

3 Vooruitzichten kantorenmarkt bij dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker

3.1 Daling vloeroppervlakte per kantoormedewerker leidt tot een krimpende behoefte aan kantoren

Zoals hiervoor besproken, heeft zich in de afgelopen jaren een nieuwe technologische trend bij kantoorgebonden bedrijven gemanifesteerd, namelijk het plaats- en tijdonafhankelijk werken. Figuur 2.2 suggereert dat deze trend bij grotere bedrijven en organisaties inmiddels heeft geleid tot een aanzienlijke daling van de vloeroppervlakte per werknemer. En hoewel Van Elp et al. (2011) voor de provincie Utrecht heeft uitgerekend dat deze daling nog niet in de gemiddelde cijfers van de vloeroppervlakte is te zien, zijn de verschillende op de kantorenmarkt actieve partijen die we in het kader van deze studie hebben gesproken, het met elkaar eens dat dit in de nabije toekomst wel zal gebeuren. Hier worden meerdere redenen voor genoemd:

- Momenteel zijn er nog veel huurcontracten die zijn afgesloten voordat het nieuwe werken zijn intrede deed. Ervaring van de recente jaren leert dat bedrijven bij het afsluiten van nieuwe contracten sterk in hun vloeroppervlakte per medewerker snijden. Makelaars melden dat vandaag de dag zelfs de vloeroppervlakte van 10 m² vvo per kantoormedewerker steeds vaker wordt geregistreerd.
- Er zit veel verborgen leegstand op de markt: bedrijven die in hun personeelsbestand hebben gesneden, maar de vloeroppervlakte vanwege de lange huurcontracten nog niet navenant hebben aangepast.
- De trend van het nieuwe werken dringt langzaam door en heeft zijn hoogtepunt nog niet bereikt.

Er zijn natuurlijk ook redenen te noemen die een snelle daling van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker minder waarschijnlijk maken. Zo ligt het nieuwe werken niet voor alle sectoren evenveel voor de hand. Ook valt te verwachten dat het prijsmechanisme een corrigerende rol zal spelen. Van een daling van de huren in de nabije toekomst kan bijvoorbeeld een opwaarts effect op de vloeroppervlakte per medewerker verwacht worden.

Om een idee te krijgen van de mogelijke consequenties van dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker rekenen we een variant op het WLO-kantorenmodel door. In deze variant wordt het huidige kantoorgebruik bij grotere bedrijven en organisaties ad 19,5 m² vvo per werkplek (NFC, 2012) geëxtrapoleerd naar de gehele economie in 2040. In onze doorrekening daalt de vloeroppervlakte per kantoormedewerker dus met ruim 25% van 26,7 m² vvo in 2001 naar 19,5 m²

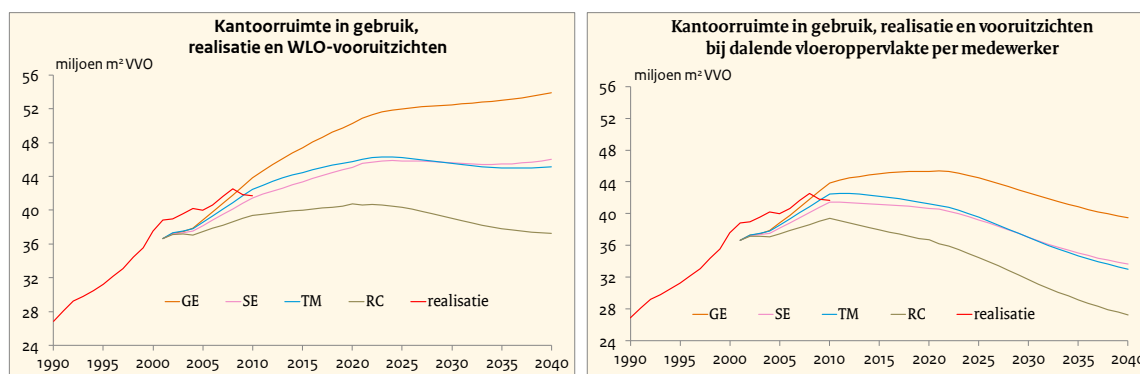
vwo in 2040¹⁸. De WLO-aannames over het aandeel kantoorgebonden banen in 2040 blijven onveranderd.¹⁹

Tabel 3.1 geeft weer de behoefte aan kantoorruimte in 2040 in de oorspronkelijke WLO-uitkomsten en in de variant met de dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker. Figuur 3.1 illustreert de ontwikkeling van de kantorenvraag in 2010-2040 in de WLO en de mogelijke ontwikkeling 2010-2040 in de variant²⁰.

Tabel 3.1 Totale behoefte aan kantoren 2010 en 2040

	2010	2040GE	2040SE	2040TM	2040RC
	mln m ² vwo				
Realisatie	41,7				
Vooruitzicht: WLO-uitkomsten		53,9	46,0	45,1	37,2
Vooruitzicht: variant met dalend vloeroppervlak per medewerker		39,5	33,7	33,0	27,2

Figuur 3.1 Bij dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker neemt de kantorenbehoefte af



In de doorgerkende variant op de WLO-vooruitzichten daalt de vraag naar kantoren over de hele linie. Reden voor de dalende vraag naar kantoren is tweeledig: afvlakkende groei of afname van de werkgelegenheid (zie figuur 2.1) in combinatie met de dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker. Zoals figuur 3.1 laat zien, leidt de dalende vloeroppervlakte per kantoormedewerker tot een trendbreuk. Nadat de kantoorruimte in gebruik gedurende ongeveer

¹⁸ We gaan dus impliciet uit van de verhouding één medewerker - één werkplek in 2040. Recente ontwikkelingen suggereren echter dat bij steeds meer bedrijven werkplekken door meerdere medewerkers worden gedeeld. Het doortrekken van deze trend naar 2040 zou leiden tot een lagere vloeroppervlakte per medewerker.

¹⁹ Deze aannames zijn sectorspecifiek en scenariospecifiek, zie Bijlage 1. Gemiddeld voor de gehele economie ligt het aandeel kantoorgebonden banen in 2040 afhankelijk van het scenario tussen 23% en 24%.

²⁰ Het pad 2010-2040 is doorgerkend onder de veronderstelling dat de vloeroppervlakte per kantoormedewerker jaarlijks met hetzelfde percentage afneemt. Andere veronderstellingen hieromtrent zijn evengoed mogelijk. Om een goed onderbouwde aanname omtrent de dynamiek van de behoefte aan kantoren 2010-2040 te kunnen maken, zijn meer gedetailleerde data over de kantorenmarkt nodig dan waar wij nu over beschikken.

twintig jaar een groei vertoonde, stevent de markt in de variant op een krimp af. In het hoogste scenario ligt de kantoorruimte in gebruik in 2040 op het niveau van 2003; in het laagste scenario valt de kantoorruimte in gebruik in 2040 terug naar het niveau van 1990. Een relevante vraag is wat dit betekent voor de ontwikkeling van de leegstand. Hier gaan we in het vervolg van deze paragraaf nader op in.

De belangrijkste conclusie uit de analyse van de variant is dat de kans op een structureel stagnerende of zelfs krimpende kantorenvraag voldoende reëel is en niet mag worden afgeschreven als een doemscenario. Immers, het in de doorrekening van de variant gebruikte uitgangspunt is in het licht van de recente ontwikkelingen redelijk voorzichtig te noemen:

- Makelaars verwachten dat de gemiddelde vloeroppervlakte per medewerker in 2040 een stuk lager zal liggen dan 19,5 m² vvo. Een aanname van een nog lagere vloeroppervlakte per medewerker in 2040 leidt tot een nog sterkere daling van de kantorenvraag.
- Er is een relatief grote groep gebruikers die reeds heeft besloten om kantoorruimte in de komende jaren af te stoten, maar dit nog niet heeft gedaan vanwege de lopende contracten en/of omdat de nieuwe huisvesting nog niet klaar is. De grootverbruiker Rijksoverheid is bijvoorbeeld voornemens om de huidige 4 mln m² kantoorruimte in 10 jaar met 25% terug te brengen (zie het in 2011 door de ministerraad goedgekeurde Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst). Het merendeel van deze reductie is toe te schrijven aan de daling van het vloeroppervlak per kantoormedewerker.²¹ Ook bij lagere overheden en bedrijven zijn vergelijkbare voorbeelden te vinden. Deze aan zekerheid grenzende daling van de kantoorruimte in gebruik is niet expliciet in de raming verwerkt.
- Ten slotte, de ontwikkelingen van de afgelopen jaren suggereren dat ook de aangenomen toekomstige groei van het aandeel kantoorbanen lager kan uitvallen dan verwacht. Een lager aandeel kantoorbanen in 2040 heeft een drukkend effect op de kantorenvraag.

Hieronder bespreken we wat de mogelijke consequenties van de krimpende kantorenbehoefte zijn voor de leegstand.

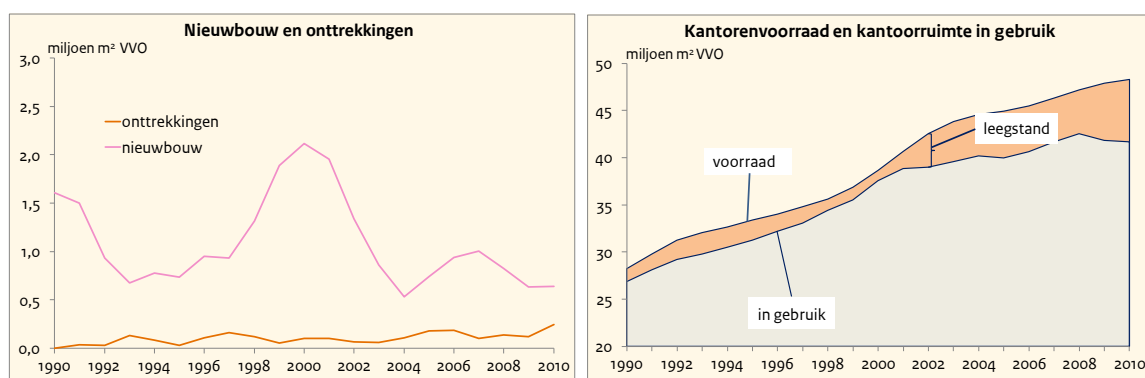
3.2 Gevolgen van de dalende kantorenbehoefte voor de leegstand

In de afgelopen jaren is de leegstand van kantoren sterk toegenomen, van gemiddeld 5% in de jaren negentig van de vorige eeuw naar gemiddeld 11% na de eeuwwisseling (zie figuur 1.1). Hieronder bespreken we de gevolgen van de dalende vraag naar kantoren voor de ontwikkeling van de leegstand.

²¹ Volgens Pullen et al. (2010) was er bij de Rijksoverheid in 2009 sprake van een gemiddeld vloeroppervlak van 31 m² vvo per fte (fte staat voor een voltijdbaan; omdat niet iedereen een voltijdbaan heeft, zal de vloeroppervlakte per medewerker enigszins lager liggen). Inmiddels is een nieuwe huisvestingsnorm voor 2020 afgesproken die gelijk is aan 23 m² vvo per fte, een voorgenomen daling van ca 25% in ca 10 jaar.

Het vooruitzicht van een dalende kantorenbehoefte betekent dat het huidige kantoorareaal meer dan voldoende ruimte biedt om de toekomstige kantorenvraag te accommoderen. Met andere woorden, om leegstand niet verder op te laten lopen, moet de kantorenvoorraad jaarlijks krimpen in lijn met de dalende vraag naar kantoren. Krimp vindt plaats als onttrekkingen (sloop of transformatie naar een andere functie) hoger zijn dan de voorraauditbreiding door nieuwbouw. Figuur 3.2, linker paneel hieronder illustreert dat in de afgelopen 2 decennia de onttrekkingen aan de kantorenvoorraad structureel vele malen lager waren dan wat er aan nieuwbouw bijkwam. Als gevolg hiervan groeide de voorraad gestaag. Tot het begin van deze eeuw was dit gerechtvaardigd door de sterke toename van de vraag naar kantoren. Na de eeuwwisseling groeide de behoefte aan kantoren echter veel minder hard, terwijl nieuwbouw nog steeds op een veel hoger niveau bleef dan onttrekkingen. Zoals het rechterpaneel van het figuur laat zien, resulteerde dit in een sterke groei van de leegstand.

Figuur 3.2 Bij lage groei van de kantorenvraag leiden hoge nieuwbouw en lage onttrekkingen tot toename leegstand



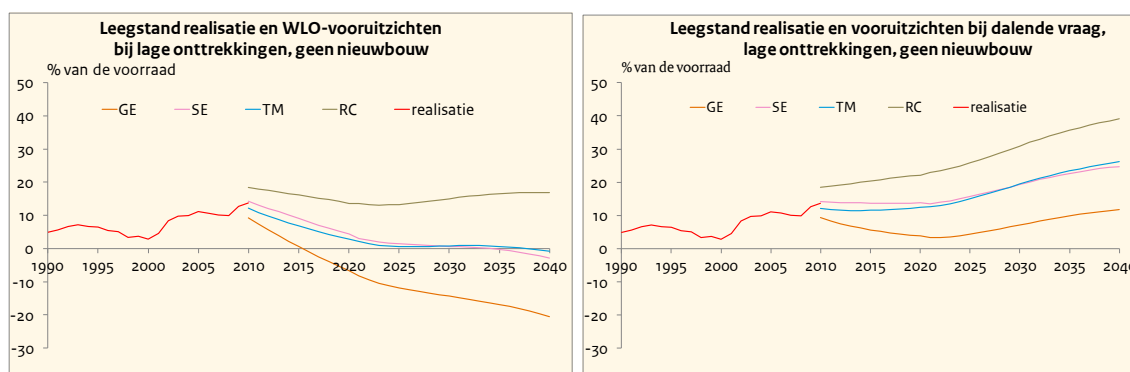
Hoe aannemelijk is het dat er in de komende jaren een omslag zal plaatsvinden, waarbij de onttrekkingen zodanig hoog worden dat dit zowel de mogelijke daling van de behoefte aan kantoren, als de voorraauditbreiding door nieuwbouw kan compenseren? Zelfs zonder additionele nieuwbouw zijn jaarlijkse onttrekkingen aan de kantorenvoorraad van tussen 0,1 en 0,5 mln m² vvo nodig om de voorraad mee te laten dalen met de dalende behoefte aan kantoren in de variant op de WLO-vooruitzichten uit de vorige paragraaf. Afgezet tegen de historische onttrekkingcijfers van de afgelopen twee decennia van gemiddeld 0,1 mln m² vvo per jaar betekent dit een sterke groei van de onttrekkingen. Wanneer rekening wordt gehouden met nieuwbouw, dan zijn nog hogere jaarlijkse onttrekkingen nodig om de huidige leegstand niet te laten oplopen. De meeste kantoormarktdeskundigen die we in het kader van deze studie hebben gesproken, zijn het er met elkaar over eens dat hoewel de onttrekkingen in de afgelopen jaren steeds zijn gegroeid (zie figuur 3.2), de benodigde toename niet vanzelf op korte termijn gaat gebeuren.

De belangrijkste reden is dat sloop of transformatie van een verouderd gebouw geld kost en pas dan zal plaatsvinden als het hergebruik van de grond rendabel is. Op een aanzienlijk deel van de kantorenlocaties (met name in de monofunctionele kantoorwijken op slecht met het OV ontsloten locaties - Bak, 2011 schat het aandeel hiervan in de kantorenvoorraad op ca 30%) is dit vaak niet het geval. Dit heeft verschillende oorzaken.

- Hergebruik van de grond voor kantoor nieuwbouw is op veel locaties momenteel niet rendabel. Aan de ene kant zijn de stagnerende groei van de vraag naar kantoren en de enigszins verschoven voorkeuren van kantoor gebruikers hier debet aan. De gebruikers hebben het momenteel voor het kiezen, en ze geven nu vaker de voorkeur aan locaties in de buurt van de stadscentra en grote stations ten koste van overige, verder gelegen locaties. Tegelijkertijd suggereren de data (zie figuur 3.2 linkerpaneel) dat er nog steeds voldoende nieuwe gronden voor kantoorontwikkeling beschikbaar zijn, die in prijs blijkbaar goed kunnen concurreren met de herontwikkeling van de bestaande locaties.
- Tevens beperken de bestaande bestemmingsplannen de transformatiemogelijkheden naar een andere functie. Gemeenten willen bijvoorbeeld scholen niet graag toelaten in de kantoorwijken, uit vrees voor de negatieve externe effecten op andere kantoor gebruikers. Bovendien, voor een succesvolle transformatie (bijvoorbeeld naar een woonbestemming) is vaak een bepaalde kritische massa nodig, wat herontwikkeling per pand moeilijker maakt. Een projectmatig aanpak van een groot gedeelte van een kantoorlocatie vereist veel tijd, geld en coördinatie. Hoewel er goede voorbeelden zijn van succesvolle transformaties, is de omvang hiervan, zoals de cijfers van figuur 3.2 laten zien, voorlopig beperkt.
- Veel eigenaren waren tot voor kort nog niet bereid om verlies te nemen op een kantoorpand en het voor een prikje aan een ontwikkelaar te verkopen. Immers, er was altijd nog een kans dat er een huurder voor het gebouw kon worden gevonden. En zolang het gebouw niet volledig leeg staat en inkomsten blijft genereren, kunnen de verliezen uit leegstand beperkt worden gehouden. Recente ontwikkelingen lijken hier echter verandering in te brengen. Door de onmogelijkheid om de hypotheekschuld te herfinancieren worden eigenaren steeds vaker gedwongen om hun panden tegen een bodemprijs te verkopen; recente voorbeelden zijn de verkoop van de Uni-Invest en Orange portefeuilles. Ook zijn er steeds meer aanwijzingen dat er een prijsoorlog om de huurder gaat beginnen (zie de box op p.5); verliezers hierin zullen hoe dan ook worden gedwongen om de panden sterk af te waarderen. Dit maakt transformatie of sloop aantrekkelijker.

Onderstaande figuur 3.3 laat de ontwikkeling van de leegstand zien als sloop en transformatie op het gemiddelde niveau van het afgelopen decennium blijven en de kantorenvraag zich ontwikkelt conform de WLO-vooruitzichten en de variant met de dalende vloeroppervlakte per medewerker. In beide gevallen houden we nieuwbouw voor de overzichtelijkheid op nul.

Figuur 3.3 Bij dalende kantorenbehoefte is forse groei van de onttrekkingen nodig om groei van leegstand te stoppen



Figuur 3.3 illustreert dat lage onttrekkingen bij een krimpende vraag ervoor kunnen zorgen dat leegstandgroei een structureel probleem wordt. Zelfs bij een complete nieuwbouwstop zou de leegstand bij dalende vraag in 2040 tussen ca 10% en ca 40% van de voorraad bedragen. Bij het laatstgenoemde getal kan men zich voorstellen dat het gros van de huidige monofunctionele kantoorwijken in 2040 volledig verlaten staat. Eventuele nieuwbouw op nieuwe gronden gaat dan volledig ten koste van nog meer leegstand.

De uitkomsten in figuur 3.3 zijn doorgerekend onder de veronderstelling dat de onttrekkingen niet reageren op de verdere groei van de leegstand en de erbij behorende prijsaanpassing. In een wereld met goed werkende markten is dit een ongebruikelijke gedachtegang. In de bovenstaande berekening werd deze gebaseerd op de verwachting van de marktpartijen dat bij dalende kantorenvraag een belangrijk deel van de bestaande kantorenlocaties bijna niets meer waard zal zijn en dus ook niet aantrekkelijk voor herontwikkeling. Of, zoals de adviseurs van Twynstra Gudde (2011) het op hun site verwoordden: *“Wij denken dat het in sommige probleemwijken, met onvoldoende marktpotentie voor alternatieve functies, een denkbare strategie is om delen van kantorengebieden in de Randstad bewust te laten versterven.”*

Figuur 3.3 laat zien dat bij het simpele doortrekken van de huidige trends, dalende vraag naar kantoren ernstige consequenties in termen van leegstand kan hebben. Dit benadrukt de noodzaak van verder onderzoek naar de consequenties van de dalende vraag, waarbij rekening wordt gehouden met de gedragreacties van verschillende partijen op de markt. Hiertoe is het in eerste instantie belangrijk om goed zicht te krijgen op hoe vraag en aanbod op de kantorenmarkt op de prijzen reageren. Meer inzicht in deze zogenaamde prijselasticiteiten van vraag en aanbod zou naar verwachting ook licht laten schijnen op de bijzonderheden in de ontwikkeling van de kantorenmarkt in de afgelopen jaren, zoals de zeer trage reactie van de prijzen en nieuwbouw op de hoge leegstand.

Hoewel de bronnen van de onzekerheid omtrent de uitkomsten van dit onderzoek voor een deel eerder in de tekst zijn genoemd, is het goed om deze hieronder nogmaals samen te vatten.

- De toekomstige ontwikkelingen in het kantoorgebruik per werkende zijn onzeker. Ten eerste, het is niet duidelijk welke vlucht het nieuwe werken en de daarmee samenhangende daling van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker in de komende decennia nog gaat nemen. De grote bedrijven en de publieke sector lopen hierin voorop, vraag is echter in hoeverre kleinere bedrijven het flexibele werken gaan omarmen²². Ten tweede, het is lastig te voorzien hoe het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid zich gaat ontwikkelen. In de afgelopen jaren is het aandeel niet-kantoorgebonden zzp'ers hard gegroeid, vermoedelijk ten koste van de groei van de kantoorbanen. Aantrekken van de conjunctuur kan deze trend echter doen kantelen. Tevens kan de flexibilisering van de arbeidsmarkt ertoe leiden dat zzp'ers minder nodig zijn voor bedrijven om flexibiliteit te realiseren. Ook als de prijzen van kantoren als

²² Een recente enquête van MKB Nederland heeft bijvoorbeeld laten zien dat de helft van de MKB'ers de mogelijkheden voor flexibel werken in de toekomst niet wil uitbreiden.

gevolg van het overaanbod dalen, kan extra vraag naar kantoren ontstaan. Bijvoorbeeld, zzp'ers die vroeger thuis werkten, kunnen bereid zijn om tegen een lage prijs een kantoor aan de onderkant van de kantorenmarkt te huren.

- De arbeidsparticipatie van ouderen kan verder stijgen als gevolg van de stijging van de pensioenleeftijd en/of de wens van fitte ouderen om langer door te werken. Het zou hier kunnen gaan om een sociaal-cultureel fenomeen, dat tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de grootschalige toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt in de jaren negentig van de vorige eeuw. Daar ouderen wegens gezondheidsredenen eerder geneigd lijken om een kantoorbaan aan te nemen dan een andere baan, kan dit een significant effect hebben op de vraag naar kantoren.
- Afwaardering van kantoorpanden kan tot hogere aantallen onttrekkingen leiden en als gevolg hiervan tot een snellere daling van leegstand. Ook is niet uit te sluiten dat er gericht beleid komt om sloop en transformatie - en dus leegstandvermindering - te stimuleren. Vlak voor het ter perse gaan van deze notitie werd bekend dat de overheid, banken, vastgoedbeleggers en projectontwikkelaars een convenant hebben ondertekend dat ertoe moet leiden dat de leegstand terugloopt. Onderdelen van dit convenant zijn onder andere: een fonds voor subsidiering van sloop en transformatie van leegstaande kantoren, alsook nieuwe regels voor het taxeren van de panden met hoge leegstand.

In de analyse van deze notitie hebben we geprobeerd rekening te houden met genoemde onzekerheden door de aannames omtrent toekomstige ontwikkelingen behoudend te kiezen, zodat de berekening eerder in een *onderschatting* dan een *overschatting* van de vraagdaling/leegstandgroei zou resulteren. Bij de berekening van de toekomstige behoefte aan kantoren werd bijvoorbeeld een minder snelle daling van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker verondersteld dan nu door makelaars en andere kantoordeskundigen wordt voorzien. Ook werd, hoewel de ontwikkelingen van de afgelopen jaren anders kunnen suggereren, de in de WLO veronderstelde toename van het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid onveranderd gelaten en niet naar beneden bijgesteld. Verder, de gevolgen van de ontwikkelingen in de kantorenvraag voor de leegstand zijn doorgerekend onder de - onwaarschijnlijke - aanname van een volledige nieuwbouwstop.

Het is nuttig om meer inzicht te krijgen in hoe gevoelig de uitkomsten van onze analyse zijn voor de gehanteerde aanname van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker in 2040. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren suggereren dat de economie - voor wat betreft de bevolkingsgroei en de werkgelegenheidsontwikkeling - op dit moment ongeveer op de lijn van de middenscenario's uit de WLO zit (zie Huizinga, 2012). Onderstaande tabel geeft weer de behoefte aan kantoren in 2040 in het middenscenario TM onder de twee alternatieve aannames van de vloeroppervlakte per kantoormedewerker van 23 m² vvo respectievelijk 16 m² vvo in 2040. Binnen deze bandbreedte blijft de uitkomst van de aankomende krimp van de kantorenvraag robuust.

Tabel 3.2 Totale behoefte aan kantoren 2010 en gevoeligheidsanalyse TM 2040

	2010	2040TM basis, 19,5 m ² vvo p.p.	2040TM, 23 m ² vvo p.p.	2040TM, 16 m ² vvo p.p.
			mln m ² vvo	
Realisatie	41.7			
Vooruitzicht met dalend vloeroppervlak per medewerker		33.0	38.9	27.1

4 Samenvatting

In de maatschappij en in de politiek worden grote zorgen geuit over de hoge en steeds meer toenemende leegstand op de kantorenmarkt. In deze notitie leveren we een bijdrage aan de maatschappelijke discussie door de ernst van de kantorenproblematiek te bespreken in het licht van de historische ontwikkelingen op de kantorenmarkt en de toekomstscenario's uit de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO, Okker et al., 2006). Hiertoe gebruiken we een geactualiseerde versie van het kantorenmodel dat door het CPB voor de WLO-studie is toegepast (Arts et al., 2005).

De conclusies van deze notitie zijn als volgt:

- Bezien vanuit historisch perspectief hoeft de huidige hoge leegstand *op zich* nog niet tot grote zorgen te leiden. Fluctuaties in de leegstand zijn logisch en leegstandpercentages van boven de 15% zijn eerder voorgekomen.
- Problemen treden mogelijk wel op door een combinatie van twee nieuwe trends:
(i) de verwachte daling van de werkgelegenheid en
(ii) de mogelijke daling van het kantoorgebruik per werkende.
- Doorgerekend in het kantorenmodel uit de WLO leidt de combinatie van deze twee ontwikkelingen met grote kans tot een krimpende behoefte aan kantoren en structureel hoge leegstand zelfs bij een complete nieuwbouwstop.
- Echter, de mate waarin de trends doorzetten is onzeker. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat andere factoren deze trends deels compenseren.

Literatuur

Arts, P.H.A.M., J. Ebregt, C.J.J. Eijgenraam en M.J. Stoffers, 2005, De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040: Bedrijfslocatiemonitor, CPB bijzondere publicatie 59, Centraal Planbureau, Den Haag.

Bak, R.L., 2009, Structurele leegstand van kantoren: een analyse van het probleem en mogelijke oplossingen, NVM Business, Nieuwegein.

Bak, R.L., 2011, Kantoren in cijfers 2010: statistiek van de Nederlandse kantorenmarkt, NVM Business, Nieuwegein.

Bouwteam, 2012, De bouw in actie(s)! Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw.

CB Richard Ellis, 2011a, MarketView Dutch Office Market.

CB Richard Ellis, 2011b, What Users Want: de invloed van Het Nieuwe Werken op de kantooromgeving.

Convenant aanpak leegstand kantoren d.d. 27 juni 2012,
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/06/27/convenant-aanpak-leegstand-kantoren.html>

Deloitte, 2011, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven.

DiPasquale, D. en W.C. Wheaton, 1992, The Markets for Real Estate Assets and Space: a Conceptual Framework, *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 20(1): 181-197.

DTZ Zadelhoff, 2012, De kanshebbers in de markt: de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed, DTZ Zadelhoff v.o.f., Utrecht.

DTZ Zadelhoff, 2011, Van veel te veel: de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed, DTZ Zadelhoff v.o.f., Utrecht.

DTZ Zadelhoff, 2010, Het aanbod veroudert: de Nederlandse markt voor kantoorruimte, DTZ Zadelhoff v.o.f., Utrecht.

Elp, M. van, I. de Kok, R. Saitua Nistal en M.V. Zuidema, 2011, Kantorenmonitor: analyse van vraag en aanbod, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

Euwals, R. en K. Folmer, 2009, Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario, CPB memorandum 225, Centraal Planbureau, Den Haag.

Fisher, J. en D. Dierking, 2009, Understanding and Querying the NCREIF Database, presented at the 2009 National Council of Real Estate Investment Fiduciaries (NCREIF) conference.

Francesco, A.J. de, 2008, Time-Series Characteristics and Long-Run Equilibrium for Major Australian Office Markets, *Real Estate Economics* 36(2): 371-402.

ING Economisch Bureau, 2011, Starten blijft in trek, Kwartaalbericht Starters.

Hekman, 1985, Rental Price Adjustment and Investment in the Office Market, *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 13(1): 33-47.

Hendershott, P.H., C.M. Lizieri en G.A. Matysiak, 1999, *Real Estate Economics* 27(2):365-387.

Huizinga, F.H. en B. Smid, 2004, Vier vergezichten op Nederland: productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, CPB Bijzondere Publicatie 55.

Huizinga, F.H., 2012, Actualiteit WLO scenario's, CPB Notitie d.d. 8 mei 2012.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

NFC, 2012, NFC Jaarbericht Kantoren 2011, Netherlands Facility Costs Index Cooperatie v.o.

NEPROM, 2011, NIEUW Commercieel Vastgoed in Nederland 2011.

Okker, R., L.H.J.M. Janssen en J. Schuur, 2006, Welvaart en leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040, CPB bijzondere publicatie 64, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag - Bilthoven.

Pullen, W., Gosselink, A., Cox, H. en Y. Ikiz-Koppejan, 2010, Onderzoeksrapportage Kaderstelling Rijkswerkplek Corporate Standard Rijkswerkplek 2010, Center for people and buildings, Delft.

Romijn, G., 2000, Economic dynamics in Dutch construction, PhD thesis, Tinbergen Institute en Erasmus University Rotterdam.

Rosen, K., 1984, Toward a Model of the Office Building Sector, *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 12(3): 261-269.

Twynstra Gudde, 2010, Nationaal Kantorenmarkt Onderzoek 2010.

Voith, R. en T. Crone, 1988, National Vacancy Rates and the Persistence of Shocks in U.S. Office Markets, *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 16(4): 430-435.

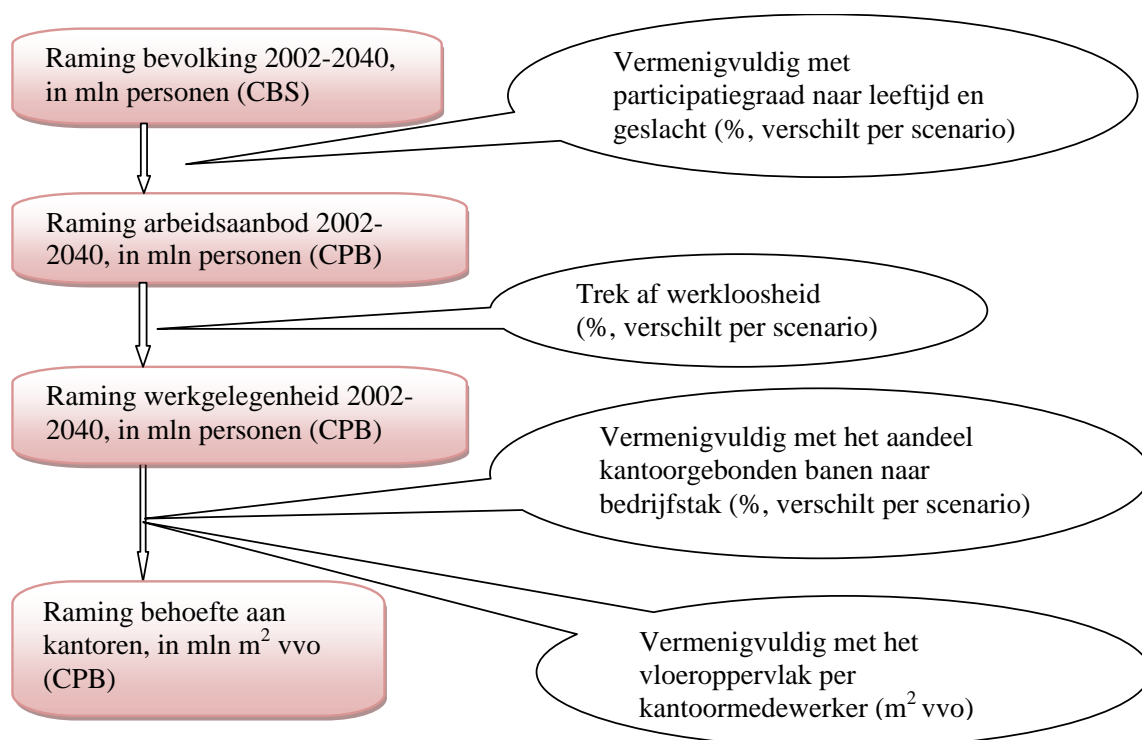
Wheaton, W.C. en R.G. Torto, 1988, Vacancy Rates and the Future of Office Rents, AREUEA Journal 16(4): 430-436.

Zuidema, M. en M. van Elp, 2010, Kantorenleegstand: analyse van de marktwerking, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

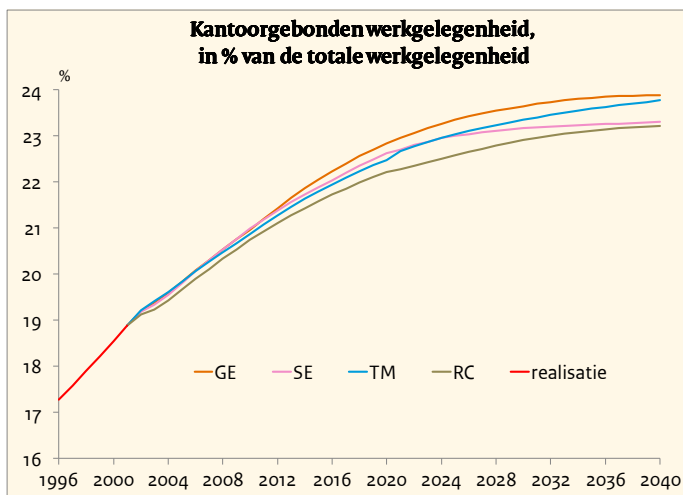
Zuidema, M. en M. van Elp, 2010, Kantorenleegstand: probleemanalyse en oplossingsrichtingen, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

Bijlage 1 Hoe raamt het CPB de kantoorruimte in gebruik 2002-2040 in de WLO-scenario's

Onderstaande figuur illustreert de werking van het model waarmee de totale behoefte aan kantoren in de vier WLO-scenario's is doorgerekend (Arts et al., 2005). De scenario's zijn: Global Economy (GE), Strong Europe (SE), Transatlantic Market (TM) en Regional Communities (RC). De belangrijkste input voor de raming van de vraag naar kantoren is de verwachte ontwikkeling van de werkgelegenheid, die op zijn beurt wordt berekend op basis van de verwachte bevolkingsgroei en de groei van het arbeidsaanbod.



Figuur 2.1 in deze notitie laat zien dat de behoefte aan kantoren in alle WLO-scenario's harder groeit/ minder snel daalt dan de werkgelegenheid. Reden hiervoor is de verwachte toename van het aandeel kantoorbanen in de totale werkgelegenheid, zie de figuur hieronder, bij een constant veronderstelde vloeroppervlakte per kantoormedewerker. De tabel hieronder geeft weer dat de groei van de kantorenbehoefte in de WLO-scenario's door mutaties van drie factoren wordt gedreven: (i) toename van de werkgelegenheid, (ii) relatieve groei in de economie van het aandeel sectoren met veel kantoorwerknemers, (iii) toename van het aandeel kantoorbanen in het totaal van banen per sector. Dit laatste is verantwoordelijk voor bijna 80% van de totale groei van de kantorenvraag.



Bron: Arts et al., 2005.

Decompositie toename kantorenvraag, Strong Europe, 2002-2040

	%
Werkgelegenheidsgroei	3
Samenstellingseffect bedrijfstakken	2
Dynamiek percentage kantoorbanen	20
Dynamiek ruimtegebruik per persoon	0
Totaal	26

Bron: Arts et al., 2005.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juni 2012